

MINERÍA Y GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN COLOMBIA. 2005-2010

**ESTUDIANTE
JESÚS ALBERTO ZÚÑIGA DELGADO**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN
2014**

MINERÍA Y GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN COLOMBIA. 2005-2010

**ESTUDIANTE
JESÚS ALBERTO ZÚÑIGA DELGADO**

**DIRECTOR
ALEXANDER MONTOYA PRADA**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN
2014**

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por darme la fortaleza para andar mi camino, y a mis profesores por iluminarlo.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I. HISTORIA DE LA MINERÍA EN COLOMBIA.....	23
1. La minería en Colombia: variantes y desarrollos.....	24
2. Legislación minera: progresos y retrocesos.....	31
2.1 <i>Temas positivos</i>	32
2.2 <i>Temas críticos</i>	35
3 Distritos mineros.....	39
3.1 <i>Concepto de distritos mineros</i>	40
3.2 <i>Delimitación de un distrito minero</i>	41
3.3 <i>Zonas caracterizadas como distritos mineros</i>	42
CAPÍTULO II. MINERÍA Y GESTIÓN PÚBLICA.....	46
1 Producción minera nacional.....	47
1.2 <i>Producción de carbón por departamento</i>	49
1.3 <i>Producción de oro por departamento</i>	50
2 Regalías mineras.....	54
2.1 <i>Regalías por sector minero</i>	55
2.2 <i>Regalías por carbón por departamento</i>	55
2.3 <i>Regalías para metales preciosos por departamento</i>	56
3 Minería y calidad de vida de la población local.....	58
3.1 <i>Calidad de vida en los municipios productores de carbón en La Guajira y el Cesar</i>	61
3.2 <i>Calidad de vida en los municipios productores de oro en Antioquia y Chocó</i>	62
3.3 <i>Calidad de vida en los municipios productores de caliza y carbón artesanal en Boyacá</i>	64
4 Minería y gestión pública local.....	66
4.1 <i>Índice de desempeño fiscal de los municipios productores de carbón en el Cesar y La Guajira</i>	67
4.2 <i>Índice de desempeño fiscal de los municipios productores de oro en Antioquia y Chocó</i>	70
4.3 <i>Índice de desempeño fiscal en los municipios productores de calizas y carbón artesanal en Boyacá</i>	72
CAPÍTULO III. ÍNDICE DE RIESGO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA.....	76
1. Los modos de gestión.....	77
2. El Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM).....	80
2.1 <i>Metodología del Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM)</i>	80
2.2 <i>Niveles de riesgo del Índice de la Gestión Municipal por categoría</i>	82
2.3 <i>Factores de medición del Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM)</i>	83
2.4 <i>Cálculo del índice Riesgo de la gestión Municipal (IRGM)</i>	84
3. Modos de gestión dominantes en los municipios de estudio.....	85
3.1 <i>Nivel de riesgo por distrito minero</i>	88
3.2 <i>Resultados por factores</i>	89
4. Los modos de gestión: control político.....	93
4.1 <i>Control Político cerrado: modo de control político elitista</i>	94
4.2 <i>Modo tecnocrático</i>	96
Conclusiones	98
BIBLIOGRAFÍA.....	104

LISTADO DE TABLAS, GRÁFICAS Y MAPAS

Tabla 1. Políticas de promoción y administración del sector minero colombiano.....	41
Tabla 2. Producción minera nacional. 2005-2010.....	47
Tabla 3. Producción de Carbón (Miles de Toneladas).....	49
Tabla 4. Producción de oro por departamento (Kilogramos).....	51
Tabla 5. Regalías distribuidas por carbón por departamento (Millones de pesos).....	55
Tabla 6. Regalías distribuidas para metales preciosos por departamento (Millones de pesos).....	57
Tabla 7. Indicadores vitales seleccionados para analizar la calidad de vida en los municipios mineros 2005-2010.....	60
Tabla 8. Indicadores sociales por distrito minero.....	60
Tabla 9 Índice de desempeño fiscal promedio anual para el distritos productores de carbón 2006-2010.....	68
Tabla 10. Índice de desempeño fiscal promedio anual para los distritos productores de oro (2006-2010).....	70
Tabla 11 Índice de desempeño fiscal promedio anual para el distrito productor caliza y otros (2006-2010)	73
Tabla 12. Dimensiones y fuentes de análisis del índice de gestión municipal (2005.2010)	81
Tabla 13. Metodologías oficiales de medición. (2005-2010).....	82
Tabla 14. Rangos de riesgo de la Gestión municipal.....	82
Tabla 15. Rangos de los riesgos de la gestión pública 2005-2010.....	83
Tabla 16. Niveles de riesgo de la gestión municipal (2005-2010).....	86
Tabla 17. Resultados promedio por factores. (2005-2010).....	90
Tabla 18. Regalías mineras per cápita, NBI y mortalidad infantil.....	91
Tabla 19. Indicadores vitales, indicador IRMG y modos de gestión (2005-2010).....	98
Gráfico 1° Promedio comparativo producción por mineral. Índice de la gestión municipal (2005-2010).....	85
Gráfico 2. Puntaje de las entidades y niveles de riesgo. Índice de la gestión Municipal (2005-2010).....	86
Mapa 1. Distritos mineros en Colombia.....	45

INTRODUCCIÓN

La minería es una actividad económica con un gran potencial de producir riqueza y de generar condiciones de desarrollo nacional, regional y local, traducidas en mejoras en la calidad de vida de los habitantes de las zonas donde se explotan minerales. Sin embargo, ante la situación evidente de pobreza en la que viven los habitantes de los distritos mineros en Colombia, a pesar de los miles de millones de pesos que reciben por conceptos de impuestos, regalías y transferencias del Estado, nos preocupamos por indagar en el tema desde una perspectiva comparativa que incluyera estudios de caso, y que examinara de modo sistemático el manejo de los asuntos municipales en zonas de explotación minera y el impacto de dicho manejo sobre la calidad de vida de la población. Preguntas acerca de cómo es el manejo de los dineros públicos en los municipios mineros, que riesgos enfrenta la gestión pública ante una situación evidenciada de creciente de corrupción y debilidad institucional y que impacto ha tenido sobre la calidad de vida de sus habitantes se convirtieron en temas centrales del trabajo.

Aproximaciones conceptuales.

Para abordar este trabajo fue necesario plantear algunos elementos analíticos-conceptuales, que ayudaran a la comprensión de la gestión pública local en los municipios mineros colombianos y los resultados de dicha gestión, en la producción de bienes y servicios públicos. En primer lugar, qué se entiende por gestión pública en el marco local, seguidamente, qué son las políticas públicas, en tercer lugar el papel de las instituciones y sus alcances, y finalmente la necesidad imperiosa de crear un índice que mida el riesgo de corrupción de las gestiones municipales

a. Gestión pública, políticas públicas e instituciones: fundamentos conceptuales.

Para abordar los elementos que constituyen la gestión pública, es necesario aclarar que, los tres elementos anteriormente mencionados y que son objeto de análisis en el presente trabajo, no se pueden observar de forma separada, pues ellos hacen

parte del entramado político objeto de análisis de las ciencias políticas, así como de otras disciplinas; y establecen una relación en la que se afectan mutuamente. Partiendo de ésta idea, la gestión pública debe entenderse desde la perspectiva local, como:

La organización y el manejo por parte de las autoridades municipales, en un contexto institucional dado, de los recursos (humanos, jurídicos, tecnológicos y financieros) a su disposición, para proporcionar a los distintos sectores de la población, en los campos de su competencia, los satisfactores de sus necesidades individuales y colectivas. Para tal efecto, ponen en marcha programas de desarrollo y buscan alcanzar objetivos de bienestar colectivo consignados en los programas de gobierno, en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial¹.

Esta propuesta de Velásquez es el punto de partida para entender la dinámica entre gestión pública, políticas públicas e instituciones. En primer lugar se pone en juego el manejo de los recursos públicos y las responsabilidades institucionales, encaminados a la administración óptima y eficaz de los mismos; lo cual daría como resultado respuesta eficiente a las demandas que exigen los contextos particulares donde se ejecuta la gestión y administración de lo público.

De esta manera, la gestión pública obedece a la administración eficiente de los recursos públicos, pero también, a la responsabilidad en las decisiones que se tomen respecto a planes, programas, proyectos, en cuya toma de decisión se juegan múltiples factores (económicos, lo sociales y/o lo políticos) entre otros que no tienen que ver con la gestión, sino que hacen parte de las particularidades de los territorios. En última instancia la gestión pública obedece a principios de eficacia, eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas en términos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, del fortalecimiento de los canales democráticos para la resolución de conflictos y la consolidación de los procesos productivos, dado que es el nivel ejecutor del Estado Colombiano².

¹ VELÁSQUEZ, Fabio. Las otras caras del poder: territorio, conflicto y gestión pública en los municipios colombianos. Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá. 2009. Pág. 188

² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (DNP) Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Gestión pública local. República de Colombia. Febrero 2005. Consultado el 23 de septiembre de 2014 en:

De lo anterior se puede deducir que, tanto desde la perspectiva de Velásquez como del Departamento Nacional de Planeación, la gestión pública obedece a un sistema de administración cuya finalidad ideal es el buen manejo de cada uno de los recursos que tiene a su disposición, cuyo objeto sería fomentar el desarrollo en cada uno de los espacios donde se ejecute la administración y que obedece a una organización institucional, en la que se establecen responsabilidades y alcances en la proyección, planeación y ejecución de las decisiones de la administración y gestión de lo público. Sin embargo, la capacidad de las instituciones y sus funcionarios para dar una respuesta eficiente a las demandas sociales no se materializa conforme a los principios que rigen la gestión de lo público, (eficacia, eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas en términos de mejoramiento de la calidad de vida de la población) pues sus proyección y materialización no tienen correspondencia con dichos principios.

Asimismo, es necesario aclarar que, desde el escenario de la ciencia política, el análisis de la gestión pública como uno de los elementos del entramado de la red de reflexión del análisis social, las políticas públicas son el marco sobre el cual se orienta la gestión de lo público y se mide su eficacia, eficiencia y efectividad; pues, son ellas en donde se expresan los lineamientos generales sobre situaciones concretas y las posibles acciones frente a las mismas. En ese sentido, las políticas públicas deben entenderse, como: el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan resolución de la mismas o llevarlas a niveles manejables.³

Esta concepción de las políticas públicas, ayuda a comprender que éstas, no dan solución a problemas sociales, más bien orientan, proyectan o proponen posibles marcos de acción, a lo que Alejo Vargas⁴ ha llamado situaciones socialmente

https://pwh.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf Pág. 7

³ VARGAS, Alejo. El estado y las políticas públicas. Almudena editores. Santa fe de Bogotá. 1999. Pag.57

⁴ *Ibidem*.

problemáticas, es decir, se le da un manejo administrativo a dichas circunstancias que permita tolerancia en los procesos de administración y gestión de lo público, en donde se pone en juego la racionalidad política como base fundamental en el proceso de negociación entre distintos actores de poder. Esto significa entonces, que la construcción de la política pública, desde la perspectiva de la ciencia política, no se reduce a un racionalismo técnico y funcional, sino que se deben tener en cuenta otros factores a la hora de su elaboración y materialización, que fortalezcan la planificación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero sobre la base de unas metas acordadas.

La política pública así entendida, implica una toma de posición en donde están involucrados varios actores e instituciones estatales, cuya red comunicativa y organizativa propenderá a fortalecer los procesos de la gestión pública por medio del instrumento de las políticas públicas, pues de su materialización va a depender la posible solución y “manejo” ante la situación socialmente problemática y los actores involucrados en dicha situación. En ese sentido, las políticas públicas, también obedecen a un procedimiento metodológico, que va desde su *diseño* hasta su *evaluación*, cuya ejecución no necesariamente la realiza un ente público. Este proceso de la política pública hace parte de la administración y su sistema burocrático, cuyo escenario es el ambiente que históricamente ha gestado el clientelismo en el poder político y los intereses que de ello se derivan.

El proceso histórico de poder de los sistemas políticos y sus actores, establecen una relación de dependencia con la política pública y aunque este no es el tema central de ésta reflexión, no está demás denunciarlo, pues como bien lo señala Alejo Vargas “la administración pública debe partir de reconocer la existencia de poder político y de las presiones sociales con los cuales debe interactuar de manera transparente, es decir, con reglas de juego claras y precisas”⁵. El procedimiento que sigue la política pública, hace parte de la gestión y la administración de lo público, y

⁵ Ibid. Pág. 76

por tanto de su complejidad, en la medida en que no es posible realizar un análisis fraccionado de sus implicaciones sociales frente a una situación dada, si no se tienen en cuenta estos factores.

En este sentido, la administración y gestión de lo público implica una relación transaccional, pues en ella se juega el arreglo y concertación (racionalidad política) de intereses que involucra el poder político y sus actores legales e ilegales: por tanto la intencionalidad de la política pública y su administración, que sería el enrutamiento hacia intereses colectivos es afectada por factores que no necesariamente responde a interés sociales y colectivos.

Entonces, se pone en juego la capacidad de respuesta del régimen político respecto a las exigencias sociales, pues teniendo en cuenta la influencia del poder político sobre la gestión pública y sus políticas públicas, su capacidad transaccional no debería inclinarse hacia el sistema clientelar y su respuesta no tendría que ser objeto de manipulaciones. Ahora bien, se podría afirmar, que el proceso de robustecimiento institucional, garantizaría la disminución de la influencia del poder político sobre las decisiones que se toman al interior de los estamentos Estatales, sin embargo, la constitución formal de las instituciones y su espíritu imparcial y objetivo se encuentra siempre amenazado por los actores intra y extra-locales que poseen gran injerencia sobre la capacidad de decisión de las instituciones en cabeza de sus representantes.

Es decir, las instituciones no se pueden separar del entramado, pues ellas constituidas legítimamente para dar trámite y respuesta a cuestiones de orden gubernamental, estatal, social, cultural, económico y político, son el espacio convenido de manera general donde es posible la convergencia de los actores que hacen parte de una nación o territorio. De esa forma, las instituciones juegan un papel importante en el desarrollo de la gestión y administración de lo público, así como sobre las políticas públicas, en la medida en que conforme a su papel y su

caracterización poseen unos objetivos precisos que le van a permitir distinguir de manera clara y precisa hasta donde pueden llegar sus acciones y decisiones.

En ese sentido, para efectos de este trabajo entenderemos una institución como: las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.⁶ Dicha caracterización y definición de los alcances de las instituciones va a permitir establecer responsabilidades y su distribución, en la medida en que se focaliza la capacidad de intervención y acción dentro de un marco formalmente constituido. La formalización institucional y su legitimidad se encuentra inscrita dentro de un régimen Estatal por un lado, o por el derecho consuetudinario producto del proceso histórico cultural, aunque, los dos difieran respecto a su origen, su legitimidad tiene una correspondencia simétrica pues ello permite el dialogo entre el sistema de gobierno y los procesos culturales que hacen parte del derrotero histórico de colectivos o grupos que pertenecen a un territorio.

Las instituciones como producto histórico y sujetas a cambio, responden a necesidades propias del contexto espacio-temporal, y su capacidad de adaptación a él, va a permitirles que respondan eficazmente a las situaciones que se le presentan. En ese sentido, el papel de las instituciones es por un lado, el de facilitadoras y en segundo lugar, punto de convergencia de sectores sociales, cuyo papel permite desde el entendido social su capacidad y autonomía a la hora de dar respuestas a problemas particulares. Sin embargo, aun existiendo sus definiciones y propósitos, su interdependencia permite concluir que no solo basta con su formalidad, por el contrario así como la gestión y las políticas públicas, están sujetas a factores externos a lo institucional que afecta en diversos grados su ejercicio y constitución.

⁶NORTH, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Ed. Fondo de cultura económica. México, 2000. pág. 13

En otras palabras, las instituciones y su papel están en interdependencia con todos los factores que hacen parte de la sociedad, su territorio y la nación, en cuya relativa independencia se pueden observar desde la perspectiva de la ciencia política, que una tal estructura formal no responde a la realidad histórica nacional y por tanto habría que pensar una posible transformación de las instituciones o un cambio institucional que permita dar claridad sobre el conjunto de la realidad nacional y que no solo se apunte a la parcialización de las situaciones socialmente problemáticas.

Si bien, las instituciones son importantes para lograr cambios en materia social, ambiental, económica y/o política, su debilidad o inercia, son condiciones fácticas que contribuyen a la corrupción y por tanto al deterioro del tejido social. En este orden de ideas, es necesario aclarar el concepto de inercia institucional, problemático en la medida en que no especifica lo referido a la inercia. Etimológicamente la palabra viene del latín *inertia*, que traduce incapacidad; así, la inercia institucional se refiere a la incapacidad de las instituciones para hacer efectivas las responsabilidades y los deberes otorgados por las leyes y la Constitución.

Es necesario aclarar además el concepto de corrupción, pues, es una variable de análisis de gran importancia dentro de la investigación. De acuerdo con Transparencia por Colombia,

La corrupción política es el abuso del poder confiado a los líderes políticos para satisfacer intereses particulares (propios o de terceros), en detrimento del interés colectivo. La corrupción política no sólo supone que el dinero cambie de mano; puede tomar la forma de tráfico de influencias o la concreción de favores que envenenan la política y amenazan a la democracia.⁷

Así pues, la inercia institucional en los municipios mineros del país ha provocado que la corrupción se propague, frenando los avances en gobernabilidad, democracia y participación ciudadana, lo cual, va en detrimento de la calidad de

⁷CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Consultado el 24 de septiembre de 2014 en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=510

vida de la población, el fortalecimiento de la legitimidad y el mejoramiento de la gestión pública. Por ende, es preciso ahondar en el fortalecimiento de las instituciones municipales, hacerlas más democráticas, participativas e incluyentes en aras de garantizar la prestación eficaz de los bienes y servicios públicos

Ante esta situación, diversas organizaciones como el DNP y Transparencia por Colombia se han dado a la tarea de medir la efectividad de la gestión pública y evaluar el nivel de corrupción en los municipios colombianos, en aras de señalar las debilidades institucionales y como una forma de dictar un diagnóstico claro y técnico de los municipios evaluados, para informar a la ciudadanía y para el Estado actué de forma ágil y eficaz.

Para lo cual cuentan con indicadores de medición sólidos y rigurosos, que se modifican continuamente, con nuevas dimensiones de análisis, estándares internacionales en materia de gestión pública y con metodologías más elaboradas para ser más precisos en su análisis institucional. De esta forma, un indicador compuesto se convierte en una herramienta eficiente y oportuna de análisis de la realidad institucional de país

b. Aproximaciones al Índice de riesgo en la gestión municipal.

Indicadores compuestos

Un indicador compuesto es una representación simplificada que busca resumir un concepto multidimensional en un índice simple (unidimensional) con base en un modelo conceptual subyacente. Puede ser de carácter cuantitativo o cualitativo según los requerimientos del analista. Es decir, un indicador compuesto es un instrumento de análisis que se construye en función de dos a más variables, que en su conjunto dan cuenta de una característica del objeto de estudio.⁸

Para su construcción se deben tener en cuenta dos elementos; 1) la definición clara del atributo que se desea medir y, 2) la existencia de información confiable para

⁸SCHUSCHNY, Andrés y SOTO, Humberto. Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. Consultado el 27 de septiembre de 2014 en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/36127/w255-2.pdf>. Pág. 13

poder realizar la medición. Bajo estas condiciones, es posible plantarse la construcción de un indicador compuesto, pues, el primer elemento es el soporte conceptual o teórico si se quiere, mientras que el segundo elemento se complementa al darle validez.

En ese orden de ideas, el Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM) agota completamente estas dos fases. Es clara, la definición atributo a medir, en este caso, la gestión municipal en los municipios mineros colombianos y su impacto sobre la calidad de vida de la población. Esta fase, es soportada por las cifras aportadas por los diferentes organismos oficiales.

Igualmente es importante tener en claro el objetivo por el cual se crea el indicador compuesto. Con el IRGM, se busca medir el riesgo de corrupción administrativa al que se enfrenta la gestión municipal en zonas mineras de Colombia. Este es el punto de partida para su análisis, pues la información es eficaz y da cuenta de fenómenos que escapan a la realidad social y política actuales.

Al mismo tiempo, es importante advertir las ventajas y desventajas que tiene este tipo de indicador. De acuerdo con la CEPAL,

Entre las principales ventajas del uso de los indicadores compuestos se puede afirmar que, en primera instancia, integran y resumen diferentes dimensiones de un tema, por eso permiten disponer de una “imagen de contexto” y son fáciles de interpretar por su capacidad de síntesis al reducir el tamaño de la lista de indicadores a tratar en el análisis; por otro lado, atraen el interés público por su capacidad de facilitar una comparabilidad entre unidades de análisis y su evolución. Esto es particularmente importante puesto que facilita la evaluación de la eficacia de las políticas y la rendición de cuentas (“accountability”) por parte de los representantes del gobierno.⁹

No obstante, es necesario aclarar que los índices compuestos no están exentos de limitaciones y desventajas, ya que, al simplificar en gran medida información puede sesgar el análisis sociopolítico, produciendo mensajes confusos de la misma. Para evitar esta situación, es necesario contar con un marco metodológico-conceptual

⁹ibídem. Pág. 14

fuerte que disminuya los niveles de incertidumbre asociados a la integración de diversas dimensiones de análisis que se busca sintetizar.

Por tal motivo es estrictamente necesario, contar con expertos para la identificación oportuna de las variables que harán parte del indicador sintético, asimismo, para que el indicador sea una herramienta útil de análisis y comparación sobre un tema determinado es necesario identificar las principales dimensiones del objeto de estudio. Bajo estas consideraciones, el indicador compuesto será relevante para el estudio y proporcionara información oportuna evitando sesgos y contribuyendo al adecuado análisis de la realidad sociopolítica.

Indicador de riesgo

Buena parte de la literatura existente acerca la gestión del riesgo se concentra en el ámbito ambiental y urbano, por lo que, todavía no son muy comunes los trabajos que aborden la problemática del riesgo de corrupción administrativa y las consecuencias de dicha práctica en la producción de bienes y servicios básicos sociales. Abordar el estudio de esta temática exige analizar diferentes variables y evaluar su impacto sobre las sociedades. La debilidad institucional, junto al uso indebido de dineros públicos por parte de algunos gobernadores locales, generan riesgos de corrupción con importante incidencia sobre la población. Estos elementos contribuyen generar o amplificar problemas sociales que pueden traducirse en desastres.

Si bien los conceptos de desastre y riesgo se asocian fácilmente con fenómenos naturales, es urgente que estos conceptos desborden los fenómenos de origen natural y trasciendan a un campo donde los desastres pueden ser causados por intervención humana sobre la misma humanidad en la persecución de intereses económicos, territoriales y/o políticos, pues estos, generan tanto o más daño que

los fenómenos naturales. Asimismo, es pertinente adoptar un marco metodológico que evite o disminuya la pérdida de vidas, el deterioro de la salud y del tejido social.¹⁰

Ahora bien, el riesgo se define como la probabilidad de que ocurra un hecho indeseable, y se relaciona con factores históricos, culturales, ambientales sociales y políticos.¹¹ Esta situación, significa la alteración de los patrones normales de vida, generando desamparo y abandono por lo que se necesita intervención estatal inmediata que asegure el retorno a las condiciones de bienestar pre-existentes.

Por su parte, el desastre puede definirse como un evento o suceso que ocurre en la mayoría de los casos en forma repentina e inesperada, causando alteraciones intensas sobre los elementos sometidos, representadas por la pérdida de vida y salud de la población, la destrucción o pérdida de los bienes de una colectividad y daños severos sobre el medio ambiente.¹² En ese sentido, el riesgo es la probabilidad de que una amenaza se convierta en desastre.¹³ Siguiendo con el CONAE¹⁴, la vulnerabilidad o las amenazas por separado no representan factores de peligro. Pero, si se juntan, se convierten en un riesgo, ósea, la probabilidad de que ocurra un desastre. En ese sentido, la vulnerabilidad se define como la capacidad *respuesta-daño* de la sociedad ante un evento potencialmente catastrófico. Mientras que la amenaza es la probabilidad de ocurrencia de todo evento que afecte a seres humanos.

Lo anterior da como resultado la siguiente expresión:

$$\text{Riesgo} = \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}$$

¹⁰La labor desempeñada por la Defensoría del Pueblo por medio del Sistema de Alertas Tempranas en la prevención y mitigación de violaciones a los derechos humanos dentro del marco del conflicto armado es un claro ejemplo de ello.

¹¹CONAE, OEA Y DSS. Conceptos sobre riesgo. Consultado el 24 de septiembre de 2014 en: <http://www.rimd.org/advf/documentos/4921a2bfbe57f2.37678682.pdf> pág. 2

¹²CORTÉS, Raúl. Sobre la economía política de la gestión ambiental urbana: aspectos críticos de la planeación del desarrollo sostenible. Consultado el 25 de septiembre en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/article/view/2648/2108>

¹³ CONAE, OEA Y DSS. Conceptos sobre riesgo. Consultado el 24 de septiembre de 2014 en: <http://www.rimd.org/advf/documentos/4921a2bfbe57f2.37678682.pdf> pág. 3

¹⁴ *Ibidem*.

Es decir si estamos frente a una amenaza y surge una vulnerabilidad entonces existe un riesgo.

En este orden de ideas, existen cuatro tipos para evaluar el riesgo, no obstante, haremos referencia a dos de ellos por la pertinencia que tienen para el presente estudio; el análisis heurístico y el estadístico. La primera técnica de análisis hace referencia a la susceptibilidad de (mayor o menor predisposición del territorio) ante un tipo particular de amenaza es determinada por un especialista (en esa amenaza) basado en su experiencia (determinara los criterios y su ponderación.) De otro lado, la segunda técnica analiza las condiciones bajo los cuales ocurrieron los eventos generadores de amenazas en base a relaciones estadísticas de los datos mismos.¹⁵

Con los planteamientos anteriores se tiene que, el riesgo (X) *está en función de la amenaza (y) por la vulnerabilidad (z)*, en dónde X representa a los municipios mineros en riesgo, determinados por la suma de las variables $y + z$, donde y es la calidad de vida de los habitantes, mientras que z , se considera como instituciones débiles. En este orden de ideas, el riesgo es directamente proporcional a la amenaza por la vulnerabilidad.

El aporte de los politólogos en el tema de la gestión del riesgo, está en función de sistematizar, medir, analizar y difundir, tanto las propuestas metodológicas que se desarrollan en su campo de estudio para la comprensión de la realidad sociopolítica, como los resultados obtenidos en aras de prever y mitigar los riesgos de corrupción administrativa que generan pérdidas en materia de producción de bienes y servicios públicos. Además, esto implica, entre otras cosas, la formulación de políticas públicas preventivas, definidas a partir de los niveles de riesgo y los objetivos de bienestar deseados.

De esta manera, con el objetivo de tener una herramienta de control e identificación de los riesgos en la organización y administración de los recursos públicos municipales y el impacto de dicho manejo sobre la calidad de vida de la población, se presenta el Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM). El índice, en el

¹⁵Ibídem.

marco de la minería, identifica condiciones sociales y políticas de las autoridades locales que puedan representar posibles riesgos por el uso inadecuado de los dineros públicos, en aras alertar tempranamente al Estado para que de forma ágil y efectiva tome medidas que eviten y mitiguen el riesgo. Se tomó como referencia el periodo 2005-2010, porque buena parte de la información proviene del último censo nacional de 2005.

Para abordar este tema, se procede a identificar el universo de estudio, teniendo en cuenta consideraciones de diversa índole como, el tipo de mineral explotado, la calidad de vida, su situación económica y ubicación en la geografía nacional. Se seleccionaron 46 municipios que conforman 5 distritos mineros en diversas regiones del país. Distrito minero de Barrancas en la Guajira, La Jagua en el Cesar, el Nordeste Antioqueño en Antioquia, Itsmina en el Choco y Paz del Rio en Boyacá. Se trata de un universo de estudio altamente heterogéneo, sobre todo en materia económica. En buena parte de ellos, la calidad de vida está por debajo de la media nacional, poniendo en entredicho la minería como fuente de desarrollo y progreso.

Bajo estas consideraciones, se espera entonces que este instrumento de evaluación contribuya a reorientar políticas de fortalecimiento institucional y social. Se gane eficiencia en la producción de bienes y servicios públicos y se haga una mejor focalización de las acciones de acompañamiento y asistencia técnica a los municipios.¹⁶ De igual forma se espera que la metodología que aquí se ofrece al país, permita informar a la ciudadanía de la labor desempeñada por sus gobernantes para contrastarla con la realidad.

Para ello, fue necesario revisar los estudios sobre minería y gestión pública en Colombia. Los primeros abarcan desde los campos ambientales hasta los históricos, pasando por los económicos y ambientales. No obstante, para el presente trabajo

¹⁶DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Bogotá 2005. Consultado el 05 de junio de 2014 en: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1aMeto_desem_mpal.pdf

se toman en cuenta los de tipo histórico, porque, permiten comprender el peso de la minería en la construcción de los imaginarios sociales, económicos y políticos del país. Por tal motivo, fueron importantes los trabajos de Jorge Villegas¹⁷, Gabriel Poveda,¹⁸ Roger Brew¹⁹, Ana Irisarri Aguirre²⁰, Zamira Díaz²¹, German Colmenares²² y James Parsons²³. En estos trabajos predomina el estudio sobre oro, pues ningún otro mineral ha tenido una producción sostenida y ha aportado tanto al desarrollo de la economía nacional. Este metal se destaca entre los demás, ya que impulso una suerte de industrialización, comercio y desarrollo del país.

Asimismo, los estudios económicos como los del Ministerio de Minas y Energía, FEDESARROLLO²⁴, el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO)²⁵, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)²⁶ permiten conocer el impacto de este sector productivo sobre el resto de la economía nacional. Estos trabajos destacan el crecimiento notable presentado en los últimos años, su impacto sobre el crecimiento regional y se describen las principales características del proceso productivo.

¹⁷ VILLEGAS, Jorge. Petróleo, oligarquía e imperio. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1975

¹⁸ POVEDA, Gabriel. La minería colonial y republicana. Cinco siglos de variantes y desarrollos. Edición en la biblioteca del Banco de la República, Bogotá 2005g

¹⁹ BREW, Roger. El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920. Bogotá, Editorial Universidad de Antioquia, 2000.

²⁰ IRISARI, Ana Estudios regionales: y de fronteras interiores. México, Universidad Autónoma San Luis de Potosí, 2008.

²¹ Díaz de Zuluaga, Zamira. Minería y Estructura Social en Popayán, la Provincia, Siglo XVI y XVII. Popayán: Ed, Universidad del Cauca, 1990.

²² COLMENARES, German. Historia social y económica de Colombia II: Popayán, una sociedad esclavista 1680 -1800. Ed, tercer mundo, Bogotá 1997.

²³ PARSONS, James. La colonización antioqueña en el occidente de Colombia. Bogotá: Editorial El Ancora, 1997.

²⁴ FEDESARROLLO. La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal. Consultado el 06 de junio de 2014 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-miner%C3%ADa-en-Colombia-Informe-de-Fedesarrollo-2008.pdf>

²⁵ SIMCO. Modelo de gestión para la productividad y la competitividad sostenible de los distritos mineros en Colombia. Consultado el 28 de enero de 2014 en : http://www.simco.gov.co/Portals/0/Panorama/MARCO_ORIENTADÓR_DISTRITOS_MINEROS.pdf

²⁶ UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA (UPME). Distritos Mineros: exportaciones e infraestructura de transporte. Consultado el 29 de enero de 2014 en: http://www.upme.gov.co/Docs/Distritos_Mineros.pdf.

De manera análoga, los estudios acerca de la gestión pública realizados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) tienen como objetivo evaluar el desempeño de las administraciones municipales en materia financiera, así como en el cumplimiento de funciones delegadas por la Constitución de 1991. En sus estudios del Índice de Desempeño Fiscal²⁷ y la Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal²⁸. El DNP hace un seguimiento a las finanzas públicas territoriales con el objetivo de conocer la situación real de liquidez de los municipios para cumplir las obligaciones dentro de su campo de competencia. De igual forma, en su estudio sobre Gestión Pública Local²⁹, busca definir el objetivo de la gestión pública, su campo de acción y los factores necesarios para cumplir con los objetivos esenciales y sus competencias legales y constitucionales.

Otro estudio, como el del profesor Fabio Velázquez en el texto *Las otras caras del poder*,³⁰ se examina la gestión pública municipal en un escenario de debilidad estatal y confrontación violenta, dando como resultado diferentes modos de gestión municipal. Estos, nos permiten comprender la confrontación y dominio de los actores societales y extrasociales en el proceso de la toma de las decisiones, y el impacto de dominio sobre la calidad de vida de la población. Cabe destacar la importancia de este libro para el presente trabajo, nos arrojó pistas teóricas, metodológicas y nos alentó a proponer una herramienta para determinar el riesgo de corrupción en los municipios mineros colombianos.

²⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Índice de desempeño fiscal. Consultado el 26 de junio de 2014 en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/Desempe%C3%B1oFiscal.aspx>

²⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Consultado el 26 de junio de 2014 en: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf

²⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Gestión pública local. Consultado el 26 de junio de 2014 en : <https://www.dnp.gov.co>

³⁰ VELÁSQUEZ, Fabio. Et al. *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Ed. Panamericana Formas e Impresos. Bogotá, 2009.

Metodológicamente, el estudio se basó en dos momentos: en el primero fue necesario recurrir al análisis documental con el objetivo de determinar la importancia de cada uno de los documentos existentes, como fundamento histórico y teórico. Mientras que en el segundo se recurrió a los datos agregados: se tuvo en cuenta las cifras aportadas por entidades estatales como: INGEOMINAS, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) El Ministerio de Minas y Energía, el DANE, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Transparencia por Colombia. Estas permitieron crear una tipología de la minería en Colombia, porque la información oficial no se encuentra de manera integral y organizada.

La tipología contiene variables sociales, económicas y políticas para un periodo de cinco años (2005-2010). Lo anterior da cuenta de las características generales y de las variaciones en los municipios a estudiar, el tamaño los municipios y las características de su población, la ubicación geográfica y temporal de los mismos, su situación económica y su ubicación dentro del marco de explotación minera, enfocándose en los indicadores de gestión pública.

En ese sentido el texto se compone de tres capítulos, en el primero de ellos se presentan los antecedentes históricos de la minería que nos permiten comprender su evolución y su aporte a la economía nacional. Asimismo se señalan las continuidades y novedades del proceso de extracción minera en Colombia, reconociendo el peso de la actividad minería como principal factor progreso y desarrollo nacional y regional.

En el segundo capítulo con base a la información municipal disponible se analiza la evolución de la calidad de vida de la población de las zonas mineras, se compara a través de diversos indicadores sociales y políticos en dos tipos de regiones: aquellos con gran capacidad de producir minerales (oro y carbón) y de recepción de regalías, y aquellos en donde la producción minera es limitada, artesanal y bajos beneficios por concepto de regalías. Infortunadamente, a partir de este análisis la realidad no

es la esperada, los municipios con mayor capacidad de producir riqueza presentan los más bajos índices de calidad de vida dentro del universo de estudio.

Finalmente, en el tercer capítulo se presenta del Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM) que evalúa el riesgo en el manejo y administración de los recursos públicos vs la eficiencia y eficacia del sector público en la producción de bienes y servicios a su cargo. El índice busca convertirse en herramienta útil para las autoridades nacionales, regionales y locales en el diseño planes y programas de fortalecimiento institucional y social.

CAPITULO I

HISTORIA DE LA MINERÍA EN COLOMBIA

El oro, ha sido uno de los principales protagonistas de la historiografía de Colombia y desde la colonia fue el principal producto de exportación. Alentó la colonización de extensos territorios baldíos y la movilización de grandes flujos de la población. Propició el desarrollo de la agricultura, de la ganadera y configuró una suerte de industrialización que le permitió al país fortalecer su débil economía.

Durante los primeros años del siglo XX otros minerales empiezan a destacarse dentro del sector minero colombiano. Para 1905 y 1906 se da inicio a la explotación formal de petróleo con las concesiones Barco y de Mares. Si bien todavía no se puede hablar de Colombia como una economía petrolera, lo cierto es que se trata de una economía con una producción importante de crudo, en la cual dicha actividad resulta estratégica por su participación en el producto interno bruto (PIB), en las exportaciones totales y en los recursos fiscales.³¹

Poco más tarde, para 1910, con la llegada de las primeras máquinas de vapor se empieza a explotar carbón en pequeñas cantidades, destinado básicamente a la industria manufacturera y al funcionamiento de las locomotoras³². Sin embargo, el sector minero se consolida en los años ochenta con la explotación de carbón a gran escala en los departamentos de La Guajira y el Cesar, estos proyectos se caracterizan por la inversión en tecnología y por su aporte al fortalecimiento de la economía nacional.

En ese contexto, cobran especial relevancia interrogantes acerca de las variantes y desarrollos de la minera en Colombia. Este capítulo busca responder a esos interrogantes, para ello, se presenta en tres partes, en la primera se reseña

³¹ LÓPEZ, Enrique. Et al. Borradores de Economía. La economía petrolera en Colombia (Parte I) Marco legal - contractual y principales eslabones de la cadena de producción (1920-2010). Consultado el 29 de mayo de 2014 en:

³² FEDESARROLLO. La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal. Consultado el 06 de junio de 2014 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-miner%C3%ADa-en-Colombia-Informe-de-Fedesarrollo-2008.pdf>

brevemente el desarrollo del sector minero colombiano, con la finalidad de reconocer el peso de la minería en la construcción de un imaginarios económico y social del país. La segunda parte ofrece un análisis de la política minera, donde se analizan de manera breve sus fortalezas y debilidades. Finalmente, se muestra la caracterización de los distritos mineros en Colombia con el objetivo de identificar potenciales zonas de desarrollo a partir de las concentraciones productivas.³³

1. La minería en Colombia: variantes y desarrollos

Si bien, la minería es una actividad económica extractiva, es también un tipo de producción de subsistencia con profundas raíces históricas y sociales, desarrollada por comunidades indígenas y afros desde antes de que este país existiera como república. Se configuró como la principal actividad económica de la época colonial, pues durante todo el siglo XIX fue el principal producto de exportación, alentando y hasta puede decirse que haciendo posible la industrialización de grandes regiones del país, mediante la creación de redes de comunicación y comercio, por lo que desborda y trasciende las esferas socioeconómicas y políticas, tal y como la plantea Ana Irisarri en su libro Estudios regionales y de fronteras interiores.

La actividad minera en la América colonial no puede entenderse sin considerar su papel protagónico en la apertura de fronteras, así como en el diseño de redes de caminos por los que circularon metales preciosos, mercancías de primera necesidad y de lujo, al igual que alimentos, esclavos e ideas. Asimismo las actividades mineras detonaron la organización de circuitos comerciales y de movimiento de población que a su vez impulsaron el desarrollo de la agricultura y la ganadería en función de los centros mineros. Ante esta perspectiva, consideramos a las actividades mineras más allá de los procesos mismos de extracción y beneficios de metales, intentando alcanzar el horizonte de la minería sobre las esferas económicas, políticas y sociales.³⁴

³³ FEDESARROLLO. La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal. Consultado el 06 de junio de 2014 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-miner%C3%ADa-en-Colombia-Informe-de-Fedesarrollo-2008.pdf>

³⁴ IRISARRI, Aguirre Ana. Estudios regionales y de fronteras interiores. Universidad Autónoma de San Luis de Potosí, Coordinación de Ciencias Sociales y Humanidades. México 2008. pág. 80

Para el caso de la Gobernación de Popayán y ciudades como: Timaná, La Plata, Zaragoza, Santafé de Antioquia, Anserma, Bolívar y otras se sabe que,

...fueron fundadas en el curso de dos décadas y desde ellas se fueron emplazando a otras menores. Esa dinámica se explica principalmente por la riqueza minera. Tal riqueza lleva a comprender porque en el curso de pocos años estas provincias se poblaron de villas y ciudades de carácter hispánico, donde empezaron a residir españoles, indios de servicio y con el paso de pocos años también mestizos. Después de varias décadas fueron poblados por negros y mulatos.³⁵

Como vemos, la minería fue el principal motor de crecimiento demográfico en la colonia, propiciando entre otras cosas, el origen de diferentes colores de piel y de costumbres en un solo territorio. Las primeras explotaciones mineras en la Gobernación de Popayán se hicieron con mano de obra aborígen, pero al avanzar la conquista y colonización la población nativa fue menguando por el clima malsano de las minas, por enfermedades y por las guerras de independencia, entonces se introdujeron esclavos negros para suplir la falta de obreros en las minas.

Para entonces, la economía de la Gobernación de Popayán dependía casi totalmente de la producción de oro, porque hasta ese momento no existía otro producto permanente de ingreso. Los recursos logrados servían para organizar nuevas entradas de conquista y poblamiento hacia recónditas zonas mineras como Barbacoas y el Chocó logrados en 1630 y 1680 respetivamente. La región del Chocó se fundó como gobernación en 1538, y hacia 1670, los habitantes de Anserma habían instalado allí cien esclavos negros y los de Popayán se aprestaban a introducir cincuenta. Se enviaron también algunos religiosos franciscanos, con la esperanza de mantener la pacificación (...) al mismo tiempo los habitantes de Antioquia probaban fortuna también y fundaban una población sobre las márgenes del río Atrato.³⁶

³⁵ DIAZ, Zamira. Establecimiento de la economía minera. Historia del Gran Cauca. Historia regional del suroccidente colombiano. Ed. Universidad del Valle. Cali 1996, pág. 53

³⁶ COLMENARES, German. Historia económica y social de Colombia I. 1537 -1719. Ed. Tercer mundo. Bogotá 1997. Pág. 287

Además, la producción de metales preciosos constituyó el principal factor de ingreso de la Corona española durante los tres siglos de su dominio en América.³⁷ Consta en el Archivo de Indias, papel sobre papel, recibo sobre recibo y firma sobre firma, que solamente entre el año 1503 y 1660 llegaron a San Lucas de Barrameda 185 mil kilos de oro y 16 millones de plata provenientes de América Latina, ³⁸que estimularon el crecimiento y desarrollo europeo y se puede decir que hasta lo hicieron posible.

La empresa minera resultó ser tan beneficiosa que provocó intensas luchas por el poder y el control de los territorios mineros. Al comenzar el siglo XVII, la República de Españoles dio inicio a empresas de colonización que le permitieran extender sus dominios más allá de las ciudades en donde se toparon con los indígenas rebeldes, que significarían un inconveniente que era preciso eliminar para cumplir su cometido. De esta forma se da inicio a la Pacificación del Valle del Cauca; un presupuesto político para la expansión colonial.

La pacificación de estas tribus permitió, al cabo de 80 años, construir un verdadero espacio físico y político del Estado español, que permitiría la expansión del sistema durante el siglo XVII. La vinculación del sector central del valle a los espacios de los colonizadores facilitó los intercambios comerciales, el cubrimiento de las demandas de diversos productos desde el centro y el sur de la gobernación.³⁹

En este contexto, es fácil evidenciar la importancia que tuvo la minería no solo como factor básico de poblamiento, de comercio y de expansión de fronteras como lo hemos mencionado, sino también como elemento en torno del cual se organizaron proyectos políticos y se tejieron redes de poder por el control territorial. En esta fase se asiste a una expansión y consolidación del poder colonial que aseguraba para sí, la acumulación de capital primario permitiéndoles el desarrollo de la industria y al mismo tiempo mantener una clase social respetable.

³⁷ *Ibidem* pág. 54

³⁸ Carta de un Cacique Indio. ¿Quién le debe a quién? La Verdadera deuda externa. Exposición del Cacique Guaicaipuro Cuatemumoc ante la reunión de Jefe de Estado de la Comunidad Europea.

³⁹ DIAZ, Zamira. Minería y estructura social en Popayán, la Provincia, Siglos XVI y XVII. Universidad del Cauca. 1990 pág. 30

La región Antioqueña no fue ajena a estos hechos y al igual que en Popayán y el Chocó, la minería alentó la colonización de territorios, propiciando la creación de grandes circuitos de comercio y comunicación que impulsaron una industria sustentable.

Desde finales del siglo XVI fue evidente que la economía dependía de una manera importante de la explotación de oro hasta el punto de concentrar en esta actividad a los grupos sociales de la época: los blancos, los negros y los indígenas. Por tanto, también fue motivo de fundación de la ciudad principal de la provincia: Santafé de Antioquia (1546) alrededor de la explotación del cerro de Buritaca.⁴⁰

Heredia y Pizarro fueron los conquistadores de tierras antioqueñas, construyendo así las primeras entradas a esa región, accesible después de pesadas y largas jornadas de caminatas por vías irregulares que exigían esfuerzo tanto para hombres como animales de carga. La provincia albergaba en su seno minas de gran producción de oro, y probablemente fueron las más extensas y conocidas; Buritaca, Zaragoza y Frontino. No obstante, era minería primitiva trabajada con elementos de piedra y madera, sin embargo era la actividad económica más importante en la Nueva Granada que configuró una estructura mono-exportadora por medio de la cual pretendía articularse al mercado internacional.

Los visitantes de la provincia expresaban invariablemente su sorpresa por el carácter anticuado de las técnicas mineras empleadas. En Buritaca, toda la riqueza era extraída a fuerza de pico a cortes abiertos, hasta aquí el agua impedía completamente las operaciones. Se desconocían las bombas para sacar el agua de los pozos, lo mismo que la técnica de la voladura, la amalgación y el uso de minerales de energía hidráulica. En el nuevo mundo los españoles, aplicaron el tratamiento de los filones metálicos, lo que habían aprendido de los alemanes e italianos.⁴¹

No obstante, los primeros asomos de tecnificación en la minería colombiana llegaron bajo el reinado de Carlos III, quien envió a algunos técnicos alemanes en busca de más oro y plata con lo que algunas minas alcanzaron algún grado de

⁴⁰ IRISARRI, Aguirre Ana. Estudios regionales y de fronteras interiores. Universidad Autónoma de San Luis de Potosí, Coordinación de Ciencias Sociales y Humanidades. México 2008 pág. 80

⁴¹ PARSONS, James. La colonización Antioqueña en el occidente de Colombia. Banco de la república / El ancora Editores. Bogotá 1997. Pág., 80

tecnificación. Y en 1882, cuando varios ingenieros ingleses y alemanes fueron traídos por el gobierno de Colombia y por empresarios particulares para trabajar en las minas de plata de Santa Ana y en las de oro en Marmato y Supía en el departamento de Caldas, modernizando así la minería de socavón y aluvial.⁴²

Se sabe que la producción aurífera entro en crisis en el siglo XVII, pero a finales del siglo XVIII se presenta el renacer de la minería al registrarse nuevos hallazgos de aluviones auríferos, y de esta época data la presencia de compañías mineras inglesas en Antioquia. Estas, deciden explotar los frentes mineros de Marmato, Supía, Titiribí, Anorí y Sonsón. La inversión extranjera impulsó la formación de compañías mineras locales nacionales como la sociedad de minas de Antioquia, permitió el desarrollo e industrialización de Antioquia, y a finales del siglo XIX la tecnología y el capital extranjero empezaron a tener mucha más importancia en la industria minera porque permitió:

La creación de sociedades comerciales para explotar las minas y permitió la acumulación de importantes capitales que se diversificaron, al igual que las provenientes del café, en las aperturas de las nuevas fábricas (década de 1880) la construcción del Ferrocarril de Antioquia (1875) la fundación de la Escuela de Ingeniería (1874) en la Universidad de Antioquia y en la Escuela Nacional de Minas (1887) que llevan a pensar que la minería era una actividad industrial permanente y estable.⁴³

En ese sentido Roger Brew⁴⁴ destaca la importancia de la minería en la industrialización de Antioquia y resalta a la vez una serie de condiciones y fenómenos que fueron útiles para tal desarrollo:

1. La formación de una elite de habilidades empresariales
2. La creación de un cierto grado de comercio y de especialización dentro de Antioquia, los cuales ofrecen las principales oportunidades para la movilidad social.

⁴²POVEDA, Gabriel. La minería colonial y republicana. Cinco siglos de variantes y desarrollos. Edición en la biblioteca del Banco de la República, Bogotá 2005

⁴³ IRISARRI, Aguirre Ana. Estudios regionales y de fronteras interiores. Universidad Autónoma de San Luis de Potosí, Coordinación de Ciencias Sociales y Humanidades. México 2008 pág. 86

⁴⁴ BREW, Roger. El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920. Editorial Universidad de Antioquia. Bogotá 1977 Pág. 103-104

3. Una pequeña acumulación de capital en manos de “elite” e instituciones financieras que permitan iniciar el desarrollo de la industria cafetera y luego de la industria manufacturera
4. Mano de obra con movilidad y bien dispuesta hacia el trabajo disciplinado
5. La introducción y difusión de conocimientos mecánicos y técnicos.
6. El comienzo de la información de un mercado para productos manufacturados que luego creció mucho durante el auge de la industria cafetera.

Y finaliza diciendo:

Es muy difícil que estas condiciones hubieran surgido de no haber existido la industria minera. Reconoce también la importancia de la bonanza cafetera, que acelero los procesos iniciados por la empresa minera, pero (dice) es en la era de la minería donde debemos buscar el surgimiento del espíritu de la empresa, la capacidad para financiar empresas y de adaptarse a la tecnología y a la aparición de un mercado para la mano de obra calificada y no calificada.⁴⁵

Sin embargo desde el último tercio del siglo XIX la minería se vio rezagada frente al petróleo, pues este comenzó a tener mucha más demanda a nivel mundial por ser una fuente primaria de energía. Casi todas las actividades económicas necesitaban del petróleo, y a mediados del siglo XIX ya se tenía noticia de la presencia del oro negro en el territorio colombiano, iniciándose la explotación formal con la Concesión Barco y la Concesión Mares.

El presidente Rafael Reyes otorgó las dos concesiones: la Barco, el 31 de octubre de 1905, a Virgilio Barco Martínez y la De Mares, el 7 de marzo de 1906, a Roberto de Mares, de quien era padrino de matrimonio.⁴⁶ En 1916, de Mares cede los derechos de la concesión a la Tropical Oil Company (Troco). En 1921 la Troco inició los trabajos de la Concesión de Mares en el Magdalena Medio, y no sería hasta esta época que se presentaran las primeras denuncias por parte de campesinos dedicados a la ganadería acerca de los atropellos por parte de la Troco.⁴⁷

⁴⁵ Ibídem, Pág. 104

⁴⁶ROA, Tatiana. Petróleo y deuda ecológica. Inicios de la historia de un saqueo. Censat Agua Viva. Colombia 2002. Consultado el 4 de noviembre de 2012 en: http://totumasymaracas.files.wordpress.com/2010/01/petroleo_y_deuda_ecologica_2002.pdf

⁴⁷Observatorio social de empresas transnacionales, mega proyectos y derechos humanos. Las huellas del capital transnacional en Colombia. Estudio de tres casos: Nestlé, Cerrejón LLC y Britih Petroleum. Edición grupo de investigación Observatorio social de empresas transnacionales, mega proyectos y derechos humanos. Bogotá 2008, pág. Pág.188

Para la década de 1970, el mundo enfrentaba una de sus mayores crisis energéticas, en la cual los precios del petróleo se elevan considerablemente, lo que hizo que los países industrializados volvieran su mirada sobre el carbón como fuente de energía, que treinta y cinco años más tarde se convertiría en la fuente energética dominante en el mundo con un 70% de consumo, mientras que el petróleo se mantenía con un 4%. De esta forma el Cerrejón sería un punto de referencia para los inversionistas extranjeros, por ser una de las minas a cielo abierto más grandes del mundo, suministrando al mercado internacional el 33% del carbón y su producción constituye el 95% del total de la demanda europea. En ese sentido, la Guajira sufrió una profunda transformación económica a partir de los años ochenta. Mientras en 1975 el comercio representaba 58% del PIB departamental y la actividad minera apenas contribuía con un 2%. Dos décadas después, en 2005, esta última pasó a constituir 51% del PIB y el sector comercio quedó relegado a un 5.3%.⁴⁸

A finales de la década de 1980 se da inicio a la política de apertura económica en Colombia bajo el mandato de Virgilio Barco y se profundiza y consolida esencialmente con el desmonte de aranceles al iniciar los años noventa con el entonces presidente Cesar Gaviria. Desde finales de la década de 1980 se comenzó a reestructurar la institucionalidad minera con el objetivo de adelgazar la labor del Estado en términos de la participación en el negocio minero a través de la liquidación de entidades o de la venta de activos mineros.⁴⁹ Hoy día se ha venido desarrollando una política minera que se consagró en la Ley 685 de 2001, más conocida como el Código de Minas de Colombia que ha sido objeto de fuertes críticas por sus vacíos normativos y políticos.

⁴⁸ FEDESARROLLO. La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal. Consultado el 28 de mayo de 2014 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-miner%C3%ADa-en-Colombia-Informe-de-Fedesarrollo-2008.pdf>

⁴⁹MORALES, Julio. Políticas mineras en Colombia. Jairo Astrada Álvarez, Editor. Bogotá, 2012. pág. 35.

En este contexto se puede decir que efectivamente la minería fue un sector determinante para el desarrollo del país. La acumulación primaria de capitales alentó el desarrollo e industrialización de las regiones más importantes de país, y permitió fortalecer nuestra débil economía, que por medio de la explotación y exportación de metales preciosos y más tarde del petróleo y el carbón pudo insertarse en el mercado mundial. Del mismo modo hoy día, se sigue reconociendo la minería como fuente de desarrollo y progreso socio económico del país.

Por lo cual, se esperaría que Colombia contara con una industria minera fuerte, con avanzados y óptimos procesos de exploración y explotación que le permitieran aprovechar en gran medida las bondades del subsuelo colombiano. Sin embargo, después de más de un siglo de explotación, solo en la explotación de carbón ubicado en la región de La Guajira y el Cesar, se cuenta con una minería formal y a gran escala, en el resto del territorio nacional se desarrolla mediana y pequeña minería y en muchos casos de carácter social y de subsistencia, lo que plantea interrogantes acerca de su rentabilidad y sostenibilidad. A eso se le suma la débil legislación minera, para la contratación, la vigilancia, la ilegalidad y la regulación de la explotación de los minerales y hidrocarburos del país, que permiten la fuga de capitales y el deterioro del tejido social y ambiental

2. Legislación minera: progresos y retrocesos.

Es indudable que Colombia atraviesa por un periodo de auge minero y que los gobiernos de turno anudan esfuerzos con el fin de adecuar los lineamientos políticos y administrativos para propiciar un medio adecuado para la inversión y desarrollo de la industria minera. Resultado de ello fue la Ley 685 de 2001 más conocida como el Código de Minas, el cual tuvo como objetivos principales; fomentar la exploración y explotación de los recursos mineros de propiedad del Estado, dentro de un concepto de desarrollo sostenible y en aras de fortalecer el país económica y socialmente. Además, de regular las relaciones jurídicas del Estado y de los interesados en la explotación de los recursos mineros.

Sin embargo, el Código de Minas es objeto de discusiones políticas y académicas en cuanto a su contenido se refiere, lo que ha generado partidarios y detractores del mismo. Los primeros abogan por su factibilidad y aplicabilidad en el país, mientras que los segundos afirman que es improvisado, y que ha permitido la explotación acelerada de los recursos mineros con considerables consecuencias económicas, sociales y políticas para el país.

2.1 Temas positivos.

Con base en las condiciones favorables que el país tiene en materia minera y reconociendo la importancia de la minería como factor de desarrollo social y económico, se han definido las políticas de: promoción del sector minero, administración del recurso minero y mejoramiento de la productividad y competitividad. Cada una de estas estas políticas responde a un objetivo específico y, en su conjunto señalan el camino que el sector minero debe seguir para su óptimo desarrollo y su adecuado aprovechamiento, en aras de mejorar la calidad de vida de la población.

En primer lugar, la política de promoción minera busca convertir a Colombia en destino obligado de las inversiones mineras. Se espera entonces, incrementar la participación de los inversionistas mineros en el país, tanto empresas junior y promotoras de proyectos mineros, como conglomerados y empresas mineras de tradición que logren atraer recursos técnicos y de capital nacionales y extranjeros para el sector y añadir mayor valor agregado a la cadena.⁵⁰

Para ello, el Estado colombiano trabaja mediante dos líneas de acción: promoción la industria minera dentro y fuera del país. A nivel nacional se busca mostrar los beneficios en materia social y económica. Mientras que a nivel internacional se espera estimular la inversión que atraiga recursos técnicos y de capital para

⁵⁰ MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Distritos mineros. Competitividad, sostenibilidad y bienestar. Consultado el 24 de junio de 2014 en: http://www.simco.gov.co/Portals/0/archivos/Cartilla_Distritos_Mineros.pdf

desarrollar planes y programas que mejoren la calidad de vida de las habitantes en las regiones mineras del país.

En general, es una estrategia que busca informar a los inversionistas sobre el potencial geológico del país, y para ello dispone de un censo minero que brinda todas las estadísticas relacionadas con ese sector, esta información permite tener un conocimiento previo y oportuno de las zonas de explotación, brindando información precisa y eficiente a los diferentes inversionistas, agregando valor a la cadena productiva del sector minero, en aras de generar mayores beneficios en materia social y política para para el país.

En segundo lugar, la política de administración del recurso minero busca optimizar el proceso de producción minera. En este sentido se propende que la administración del recurso minero, se realice bajo criterios de eficiencia, eficacia y efectividad, para lo cual los tiempos de respuesta en la contratación deben obedecer a los mejores estándares conocidos.⁵¹

Esta iniciativa busca que la industria minera colombiana crezca de acuerdo a los estándares latinoamericanos y que aumente la inversión minera en el país, para lo cual, uno de los elementos más importantes de la política de administración del recurso minero es la contratación minera. Dentro de las metas del gobierno nacional en lo referido a la producción minera, se contempla que el proceso de contratación minera sea reconocido como el más ágil en Latinoamérica.

Para lo anterior debe haber un fortalecimiento de la institucionalidad minera con el fin de fiscalizar el proceso de producción minera. Es decir, asegurar el pago de regalías e impuestos y que la explotación del recurso mineral se haga bajo

⁵¹DUQUE, Beatriz y BUSTAMANTE Plinio. Política de administración del recurso minero. Consultado el 25 de junio de 2014 en : http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Minas_%20Anllela/Otros/Politica%20de%20Administracion.pdf

criterios de técnicos que permitan aprovechar al máximo el curso minero, al tiempo que se brinde un adecuado servicio a los usuarios.

Por último, la política de mejoramiento de la productividad y la competitividad tiene como objetivo movilizar la 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.⁵²

Si bien, la minería es una actividad económica de gran importancia para el desarrollo social y económico del país, tal como lo señalan el PIB minero, la Inversión Extranjera Directa, las regalías e impuestos mineros, no ha alcanzado los niveles óptimos de desarrollo e industrialización que le permitan asegurar su contribución a largo plazo al desarrollo sostenible del país y de las regiones en donde se desarrolla.

En ese sentido, reconociendo el potencial minero del país y su aporte significativo al crecimiento de la economía doméstica se hace necesario adoptar una política de modernización técnica y empresarial de la pequeña y mediana minería, con el objetivo de elevar la productividad y competitividad de las explotaciones minerales tradicionales y diversificar la presencia minerales en el mercado internacional.⁵³

Como vemos, las anteriores políticas señalan el camino que el sector minero colombiano debe seguir para posicionarse como una industria minera desarrollada con buenas practicas técnicas y empresariales a nivel nacional e internacional. Asimismo, se reflejan los esfuerzos del gobierno nacional por

⁵² DUQUE, Beatriz y BUSTAMANTE Plinio. Política de mejoramiento de la productividad y la competitividad. Consultado el 25 de junio de 2014 en: <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/INGLES/PoliticaMejoramiento.pdf>

⁵³ MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Distritos mineros. Competitividad, sostenibilidad y bienestar. Consultado el 24 de junio de 2014 en: http://www.simco.gov.co/Portals/0/archivos/Cartilla_Distritos_Mineros.pdf

hacer de Colombia una potencia minera, y la apuesta a la minería como motor de desarrollo social y económico. Los casos exitosos de países como Canadá y Chile han demostrado que la especialización de este sector contribuye al buen desempeño de la economía.

2.2 Temas críticos

Pese a los temas positivos, el Código de Minas presenta grandes vacíos legales y administrativos que no responden a los intereses sociales y económicos de la nación. Colombia se muestra insuficiente en cada uno de los elementos ya mencionados retardando el desarrollo del sector minero, el buen desempeño de la economía nacional y permitiendo que continúen los impactos negativos sobre la población en materia social y económica de una minería sin ningún control.

A partir de la expedición de la Ley 685 de 2001, el Estado colombiano renunció a ser empresario minero y como dueño del recurso optó por el esquema de traspasar a empresarios privados el derecho a explorarlo y explotarlo, mediante la figura del contrato de concesión. Como contraprestación, el concesionario se obliga a pagar al Estado un canon superficiario durante el periodo de exploración montaje y construcción, así como una regalía por el material explotado.⁵⁴

El Estado colombiano pasó de ser inversionista en el sector minero a impulsor de una política de desarrollo minero centrada en la labor del sector privado, sin la posibilidad de empresas mineras con capital público y/o mixto, en este sentido el papel estatal quedó reducido a facilitar, promover y fiscalizar. A cambio el Estado solo recibe una contraprestación que paga el concesionario por el tiempo que dure la explotación de los recursos no renovables, denominado *regalía*, la cual está determinada en función del precio internacional del mineral. De esta forma, se limita la labor del Estado mediante reducción de sus funciones y la liquidación de empresas mineras estatales como: ECOCARBON y MINERALCO, empresas que

⁵⁴PONCE, Álvaro. Panorama del sector minero. Bogotá 2010. Consultado el 21 de octubre de 2013 en: <http://www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=SW5htFa4evE%3D&tabid=289&mid=1438>

en otrora tiempo podían ejecutar proyectos mineros, así como explorar y explotar yacimientos mineros en el país.

Otro elemento sujeto a críticas es la asesoría que tuvo el Estado para la elaboración del Código de Minas de 2001. Según la corporación PBI Colombia

En el 2001 Colombia aprobó la Ley 685, más conocida como el Código de Minas. Para su elaboración, el estado estuvo asesorado directamente por una firma de abogados que en ese momento representaban a la mitad de las compañías inscritas en el registro minero nacional y por empresas mineras canadienses con grandes intereses en el territorio como demuestra el hecho de que actualmente el 43,41% de las empresas mineras en Colombia sean de esta procedencia.⁵⁵

Este contexto, permite apreciar que la política minera colombiana se ha definido en función de intereses de la industria privada, y que el papel fiscalizador de Estado colombiano es inocuo. En octubre de 2010 la Revista Semana publicaba que el presidente Santos tenía conocimiento de que el director de Ingeominas y algunos de sus funcionarios de mayor confianza pactaban en privado con representantes de empresas multinacionales eventuales prórrogas de la concesión por otros 30 años⁵⁶. Esta situación permite evidenciar la debilidad institucional, la falta de idoneidad de algunos funcionarios públicos y la corrupción dentro de las instituciones encargadas de velar por el buen funcionamiento del negocio minero.

En ese sentido, se requiere de una reestructuración institucional profunda que garantice un equipo humano y técnico basado en la transparencia, y en el control efectivo por parte del estado que evite la expoliación de los recursos colombianos.

Cómo se ve, la capacidad de fiscalización minera es de una deficiencia tal que ha permitido la expoliación de los recursos de los colombianos por parte de las grandes empresas mineras. Pero en lo referente a la titulación minera, las cosas también funcionan muy mal, lo suficiente para que el propio Ministro de Minas

⁵⁵PBI Colombia. Boletín informativo No 18. Minería en Colombia: ¿a qué precio? Noviembre de 2011. Pág. 8

⁵⁶ MORALES, Julio. Políticas mieras en Colombia. Jairo Astrada Álvarez, Editor. Bogotá, 2012. pág. 41

Rodado Noriega (4 de junio de 2011), haya expresado que la titulación es “una piñata” donde campea la corrupción.⁵⁷

El descalabro institucional es tal, que a pesar de que el Código Minero prohíbe la titulación en paramos y reservas ecológicamente sensibles, a la Anglo Gold Ashanti una de las más grandes mineras del mundo se le otorgaron 19 títulos en páramos, la mayoría en el páramo Santurbán, desconociendo las normas que impiden la exploración y explotación de minerales en zonas protegidas, parques nacionales naturales y regionales.

Por otro lado, la minería en territorios étnicos es muy delicado, si bien la consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas reconocido por las Naciones Unidas mediante convenio OIT 169 de 1989 y por la Constitución Política de Colombia que busca salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos, así como reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e institucionales⁵⁸ no es una figura muy utilizada. La consulta previa no es vinculante. Es decir, aunque el pueblo se niegue a que se realice el proyecto, este puede seguir adelante si el Estado lo considera,⁵⁹ porque los grupos étnicos en uso de este derecho fundamental no pueden frenar el desarrollo del país. En efecto, cualquier territorio étnico colombiano puede ser objeto de titulación y explotación minera ignorando los estándares nacionales e internacionales de protección física y cultural.

La consulta previa enfrenta serios problemas. El Estado colombiano no reconoce la totalidad de pueblos indígenas y afros y de sus territorios, para los cuales no se aplica el derecho a la consulta previa, además la violencia también impide que se ejerza ese derecho de consentimiento. La misión del Foro Permanente tras la visita a la región del Pacífico colombiano señaló que, muchas veces el desplazamiento

⁵⁷ *Ibíd.* Pág. 43

⁵⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Apuntes sobre la consulta previa con grupos étnicos. Bogotá 2011. Consultado el 20 de mayo de 2014 en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Grq2aX7b9gU%3d&tabid=273> pág. 1

⁵⁹ PBI Colombia. Boletín informativo No 18. Minería en Colombia: ¿a qué precio? Noviembre de 2011. Pág. 14

forzado al que son sometidos los pueblos indígenas es una estrategia para la imposición de megaproyectos en sus territorios evitando así la consulta previa⁶⁰

Asimismo, hay un punto muy problemático en lo relativo a las licencias ambientales. Hasta el 2001 fueron un requisito para todas las etapas de la actividad minera, pero el nuevo Código de Minas señaló que esta autorización ambiental solo era necesaria para desarrollar actividades de explotación, lo que impide que antes de la exploración se rechace una actividad minera por los posibles daños que pueda generar.⁶¹ Si bien es una fase exploratoria, puede causar tanto daño como la fase de explotación por la tala de bosques, contaminación del agua y la erosión de la tierra.

Al respecto, el exministro de minas Federico Rengifo insistía en que seguirían blindados, pues la prohibición de minería en esos sitios también está incluida en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Santos. Pero, ¿Qué va a pasar con estas zonas cuando el gobierno Santos acabe su período (agosto de 2014)? Estas y otras inquietudes son las que tienen hoy expertos en derecho ambiental, como Sebastián Rubiano, quien señala que lo más razonable sería no entregar títulos mineros mientras no esté lista la nueva reforma.⁶² En ese sentido, las leyes de protección de recursos naturales y medio ambiente del actual Código de Minas no son eficaces. Se ha demostrado que la legislación ambiental presenta serios vacíos y deficiencias administrativas que pueden generar impactos ambientales y sociales negativos, por lo que se deben fortalecer los estándares nacionales de protección frente a la minería.

En términos generales el Código de Minas es débil, aunque vale la pena mencionar los esfuerzos del gobierno nacional por modernizar el sector minero para alcanzar

⁶⁰ *Ibidem*. Pág. 17

⁶¹ *Ibidem*

⁶² EL ESPECTADOR. Se enreda reforma del Código de Minas. Consultado el 30 de enero de 2014 en: <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/articulo-402048-se-enreda-reforma-del-codigo-de-minas>

un desarrollo social y económico integral del país. Sin embargo, pasa por un proceso de ajustes en materia política y fiscal que ha creado ventanas de oportunidades que han sido bien aprovechadas por inversionistas extranjeros a la hora de explotar el subsuelo colombiano, con considerables consecuencias ambientales y sociales para el país. En ese sentido, mientras Colombia no cuente instituciones fuertes responsables del negocio minero, una presencia estatal en las zonas de explotación mineral y un capital humano de calidad, la producción minera no será el motor de desarrollo social y económico que se espera y por el contrario seguirá reproduciendo los impactos negativos ambientales, sociales y económicos de una explotación minera sin control.

3 Distritos Mineros

En la última década Colombia ha experimentado un crecimiento notable en su producción minera logrando ubicarse dentro del grupo de países de América Latina denominados mineros. Sin embargo, no ha logrado su pleno desarrollo debido a su lento progreso tecnológico y legislativo, no obstante, en los últimos años ha emprendido numerosos esfuerzos por mejorar el clima para la inversión extranjera mediante políticas de seguridad y estabilidad, y actualmente dentro del marco de la Política de Mejoramiento de la Productividad y de la Competitividad y del Plan Nacional para el Desarrollo Minero 2019, el Ministerio de Minas y Energía adelanta la estrategia: Modelo de Gestión para la Productividad y la Competitividad Sostenible de los Distritos Mineros.⁶³

Los distritos mineros además, de fortalecer la capacidad de promoción del territorio colombiano para incentivar la inversión extranjera, contribuyen al progreso local, regional y nacional, mediante la obtención utilidades netas producto de la explotación de los recursos del suelo colombiano.

⁶³SIMCO. Modelo de gestión para la productividad y la competitividad sostenible de los distritos mineros en Colombia. Consultado el 28 de enero de 2014 en : http://www.simco.gov.co/Portals/0/Panorama/MARCO_ORIENTADOR_DISTRITOS_MINEROS.pdf

3.1 Concepto de distritos mineros.

Dentro del marco de la política minera de Colombia, se busca mostrar el potencial minero del país, mejorar su productividad y su competitividad e incentivar la inversión estratégica en la exploración y explotación de los yacimientos mineros de manera sostenible, y para ello, el Ministerio de Minas y Energía cuenta los distritos mineros como una herramienta de identificación y caracterización de las regiones mineras en Colombia.

Los distritos mineros son zonas estratégicas con continuidad geográfica y geológica, en las cuales la minería es una actividad económica de interés e impacto social. En estos distritos mineros encontramos los siguientes actores: productores, empresarios privados, las instituciones, las organizaciones sociales gremiales y de apoyo, las entidades generadoras de conocimiento y tecnología y las entidades territoriales. Todos comprometidos con el negocio minero legal, realizando la planeación y la gestión para el mejoramiento de la productividad, logrando así ser más competitivos en el nivel nacional e internacional. Esto permite tener una minería sostenible, con énfasis en lo territorial, lo minero-empresarial y que pueda articularse a lo institucional, siendo consecuente con la visión, las políticas y los planes de desarrollo del país.⁶⁴

Es decir, los límites de los distritos no son fijos, por el contrario se puede incrementar su extensión para una fase exploración minera, si el Estado o el inversionista privado la consideran necesario y posteriormente desarrollar actividades de explotación si los resultados de la fase de exploración resultan exitosos. Puesto que a mayor área explorada, mayores posibilidades de hallazgos de zonas de interés minero, ya que de acuerdo con el Código de Minas, el negocio minero del Estado es vender a los inversionistas privados el acceso a oportunidades de aprovechamiento del recurso mineral⁶⁵.

En ese sentido, el objetivo de los distritos mineros es el de promocionar a Colombia como país minero mediante las políticas de:

⁶⁴ Colombia Minera. Consultado el 24 de enero de 2014 en: http://www.simco.gov.co/Portals/0/archivos/Cartilla_Distritos_Mineros.pdf. pág. 4

⁶⁵ UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA (UPME). Plan nacional para el desarrollo minero. consultado el 29 de enero de 2014 en: http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM_2019_Final.pdf Pág. 78

Tabla N°1 Políticas de promoción y administración del sector minero colombiano

Política	Objetivo
Promoción del país minero	La promoción del país minero busca posicionar la minería dentro y fuera del país con dos objetivos concretos. A nivel nacional busca mostrar los beneficios de la minería tanto en lo social como en lo económico. A nivel internacional la promoción minera busca estimular a inversionistas y cooperantes internacionales para el desarrollo de planes de negocios privados y de proyectos de desarrollo de carácter estratégico para las regiones y el país
Administración del recurso minero	La administración del recurso minero, busca optimizar los procesos de soporte para cumplir con las propuestas de valor dirigidas a cada cliente. En este sentido se propende para que la administración del recurso minero, se realice bajo criterios de eficiencia, eficacia y efectividad, para lo cual los tiempos de respuesta deben obedecer a los mejores estándares conocidos.
Mejoramiento de la productividad y la competitividad.	El Mejoramiento de la Productividad y de la Competitividad del sector minero colombiano, busca que el país especialice y fortalezca las economías de escala para incrementar el aprovechamiento sostenible por regiones y que éstas puedan consolidar de forma acorde con su visión territorial un marco de desarrollo económico y social integral.

Fuente: SIMCO: Modelo de gestión para la productividad y la competitividad sostenible de los distritos mineros en Colombia.

Las políticas anteriores marcan el camino que el país debe seguir para cumplir con el objetivo planteado en el Plan Nacional para el Desarrollo Minero 2019, que espera que para ese año la industria minera colombiana sea una de las más importantes de Latinoamérica y habrá ampliado significativamente su participación en la economía nacional e internacional.

3.2 Delimitación de un distrito minero.

De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, la delimitación de un distrito minero pasa por dos momentos;

En primer lugar, identificando la presencia de encadenamientos productivos mineros, estableciendo las características asociadas a cada uno de los procesos que desarrollan, las tecnologías que emplean, las variables que controlan, el talento humano que interviene en ellos, los mercados, las instituciones que participan en su desarrollo y su influencia directa e indirecta, en los aspectos sociales, económicos y ambientales, en el territorio.⁶⁶

Como vemos, el primero es de carácter eminentemente valorativo. Se evalúan las condiciones de productividad y competitividad de la zona y se determina el impacto económico, social y ambiental que se espera genere. Con base en estas estimaciones se desarrollan políticas y planes de planificación y capacitación técnica y empresarial con la finalidad de elevar los niveles de producción y

⁶⁶ Colombia Minera. Consultado el 24 de enero de 2014 en: http://www.simco.gov.co/Portals/0/archivos/Cartilla_Distritos_Mineros.pdf. pág. 4

competitividad minera en los distritos identificados. Mientras que en el segundo, se determinan las medidas de promoción y gestión del terreno.

En segundo lugar, a partir de la anterior información, conjuntamente, el Ministerio de Minas y Energía, con las autoridades departamentales y municipales, los productores, los empresarios y proveedores de servicios de la región, determinarán las características y parámetros del territorio que conforma el Distrito Minero y sobre el cual se aplicarán de forma concertada las herramientas de planeación y de gestión. Dichos parámetros deberán estar asociados a características geológicas compartidas, problemáticas y oportunidades comunes en lo social, lo cultural, lo político y lo económico, aspectos biofísicos similares en el territorio, entre otras condiciones propias de cada región de Colombia.⁶⁷

Una vez acordados los tipos de minerales presentes en la zona se identifican las áreas que cumplen los parámetros establecidos y se definen las políticas de intervención y de gestión del territorio. El objetivo de jalonar el progreso de la minería en la región y garantizar la sostenibilidad y competitividad de esta actividad mediante el desarrollo técnico y empresarial, agregándole valor a la cadena productiva, aprovechando racionalmente la explotación de los minerales y propendiendo por mejorar la calidad de vida de los mineros y de habitantes de las regiones mineras.

3.3 Zonas caracterizadas como distritos mineros.

La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)⁶⁸, caracterizan los distritos mineros de acuerdo con:

- El tipo de material mineral y el volumen de producción
- El grado de concentración minera frente a zonas relativamente homogéneas y uniformes
- La tradición minera de las comunidades locales y regionales

⁶⁷ *Ibíd*em

⁶⁸UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA (UPME). Distritos Mineros: exportaciones e infraestructura de transporte. Consultado el 29 de enero de 2014 en: http://www.upme.gov.co/Docs/Distritos_Mineros.pdf. Pág.19

Bajo estos parámetros, la UPME identifica los minerales más representativos de la producción minera nacional en relación con los volúmenes de producción que pueden considerarse significativos desde el punto de vista del mercado de cada uno de ellos. A continuación se localizaron las áreas productivas y se identificaron las zonas geográficas que cumplían con el criterio de concentración minera,⁶⁹ estableciendo 26 distritos conformados por 188 municipios como se muestra en el mapa N° 1

El examen de las veintiséis zonas con características de distritos mineros permitió agruparlas en tres categorías ordenadas de mayor a menor volumen de producción, así:⁷⁰

- Grupo I - Distritos con volumen de producción superior a cinco millones de toneladas de carbón por año.
- Grupo II - Distritos con escalas medianas de producción, inferiores a cinco millones de toneladas por año.
- Grupo III - Distritos productores de metales preciosos y esmeraldas.

El Mapa N°2 muestra los principales departamentos productores de carbón, oro, níquel y materiales para la construcción en Colombia. Como puede verse que entre los departamentos de la región Andina, Pacífica y Caribe, se distribuye la mayor producción de estos minerales. Vale la pena mencionar que de las 26 zonas caracterizadas por la UPME como distritos mineros tan solo 3 exportan la totalidad de su producción: los distritos carboníferos de La Jagua y Barrancas en los departamentos del Cesar y la Guajira respectivamente, y Montelíbano con la explotación de níquel en el departamento del Cesar. De otra parte, distritos como Zipaquirá, El Zulia y Paz del Río, satisfacen la demanda interna y exportan una pequeña proporción de su producción. En cambio, la mayoría de los distritos

⁶⁹ Ibídem

⁷⁰ Ibídem

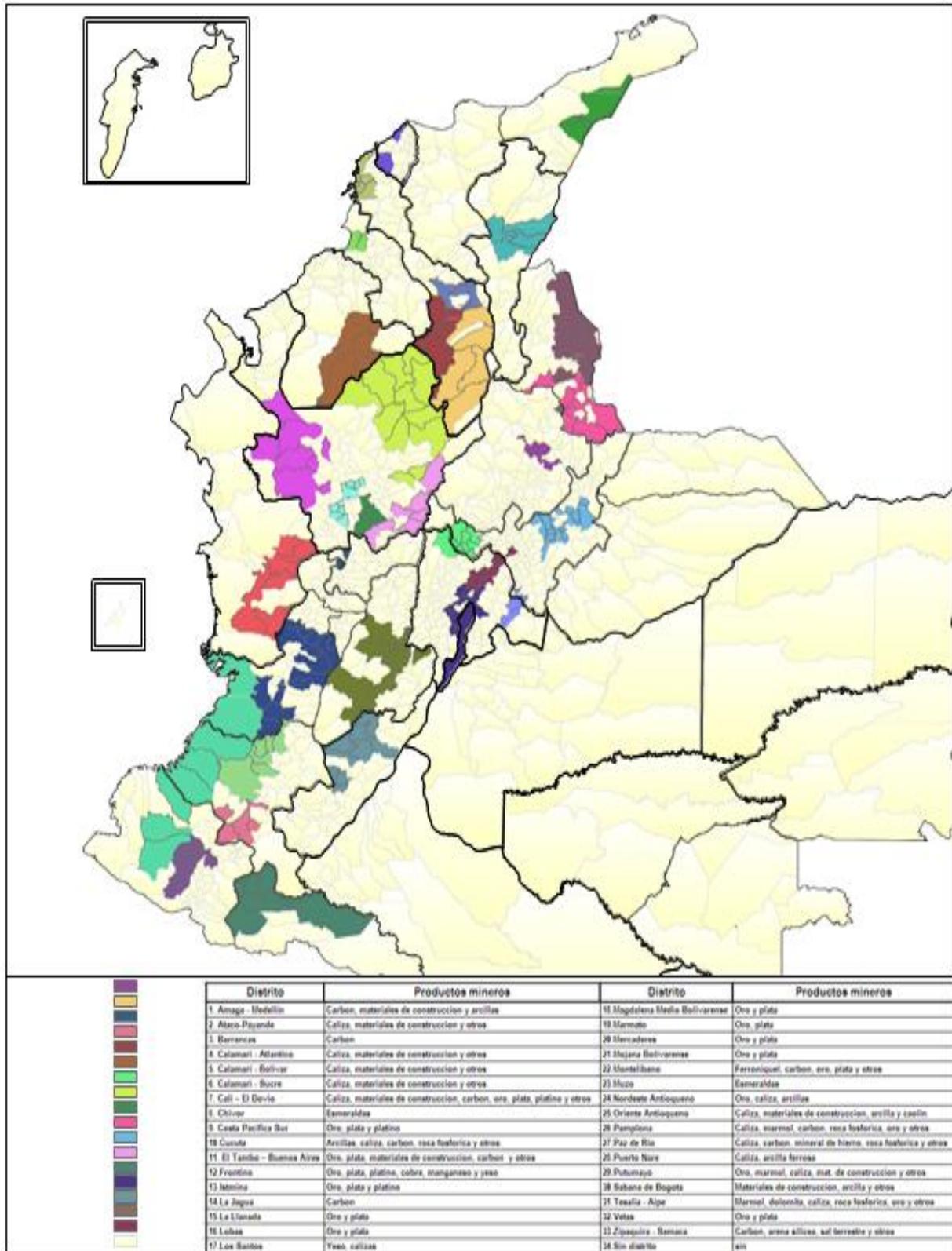
especializados en la explotación de materiales de construcción únicamente destinan su producción al consumo interno.⁷¹

Como vemos, los distritos mineros son unidades de territorio con actividades mineras significativas y con potencial de convertirse en centros exportadores. Los criterios adoptados para la identificación de zonas que puedan considerarse como distritos mineros incluyeron: a) el tipo de material mineral y el volumen de producción, b) el grado de concentración minera frente a zonas relativamente homogéneas y uniformes, y c) la tradición minera de las comunidades locales y regionales.⁷²

⁷¹ FEDESARROLLO. La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal. Consultado el 28 de mayo de 2014 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-miner%C3%ADa-en-Colombia-Informe-de-Fedesarrollo-2008.pdf>

⁷² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DNP. Mejoramiento de la productividad y competitividad minera nacional. Consultado el 3 de febrero de 2014 en: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0023000080000.pdf

Mapa N° 1. Distritos mineros en Colombia. 2005-2010



Fuente: Simco

CAPÍTULO II

MINERÍA Y GESTIÓN PÚBLICA

En este capítulo se aborda un tema de especial relevancia tanto para el diseño y fortalecimiento de las políticas mineras, como para el análisis de la Gestión Pública municipal en Colombia, refiriéndose especialmente a la organización y al manejo de las regalías en zonas de explotación minera, toda vez que es un sector en auge con gran capacidad de producir riqueza, de generar desarrollo social y por tanto mejorar la calidad de vida de la población en zonas donde se explotan minerales e hidrocarburos. Al respecto, la discusión que se ha iniciado recientemente en el país tiene que ver efectivamente con el aumento significativo las regalías en las regiones productoras y la baja calidad de vida de sus habitantes.

Las regalías, esa contrapetición económica que recibe el Estado colombiano por permitir que se extraigan los minerales del suelo y subsuelo, se incrementaron notablemente desde la década pasada, asociados al aumento internacional de los precios y de manera casi simultánea la calidad de vida en las regiones donde se explotan minerales registran cifras significativamente por debajo que el resto del país. En ese sentido, el objetivo de este capítulo es analizar de manera sistemática la organización y el manejo que le dan las gobernaciones locales a las regalías, por concepto de municipios productores de minerales y el impacto que ha tenido dicho manejo sobre la calidad de vida de sus habitantes.

Para ello, el texto se divide en dos partes. En la primera de ellas se presenta la producción de minerales e ingresos de los municipios mineros, mostrando el comportamiento de los indicadores de producción y económicos de las regiones mineras de Colombia en el periodo de estudio con la finalidad establecer el aumento en los ingresos producto de la extracción de minerales.

En la segunda parte del texto, se procede a analizar con base en la información municipal disponible, la evolución de la calidad de vida de los habitantes de las regiones productoras de minerales. Para ello se toman en cuenta tres indicadores

vitales:⁷³ Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y mortalidad infantil, y un tercero: Índice de Desempeño Fiscal, para contrastarlos en dos tipos de regiones: en los municipios donde se concentra la explotación de carbón y los municipios donde se concentra la explotación de oro, como referentes de condiciones favorables por ser los municipios mayores receptores de regalías. A pesar de que los municipios donde se explota carbón y oro, fueron los que más recibieron regalías, las condiciones de vida de esta población, no solo no mejoró, sino que en la mayoría de los casos decrecieron y quedaron por debajo del promedio nacional.

1. Producción minera nacional.

Si bien, la industria minera colombiana se basa en la producción de diversos minerales como el carbón, metales preciosos como la plata, el platino, el oro, piedras preciosas y ferroníquel, se destacan el carbón y el oro por su crecimiento continuo en la producción y su aporte al fortalecimiento del PIB regional y nacional, así como también al fortalecimiento de las finanzas públicas del país. En ese sentido, a continuación se presenta el análisis de los indicadores de producción e ingresos mineros de las regiones más representativas del país, con el objetivo de establecer su producción en el periodo 2005-2010 y las regalías recibidas en este mismo periodo.

Tabla N° 2. Producción minera nacional 2005-2010

Mineral	Unidad	2005	2006	2007	2008	2009	20010	Total
Minerales preciosos								
Oro	Kilogramos	37.739	35.786	15.683	15.482	34.321	47.838	186.849
Plata	Kilogramos	8.542	7.142	8.399	9.765	9.162	10.827	53.837
Minerales combustibles								
Carbón	Miles de toneladas	53.888	59.675	66.192	69.902	73.502	72.807	395.966
Piedras preciosas								
Esmeraldas	Miles de quilates	9.825	6.746	5.734	3.389	2.122	2.945	30.761

Fuente: Minminas, Anuario estadístico. 2008

⁷³Se toman en cuenta estos indicadores porque, permiten evaluar la efectividad de los gobernadores locales de los municipios mineros colombianos a la hora de proveer los bienes y servicios sociales dentro de su campo de competencia. La Mortalidad Infantil y el NBI, dan cuenta del acceso de la comunidad a los servicios básicos como: salud, educación, vivienda, capacidad económica. Por su parte el IDF da cuenta de la capacidad administrativa y financiera de los municipios colombianos.

Como vemos en la Tabla N°3, la producción minera nacional presentó una tendencia de crecimiento positiva en el periodo de estudio, con un promedio anual de 4,7% jalonada principalmente por el carbón. La producción del carbón pasó de 53.888 toneladas en el 2005 a 72.807 toneladas en el 2010, mostrando un crecimiento sostenido que corresponde al 6,3% anual. Lo anterior se debe a los precios que ha tenido en los últimos cinco años y a la consolidación de nuevos proyectos mineros, así como la expansión de la producción de otros. Esto viene fortaleciendo al país como el cuarto mayor exportador y el noveno productor mundial, además de ser el primero en Sur y Centro América.⁷⁴

Sin embargo el mineral de mayor crecimiento ha sido el oro con un 19,7%. Si bien, la Tabla N°3 muestra una tendencia en la disminución de su producción, que se inicia el 2006 y que se extiende durante los años 2007 y 2008, a partir del año 2009 se presenta el renacer de la producción aurífera con 34.321 kilogramos y 47.838 kilogramos en el 2010. Estos repuntes están más relacionados con las tendencias de los precios de este metal en el mercado internacional y la implementación de nuevas tecnologías que han permitido un aumento en la recuperación del mineral.⁷⁵

Este contexto, permite evidenciar la reciente evolución de la minería en Colombia, resaltando el dinamismo registrado por el oro en los últimos años. No obstante, es importante subrayar que el carbón ha sido el mineral de mayor aporte al crecimiento del PIB nacional y regional. El subsector carbón, es el que registra mayores cifras en producción y exportaciones, también es el sector que más contribuye al fortalecimiento de las finanzas estatales por medio del pago de impuesto y regalías. Sin embargo, se espera que la producción del oro aumente de manera significativa en los últimos años y se mantenga en el tiempo, por la entrada en operación de nuevas minas y por la modernización técnica y empresarial de la industria minera que permiten aprovechar al máximo el recurso minero.

⁷⁴ UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA, (UPME). Boletín estadístico de minas y energía, 1990-2010. Consultado el 26 de febrero de 2014 en: <http://www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ABaDJv5Q1Jo%3D&tabid=96> Pág. 67.

⁷⁵ *Ibidem*. pág. 68

1.1 Producción de carbón por departamento

Colombia cuenta con recursos de carbón de excelente calidad suficientes para participar en el mercado mundial por largo tiempo. Las reservas medidas son de 7.063,6 Mt, ubicadas principalmente en la Costa Atlántica, donde se encuentra el 90% del carbón térmico que a su vez corresponde al 98% del carbón nacional.⁷⁶ A continuación se presenta un análisis de la producción carbonífera de país, haciendo especial énfasis departamento de la Guajira y el Cesar, dada su gran importancia relativa dentro del sector.

Tabla. N°3. Producción de Carbón (Miles de Toneladas)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Zona Costa Atlántica							
La Guajira	27.180,0	29.073,5	30.069,5	31.939,9	31.430,9	31.098,2	180.792,00
Cesar	27.709,5	31.118,3	33.186,6	33.676,2	34.050,1	36.015,5	195.756,20
Córdoba	183,3	512,1	481,0	493,2	392,3	100,4	2.162,30
Zona Interior							
Antioquia	488,2	427,6	230,1	403,9	655,8	149,4	2.355,00
Boyacá	1.280,1	1.756,4	2.275,2	2.231,0	2.276,2	2.276,2	12.095,10
Cundinamarca	1.176,3	1.176,3	1.784,7	2.405,7	1.941,6	2.056,1	10.540,70
Norte de Santander	1.403,6	1.931,3	1.691,3	2.085,2	1.938,4	2.117,2	11.167,00
Valle del Cauca	210,1	112,6	49,6	79,1	0,0	0,0	451,40
Varios *	44,0	186,1	134,3	188,0	122,0	137,3	811,70
Total producción nacional	59.675,1	66.191,9	69.902,2	73.502,0	72.807,4	74.350,1	416.428,70

Fuente: Minminas, Anuario estadístico. 2008 * Incluyen los reportes de Casanare, Cauca y Santander. Nota: las series 2004, 2005 y 2006 han sido corregidas por INGEOMINAS. Estos datos son basados en las regalías.

En términos de cantidades producidas el carbón muestra una tendencia de crecimiento positiva en el periodo 2005-2010, presentando una tasa de crecimiento promedio anual de 5,2%. Los departamentos de La Guajira y Cesar son los mayores productores, y son responsables del 90% de la producción con un promedio anual de 30.132 y 32.626 toneladas respectivamente. Esta producción se ubica actualmente en cuatro municipios del departamento de La Guajira (Barrancas, Hato Nuevo, Albania y Maicao) que conforman el distrito minero de Barrancas y cuatro de Cesar (Becerril, El Paso, Codazzi, La Jagua y La Loma) constituyendo el distrito de La Jagua.

⁷⁶ UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA, (UPME). La cadena del carbón. Consultado el 26 de febrero de 2014 en: http://www.upme.gov.co/Docs/Cadena_carbon.pdf pág. 23

La producción del carbón en del distrito de Barrancas paso de 27.180 toneladas en 2005 a 31.098 toneladas en 2010, mientras que la producción en el distrito de La Jagua que el en año 2005 era de 27.709 toneladas se incrementó a 36.015 toneladas en el 2010. Esto arroja que entre el 2005 y 2010 la producción de estos dos departamentos creció a una tasa promedio anual de 4,5% pero de manera mucho más acelerada en el Cesar (5,3%) que en La Guajira (2,7%).⁷⁷

Como puede observarse, la mayor parte de la producción de carbón se distribuye entre la región de la Costa Atlántica, liderada por los departamentos del Cesar y La Guajira. Otros departamentos ubicados en la zona interior producen carbón pero en pequeñas cantidades. Se debe advertir, que las cifras presentadas en la Tabla N°4 y siguientes, están limitadas por la restricción de la información minera que existe en el país. Es probable que a causa de la informalidad del sector minero y al desconocimiento geológico al que se enfrenta el país se desconozcan las cifras reales de crecimiento y producción y su impacto económico regional y nacional.

1.2 Producción de oro por departamento

Si bien, la producción de oro se realiza en diversas regiones de Colombia, el departamento de Antioquia ocupa un lugar preponderante en las cifras de producción nacional, seguido por el departamento del Chocó que en los últimos años ha aumentado su producción, registrando incluso cifras mayores al departamento de Antioquia. La Tabla N°5 muestra los principales departamentos productores de oro, asimismo se señalan la participación de cada uno de ellos en el volumen de la producción del mineral durante el periodo de estudio.

⁷⁷ GARAY, Luis Jorge. Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflicto. Edición, Jaime Viana, Bogotá 20013. Consultado el 7 de febrero de 2014 en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/182119332/MineriaEnColombia-Vol2.pdf/6cc33e0c-29e9-4a65-8561-1215fa8d07a0>. Pág. 49

Tabla N° 4. Producción de oro por departamento (Kilogramos)

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Antioquia	22.376,20	10.724,20	11.414,20	25.995,60	28.027,90	18.898,50	117.436,60
Chocó	1.882,40	1.192,30	1.590,00	3.340,40	10.847,20	24.529,70	43.382,00
Bolívar	4.194,30	991,1	417,3	2.389,80	3.431,10	5.763,70	17.187,30
Caldas	2.013,30	1.416,60	1.120,90	1.080,30	1.217,50	1.200,50	8.049,10
Córdoba	3.720,70	462	14,3	82	454,8	638,2	5.372,00
Cauca	349,9	281,4	350,7	621,5	2.316,80	1.036,70	4.957,00
Valle del Cauca	114,8	62,6	47	203,1	570	522	1.519,50
Tolima	238,1	241,5	255,2	217,3	275,8	483,1	1.711,00
Nariño	203,5	122,1	199,6	238,7	442,7	328,8	1.535,40
Santander	520,9	139,6	36	62	140,1	53,8	952,4
Huila	7,1	2,8	3,7	4,8	22,3	43,6	84,3
Risaralda	35,5	30	24,7	30,1	43,8	35,2	199,3
Guainía	73,1	11,3	4,7	14,5	5,5	22,4	131,5
Quindío	1,2	0,9	1,3	8	14,7	20,7	46,8
Putumayo	45,3	3,5	1,2	7,3	15,9	13,4	86,6
Otros	9,9	1	1,2	25,7	11,8	15,3	64,9
Total Nacional	35.786,30	15.481,60	15.481,60	34.321,00	34.321,00	53.605,70	202.715,20

Fuente: Minminas, Anuario estadístico. 2008

En el periodo 2005-2010 la producción nacional de oro registró un crecimiento promedio anual de 66.000 kg, pasando de producir 35.786 mil kg en el 2005 a 53.605 mil kg en el 2010. Si bien, la producción de oro se vio afectada en los años 2006 y 2007 en donde disminuyó casi a la mitad su producción, muestra una recuperación significativa en los tres años siguientes con cifras aproximadas a 34 mil kilogramos en el 2008 y 2009 y 53 mil kilogramos en el 2010. Este aumento del 121,69% del año 2008 con respecto al año 2007 y de 39,38% del año 2009 con lo reportado para el 2008, pudo estar relacionado con los precios internacionales del oro que tiene sus mejores cotizaciones históricas, en los años 2008 y 2009 con precio promedio anual de US\$871,79 y los \$973,38 por onza y mostrando un crecimiento del 34,65% con relación al precio de 2007 y de 11,65% con respecto al 2008.⁷⁸

Las cifras auríferas, ubican al departamento de Antioquia como la región de mayor producción de oro del país con un 57.9%, seguido del departamento del Chocó con un 21.4% de la producción aurífera nacional. Para el caso de la región antioqueña, su producción deriva de la explotación de las minas ubicadas en el Bajo Cauca, el Suroeste y en algunos municipios del norte de la región. La mayor parte de esta producción resulta de la explotación del distrito del Nordeste Antioqueño, del cual

⁷⁸ Ibídem, pág. 68-69

se extraen aproximadamente 11 mil kg de oro, lo que representa el 94% del total de la producción del departamento.

El distrito comprende los municipios de Amalfi, Anorí, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Maceo, Remedios, San Roque, Segovia, Tarazá y Zaragoza. La actividad minera en los municipios de Segovia, Remedios y Amalfi la realizan las empresas Frontino Gold Mines Ltda., y minas la Bramadora S.A. En los municipios del Nechí y el Bagre se encuentran Mineros S.A., que trabajan yacimientos aluviales. Por su parte, pequeñas empresas y personas naturales con menor grado de organización explotan los aluviones en los municipios de Caucasia, Cáceres y Tarazá⁷⁹.

Entre el 2006 y 2007 el distrito presentó una caída en su producción de más del 50%, pasando de 21.977 kg a 10.715 kg en promedio anual, sin embargo, se recuperaría en los años siguiente (2008 y 2009) con una producción promedio anual de 25.200 kg. Este comportamiento inestable en la producción de oro tuvo considerables consecuencias en la cifras de producción departamento y nacional.

Por su parte el departamento del Chocó produce el 21.4% del oro del país, lo que lo ubica como segundo después del departamento de Antioquia. La actividad minera en este departamento presentó un acelerado crecimiento que se inicia en el año 2008 y llega a su punto máximo en el año 2010 registrando cifras de 24.529 kg superando en ese año a la producción de Antioquia por 5694 kg. Este fenómeno, suscita cambios importantes en el comportamiento de sus principales indicadores económicos. La extracción del oro se convierte en la actividad productiva más importante del departamento, con repercusiones considerables en la economía regional y nacional. En lo regional, la minería contribuye al fortalecimiento del PIB departamental con un 35% y con un 0,48% al PIB nacional en los últimos años.

⁷⁹ GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. Banco de iniciativas regionales para el desarrollo de Antioquia. BIRD. Potencial minero antioqueño. Visión General. Antioquia 2008. Consultado el 27 de febrero de 2014 en: http://antioquia.gov.co/antioquia-v1/PDF/potencial_minero_de_antioquia.pdf pág. 44.

Buena parte de la producción de oro del departamento del Chocó se concentra en la explotación de distrito de Istmina, que comprende las zonas de actividad minera localizadas en los municipios de Bagadó, Condoto, Istmina, Sipí y Tadó. En la zona se presentan diversos tipos de explotaciones: la minería mediana escala en la que se utilizan retroexcavadoras y la pequeña minería en la que se utilizan motobombas accionadas con motor de gasolina.⁸⁰

Para el año 2010 reportó cifras de producción de 14.697.456 Gr lo que representó el 5% de la producción del departamento. Los municipios que más se destacan por sus cifras de producción son Istmina y Condoto con 10.038.269 gr y 1.696.399 gr respectivamente.

En general, la producción de oro del país en el periodo de estudio presentó una tendencia positiva, pese al decrecimiento en su producción sufrido en los años 2006 y 2007. La producción aurífera paso nacional de 35.786 kg en 2005 a 53.605 kg en 2010, aumentado en 17. 819 kg. De esta producción el 58% es antioqueña. Estas tendencias están relacionadas con los aumentos en los precios internacionales del mineral y con las políticas mineras colombianas que han intensificado la exploración explotación del suelo colombiano.

Históricamente, la producción de oro en el país se ha concentrado en los departamentos de Antioquia y Choco, estas regiones cuentan con depósitos auríferos de filón y aluvión. En general, la producción aurífera se centra en la explotación de los municipios que conforman los distritos mineros del Nordeste Antioqueno e Istminá. Más del 80% del oro producido en Colombia proviene de estos dos distritos mineros.

⁸⁰ Unidad de planeación minero energética. (UPME). Plan de infraestructura de transporte y portuaria para el desarrollo minero en Colombia. Bogotá 2004. Consultado el 27 de febrero de 2014 en: <http://www.simec.gov.co/Portals/0/Documental/952.pdf> pág. 253

2. Regalías Mineras

Las regalías son una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial que deben administrarse siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad.⁸¹ (...) Estos recursos tienen asignada una destinación de vital interés en términos sociales: cubrir las necesidades básicas de la población en los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.⁸²

En sí, las regalías se definen como una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo.⁸³ Una de las principales características de distribución del sistema de regalías vigente desde la promulgación de la Ley 141 de 1994 y hasta el año 2012, fue la canalización de un elevado porcentaje de ellas, de manera directa, hacia las administraciones de los municipios y departamentos donde se realiza la producción de los minerales y de los hidrocarburos que las producen. Ese criterio de distribución, vigente por más de 15 años, permitió que las regiones productoras tuvieran importantes recursos de regalías, con lo que se esperaba que las condiciones de vida de la población mejoraran⁸⁴. Sin embargo, como veremos más adelante los municipios que mayormente se beneficiaron de las regalías directas y de las transferencias del Estado, son los que presentan indicadores sociales por debajo del promedio nacional.

⁸¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (DNP) Actualización de la cartilla “Las regalías en Colombia” Bogotá 2007. Consultado el 27 de febrero de 2014 en: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DR/Regalias_Publicaciones_Prensa/Cartilla_las_regal%C3%ADas_en_colombia2008.pdf. Pág.

⁸² SISTEMA DE INFORMACIÓN MINERO COLOMBIANO. Regalías en Colombia. Consultado el 20 de junio de 2014 en: <http://www.simco.gov.co/simco/Estad%C3%ADsticas/LasRegaliasenColombia/tabid/123/Default.aspx?PageContentID=117>

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ GARAY, Luis Jorge. Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflicto. Edición, Jaime Viana, Bogotá 20013. Consultado el 7 de febrero de 2014 en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/182119332/MineriaEnColombia-Vol2.pdf/6cc33e0c-29e9-4a65-8561-1215fa8d07a0>. Pág. 50

2.1. Regalías por sector minero.

En el periodo de estudio las regalías producto de la explotación de minerales en Colombia crecieron considerablemente. El valor pagado por concepto de regalías en el sector minero pasó de 619.177 millones de pesos en el 2005 a 1.234.277 millones en el 2010, lo que representó un crecimiento de una tasa promedio 0,78% anual. Por su parte, el carbón sigue siendo el mineral que más contribuye con el fortalecimiento de las finanzas estatales, seguido del níquel y el oro con una participación de 78%, 15% y 6% en su orden. Las tablas que se presentan a continuación (Tabla N°6 – Tabla N°7) muestran cuales son los principales departamentos receptores de regalías distribuidas por sectores de carbón y oro.

2.2 Regalías por carbón por departamento

El comportamiento de las regalías en los departamentos productores de carbón para el periodo 2005-2010 presentó un crecimiento a una tasa promedio de 20%. Este incremento en el valor de las regalías estuvo asociado con el crecimiento en la producción de este sector, que en promedio aumentó un 3%.

Tabla N° 5. Regalías distribuidas por carbón por departamento (Millones de pesos)

Beneficiario	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Cesar	156.245,00	211.518,70	256.030,00	341.190,20	417.567,10	372.320,10	1.754.871,10
La Guajira	177.745,70	192.312,30	191.267,30	359.046,60	480.474,70	241.911,30	1.642.757,90
Magdalena	20.868,30	27.886,10	34.779,50	50.721,00	59.853,20	54.918,90	249.027,00
Atlántico	947,5	1.448,20	1.917,90	8.684,00	7.692,80	10.805,30	31.495,70
Boyacá	2.341,00	4.320,60	5.097,30	4.935,70	6.880,10	6.967,50	30.542,20
Cundinamarca	1.737,00	2.892,90	3.774,60	4.659,40	6.761,90	6.473,30	26.299,10
Norte de Santander	2.546,80	5.532,60	3.836,80	4.953,30	7.923,00	4.772,90	29.565,40
Córdoba	345,3	1.272,00	1.478,00	962,5	977,8	1.055,60	6.091,20
Antioquia	172,1	370,2	1.789,60	788,7	2.189,10	518,4	5.828,10
Valle del Cauca	113,1	97	917,9	226,5	766,9	453,8	2.575,20
Santander	2,5	159,2	313	375,7	442,4	358,8	1.651,60
Bolívar	36,7	119,5	55,8	69,2	154,1	210,3	645,60
Otros	105.168,80	115.141,20	141.759,80	250.406,20	312.018,90	230.658,60	1.155.153,50
Varios	58	61,6	203,8	17,8	181,8	3	526,00
Total	468.327,70	563.132,10	643.22,2	1.027.037,00	1.303.883,60	931.428,00	4.293.808,40

Fuente: Minminas, Anuario estadístico. 2008. Varios se refiere a Cauca, Casanare, Sucre, Meta y Caldas

Si bien en diferentes regiones de Colombia se explota carbón, los departamentos de Cesar y La Guajira son los mayores productores de este mineral, y por lo tanto

son también los mayores receptores de regalías. Como se ve en la Tabla N°6, en el 2005 el Cesar recibió 333.990 millones de pesos y cinco años más tarde recibiría 614.231 millones de pesos, lo que arroja que en cinco años el valor de la regalías pagadas por el Estado colombiano al departamento de Cesar aumentó en 280.241 millones de pesos.

Por su parte, el valor pagado de las regalías al departamento de La Guajira creció considerablemente, pues paso de recibir 177.745 millones de pesos en el año 2005 a 241.911 millones de pesos en el 2010. Es decir, que en cinco años las finanzas del departamento de La Guajira aumentaron en 64.166 millones de pesos

Entre estos dos departamentos se distribuyó el 79% de las regalías. Esto arroja que del total de las regalías por concepto de la explotación de minerales que hacinden a 4.293.808 millones de pesos, el Cesar y La Guajira recibieron 3.397.629 millones de pesos, más de la tercera parte del total de las regalías. Mientras que 21% restante se distribuyó entre el resto de los departamentos productores de carbón.

2.3 Regalías para metales preciosos por departamento

Asimismo, las regalías producto de la explotación del oro crecieron considerablemente, a una tasa promedio anual del 32,8% beneficiándose especialmente los mayores productores de este mineral, es decir los departamentos de Antioquia y Chocó. No obstante, el departamento de Antioquia es el mayormente beneficiado por las regalías mineras. En el periodo de estudio recibió un total de 156.567 millones de pesos, de los 363.290 millones pagados por el estado colombiano a los departamentos mineros, lo que representó el 43 % de las regalías, seguido del Chocó y Bolívar con un 27% y un 7,5% en su orden.

La Tabla N°6 muestra que, en cinco años (2005-2010) el departamento del Chocó, experimento un incremento de 94.912 millones de pesos en sus finanzas municipales producto de la explotación de oro, en su territorio. Por su lado, el

departamento de Bolívar logró que 23.508 millones de pesos fortalecieran su aparato financiero, y los 80,080 millones restantes se distribuyeron entre el resto de los departamentos mineros.

**Tabla N°6. Regalías distribuidas para metales preciosos por departamento
(Millones de pesos)**

Beneficiario	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Antioquia	18.811,90	12.133,80	13.769,50	32.660,10	45.965,30	33.227,10	156.567,70
Chocó	4.457,30	5.497,90	7.220,20	10.338,60	20.702,60	51.179,60	99.396,20
Bolívar	3.738,80	1.524,40	993,2	3.428,10	5.493,30	12.068,30	27.246,10
Cauca	287	356,4	644,5	918,9	3.671,90	2.721,20	8.599,90
Caldas	1.341,10	2.042,90	1.343,00	1.535,40	2.022,00	2.291,90	10.576,30
Córdoba	4.163,20	615,2	1.466,90	96,3	822,6	1.298,90	8.463,10
Valle	101	80,3	92,1	231,1	941,7	1.211,00	2.657,20
Tolima	206,3	296,5	371,4	334,2	469,2	1.040,20	2.717,80
Nariño	156,4	164	421,3	354,2	817,6	708,6	2.622,10
Risaralda	30,7	38,2	49,2	43,5	82,1	133,6	377,3
Santander	472,5	211,9	61,5	80,8	394,3	127,5	1.348,50
Huila	7,4	2,9	6,2	7,3	37,3	95	156,1
Quindío	1,1	1,2	1,8	12,6	24,9	43,3	84,9
Guainía	92,6	15,8	31,1	22	10,4	41,8	213,7
Putumayo	37,1	7,8	36	9,4	31,2	27,8	149,3
Vaupés	4,7	1,1	2,4	1,1	6,9	16,6	32,8
Varios	15,5	5,3	23,4	48,9	15,8	9,8	118,7
Otros	4.640,80	3.333,50	3.231,50	6.467,10	10.541,50	13.748,80	41.963,20
Total	38.565,60	26.329,20	29.765,10	56.589,50	92.050,60	119.990,90	363.290,90

Fuente: Minminas, Anuario estadístico. 2008.

Como vemos, en el periodo de estudio el sector minero fue muy dinámico, con un crecimiento promedio del 4,7% promedio anual y una participación en el PIB de 2,6%. Si bien, el aporte de la minería al fortalecimiento del PIB nacional no es tan significativo, como lo fue el de los servicios y los establecimientos financieros con un 26,2% y un 19,5%, es uno de los sectores de mayor proyección internacional y de mayor impacto en la economía nacional.

Los sectores que más crecieron fueron el carbón, con un 6,3%, lo que arroja un aumento en la productividad de 34.2078 toneladas de carbón. El 90% de la producción de carbón proviene de Cesar y La Guajira, por tanto son los mayores receptores de regalías. Entre el periodo 2005-2010 La Guajira se benefició con el 25,9 % del total de las regalías pagadas por el Estado, es decir, con 241.911,3 millones de pesos. Mientras que el departamento de Cesar, fue participe del 39,9% de las regalías, en pesos se traduce a 372.320,1 millones de pesos.

Por su parte el oro, reportó un crecimiento promedio anual del 19,7%. Los mayores productores son el departamento de Antioquia y el Chocó, con un 57.9% y 21.4% respectivamente. En términos de regalías el departamento de Antioquia es el mayor receptor con el 43 %, es decir en el periodo de estudio recibió un total de 156.567 millones de pesos, de los 363.290 millones pagados por el estado colombiano a los departamentos mineros, seguido del Chocó con el 27% de ellas. Las regalías giradas a los departamentos y municipios donde se explotan los recursos naturales no renovables, incluyendo hidrocarburos, ascienden alrededor de 29 billones de pesos en el periodo 2005 – 2010. Solo para minería (carbón, metales preciosos, esmeraldas, níquel, hierro, manganeso, sal y calizas) asciende a 6,4 billones de pesos para el 2010.⁸⁵

En ese sentido el crecimiento del sector minero colombiano debe crear capacidades que tengan impacto en el resto de la economía, a través del aumento de la inversión en investigación, en ciencia, tecnología e innovación, en el fortalecimiento institucional y en la formación de capital humano.⁸⁶ Por su puesto, que para que el impacto de la minería sea positivo se requiere de la concurrencia de diversos factores, entre ellos sobresalen las instituciones fuertes y capital humano idóneo, solo bajo estas condiciones se puede aprovechar racionalmente el recurso minero del país.

3. Minería y calidad de vida de la población local.

El crecimiento presentado por el subsector minas, contrasta notablemente con los bajos niveles de desarrollo social e institucional en aquellos municipios mineros. Este análisis parte del supuesto de que existe una fuerte asociación entre municipios mineros y baja calidad de vida de sus habitantes, pues que la actividad minera como agente generador de riqueza no es condición suficiente para mejorar

⁸⁵ SISTEMA DE INFORMACIÓN MINERO COLOMBIANO. Anuario estadístico minero colombiano. Consultado el 20 de junio de 2014 en: http://www.simco.gov.co/Portals/0/Otros/DOC_ESP.pdf

⁸⁶ FEDESARROLLO. Estudio de los impactos socioeconómicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales. Bogotá, abril de 2013. Consultado el 16 de febrero de 2014 en:

la calidad de vida en los municipios donde se concentra la explotación de minerales. Sino, que a su vez, es necesario que las administraciones locales le den un adecuado manejo a los recursos producto de esta actividad, de tal forma que se generen oportunidades para que la población pueda superar las condiciones de pobreza.

Para abordar este análisis, se procedió a seleccionar una muestra⁸⁷ de los principales municipios productores de oro y carbón teniendo en cuenta que el monto de las regalías transferidas por el Estado a los municipios productores está determinado por el mineral y la cantidad que producen. En contraste, con un grupo de municipios donde la actividad minera se limita a la explotación de calizas y de carbón de forma artesanal. Los criterios de selección de los municipios están determinados dentro de las siguientes condiciones.

1. Ser uno de los municipios con mayor producción de oro o carbón, en el periodo de estudio (2005-2010). Este periodo de estudio se hizo teniendo en cuenta que buena parte de la información municipal contemplada en el análisis proviene del censo Nacional de 2005.⁸⁸
2. Estar dentro del grupo de municipios, que se benefician de manera directa de las regalías producto de la explotación de los minerales. Se supone que la actividad minera como agente generador de riqueza, posibilita las condiciones para el desarrollo integral de la población.

⁸⁷ La técnica de muestreo es el muestreo por juicio. Se seleccionaron los municipios más representativos dentro del sector minero colombiano tales como: carbón y oro. En este método, se seleccionan a los individuos u otros elementos de la población que se siente más representativo de esa población. Con frecuencia este método, es una manera relativamente fácil de seleccionar una muestra. Revisar: ANDERSON, David. Et al. Administración para estadística y economía. Cengage Learning Editores, S.A. México 2008.

⁸⁸ *Ibíd.* Pág. 52

3. Estar dentro del grupo de los municipios que producen, calizas, materiales para la construcción y otros. Se incluyen estos municipios para contrastarlos con aquellos donde predomina la actividad minera de alto valor económico.

Seguidamente, para analizar la calidad de vida en los municipios mineros seleccionados, se identificaron indicadores de vida de la población como: NBI y Mortalidad Infantil, tal y como lo muestra la Tabla N° 7. Estos indicadores tienen como objetivo, medir el grado de desarrollo social e institucional de las distintas regiones mineras y en especial en aquellas donde esta actividad se configura como la principal actividad económica.

Tabla N° 7. Indicadores vitales seleccionados para analizar la calidad de vida en los municipios mineros 2005-2010

INDICADOR	PERTINENCIA
MORTALIDAD INFANTIL	Se refiere a la tasa de mortalidad de niños menores de un año, por cada mil nacidos vivos. La tasa de mortalidad infantil está estrechamente relacionada con diferentes variables, como el acceso de la comunidad a agua potable y saneamiento básico, las condiciones de nutrición de la mujer y los niños, las prácticas de higiene y alimentación, el nivel educativo de las madres y el acceso a los servicios sociales básicos, incluyendo servicios de salud y vacunación. Este indicador se utiliza para el cálculo de indicadores clave para el sector salud y en la planeación, ejecución y evaluación de política sectorial. ⁸⁹
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)	La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. ⁹⁰

Análogamente, se presenta la tabla que contiene los promedios de índices de vida para el periodo 2005-2010 de cada uno de los distritos mineros y en base de la cual se procede al siguiente análisis. Con base en esta muestra se realiza un estudio comparativo entre los distintos municipios, con la finalidad mostrar las diferencias entre sus indicadores sociales. A continuación se presentan los resultados de dicho análisis.

Tabla N° 8. Indicadores sociales por distrito minero

Distritos mineros	Mortalidad infantil						NBI
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005
Distrito de Barrancas	31,96	31,30	30,66	30,00	29,35	28,70	61

⁸⁹ DANE. Metodología de Estimación de la Tasa de Mortalidad Infantil Municipal 2005-2007. Consultado el 24 de febrero de 2014 en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Tasa_mortalidad_infantil.pdf

⁹⁰ DANE. Boletín. Censo general 2005. Consultado el 24 de febrero de 2014 en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf pág. 1.

Distrito de Jagua	27,59	27,04	26,50	25,95	25,41	24,86	56
Distrito de Nordeste Antioqueño	20,27	19,94	19,60	19,26	18,93	18,59	38
Distrito de Istmina	47,26	47,21	47,17	47,13	47,08	47,04	74
Distrito de Paz del Rio	18,94	18,34	17,74	17,13	16,53	15,93	32
<i>Promedio Nacional</i>	<i>20,40</i>	<i>19,99</i>	<i>19,58</i>	<i>19,17</i>	<i>18,76</i>	<i>18,36</i>	<i>28</i>

Fuente: construcción propia en base a la información brindada por le DANE

3.1 Calidad de vida en los municipios productores de carbón en La Guajira y el Cesar

De acuerdo con los resultados del Censo General de 2005, el 28% de la población del país presentó Necesidades Básicas Insatisfechas, mientras que en los departamentos del Cesar y La Guajira ese indicador ascendía a 45% y 61% respectivamente.⁹¹ Al analizar los municipios productores de carbón (Albania, Barrancas, Hato Nuevo y Maicao) que con forman el distrito minero de Barrancas en el departamento de La Guajira se encuentra que el indicador de NBI en promedio es de 60%, es decir 32 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, jalonado principalmente por los municipios de Albania y Maicao con una tasa promedio de 61% y 68% respectivamente.

Por su parte, el distrito de La Jagua que abraza los municipios de Codazzi, El Paso, La Jagua y Becerril en el departamento de Cesar presentan un índice de NBI en promedio del 56%. Un indicador significativamente alto si se tiene en cuenta el promedio nacional de 28%. Dentro de este distrito los municipios más críticos son Becerril con 56% y el Paso con 62%. Adicionalmente, al comparar estos dos distritos productores de carbón se tiene que la diferencia del indicador de NBI en términos porcentuales es solo de 4%.

Por su parte, en los municipios no mineros, el índice de NBI presentó un promedio del 53%, significativamente menor al de los municipios de La Guajira y el Cesar. Lo que implicaría que la explotación de carbón a gran escala en los departamentos de

⁹¹ GARAY, Luis Jorge. Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflicto. Edición, Jaime Viana, Bogotá 20013. Consultado el 7 de febrero de 2014 en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/182119332/MineriaEnColombia-Vol2.pdf/6cc33e0c-29e9-4a65-8561-1215fa8d07a0>. Pág.62

La Guajira y el Cesar no ha podido mejorar la calidad de vida de sus habitantes, o al menos en términos de NBI.

En el mismo sentido, las cifras de mortalidad infantil (MI) reportadas por el DANE para todo el país, fueron en promedio de 20 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos. De igual forma, este indicador fue mayor para los departamentos de Cesar y La Guajira, con 21 y 25 defunciones por cada mil nacidos vivos.⁹²Al revisar la tasa de mortalidad infantil en el distrito de Barrancas se tiene que, si bien, en el periodo de estudio se presentó una disminución de la mortalidad de menores de un año nacidos vivos por cada mil habitantes, a una tasa promedio anual del 2,5%, los municipios del distrito todavía presentan una elevada tasa de mortalidad infantil que corresponde al 30%, 12 puntos porcentuales por encima del promedio nacional y que solo es superada por los municipios de Uribí y Manaure con un indicador de 54% es ambos municipios.

De igual manera, en el distrito de la Jagua los indicadores no presentan diferencias significativas. En efecto, la tasa de mortalidad infantil en el periodo de estudio (2005-2010) registro una disminución de un promedio anual de 2,3%, sin embargo el distrito presentó una tasa de mortalidad infantil de 26%, 6 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, y 2 puntos sobre el promedio departamental.

En ese sentido, al revisar los indicadores de NBI y mortalidad infantil se encuentra que los municipios de los principales departamentos productores de carbón (Cesar y La Guajira) presentan en promedio, indicadores vitales significativamente menores no solo al promedio de los municipios del universo de estudio, sino que también, al resto de municipios del país. Esta situación exige una revisión del paradigma de la minería como actividad generadora de desarrollo, en el sentido, en que el crecimiento del PIB per cápita no se refleja en una mejora de la calidad de vida de la población de las regiones productoras.

⁹² Ibídem. Pág. 64.

3.2 Calidad de vida en los municipios productores de oro en Antioquia y Chocó

Los municipios que producen oro en los departamentos de Antioquia y Chocó no presentan diferencias significativas en lo referido a los índices de calidad de vida aquí analizados. En primer lugar, el indicador de NBI del distrito del Nordeste Antioqueño que abarca las municipios de Amalfi, Anorí, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Maceo, Remedios, San Roque, Segovia, Tarazá y Zaragoza en el departamento de Antioquia, presentan en promedio un indicador de 39% NBI, 10 puntos porcentuales por encima de la media nacional.

Adicionalmente, en lo que tiene que ver con el indicador del componente de inasistencia en la población productora de oro (para el caso del departamento de Antioquia) asciende a 12%, siendo mayor a todos los municipios seleccionados para la muestra. Y, a su vez, el 28% de su población vive en la miseria, superado tan solo por los municipios productores de carbón a gran escala en el departamento de La Guajira. (42%)

En lo referido al indicador de mortalidad infantil, en el distrito del Nordeste Antioqueño las defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos disminuyeron a una tasa promedio anual de 1,7%. No obstante, el distrito presentó una tasa promedio de 20%, 2 puntos por encima de promedio del país. En Antioquia lo problemas más graves siguen siendo el hacinamiento crítico y las viviendas inadecuadas, pero el acceso a los servicios públicos es bueno. Sin embargo, continua presentando un riesgo considerable de mortalidad infantil para el periodo de estudio.

De otro lado, los indicadores asociados a la calidad de vida de la población de los municipios del distrito minero de Istmina que abarca las zonas de explotación mineras ubicadas en los municipios de Bagadó, Condoto, Istmina y Sipí en el departamento del Chocó, reafirman lo descrito para el caso de municipios productores de carbón a gran escala y para los productores de oro. Al comparar el

NBI del departamento del Chocó y el Nacional, se observa que en el Departamento es de 79,2% (es de 81,7% en la cabecera) y el Nacional es de 27,7% (en la cabecera es de 19,6%) para el año 2005, sin presentar variación tanto a nivel Nacional como Departamental, lo que permite inferir el no impacto de las estrategias definidas para mejorar este aspecto en la población.⁹³ Entre sus municipios la situación más crítica es presentada por Bagadó, Istmina y Tadó, con índices de 84%, 88% y 87% respectivamente, y a su vez, son los más críticos dentro del grupo de municipios de la muestra.

Igualmente, estos municipios presentan una tasa de mortalidad infantil de 47%, significativamente mayor a la reportada para el total de los municipios productores de carbón y oro, lo que refleja la baja calidad en la salud de sus pobladores. De igual forma los municipios con una tasa mayor de Mortalidad infantil son Bagadó, Istmina y Condoto con un 63%, 61% y 42% respectivamente.

Del análisis precedente se concluye que, los municipios productores de oro en los departamentos de Antioquia y del Chocó no logran destacarse entre los municipios de la muestra en lo referido a los indicadores de calidad de vida. En el caso del Chocó, estos índices en términos generales resultan ser mucho peores que en cada uno de los municipios aquí analizados. Esto como resultado tanto de una minería sin control como de condiciones estructurales que impiden una eficiente focalización de la población más vulnerable.

3.3 Calidad de vida en los municipios productores de caliza y carbón artesanal en Boyacá

En los municipios que producen calizas y carbón de forma artesanal en el distrito de Paz del Río, se observan diferencias significativas en los indicadores de la calidad de vida de su población, con el resto de los municipios que hacen parte de la muestra y en los cuales se explota carbón a gran escala y oro. En efecto, es en este

⁹³ Gobernación del Chocó. Consultado el 21 de febrero de 2014 en: http://www.chocó.gov.co/apc-aa-files/65623435386535663737303939383165/INTRODUCCION_DEFINITIVA.pdf

distrito donde se presentan los indicadores de NBI y Mortalidad Infantil más bajos dentro de los municipios seleccionados para el estudio.

En lo referido al NBI, presentó un indicador promedio de 31%, tan solo 3 puntos porcentuales por encima de la media nacional y un promedio de 27 puntos por debajo de los municipios productores de carbón en los departamentos del Cesar y la Guajira. Mientras que la diferencia en el NBI con los municipios productores de oro en los departamentos de Antioquia y Chocó es de 24 y 43 puntos respectivamente. Tan solo 3 municipios del distrito presentan indicadores de NBI iguales o superiores a 50%, a saber: Pesca 50%, Jericó 74%, y Socotá 72%.

Igualmente en estos municipios se presentaron una proporción promedio de cobertura de miseria de 11%, una tasa respectivamente menor que la presentada por los municipios productores de oro y carbón. En estos municipios el índice de miseria se duplica en los productores de oro (27%) y se triplica en los municipios donde se desarrolla minería a gran escala en los distritos La Jagua y Barrancas. (35%).

En lo que se refiere al índice de Mortalidad Infantil, lo municipios productores de calizas y carbón artesanal muestran un promedio 15 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos, significativamente menor no solo a los demás municipios de la muestra, sino, que también a la media nacional que es de 18%. Los departamentos de Chocó y La Guajira presentan los mayores niveles de mortalidad infantil, 34 y 32 muertes por cada mil nacidos vivos, estos niveles son muy superiores comparados con el nivel nacional 18 y 22 por mil, respectivamente.⁹⁴

En ese sentido, el distrito de Paz del Rio, sin ser un gran productor de minerales de alta demanda internacional y si recibir grandes cantidades de dinero producto de las

⁹⁴ PROFAMILIA. En cuesta Nacional de demografía y salud. Consultado el 23 de febrero de 2014: en: http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/documentos/boletines/prensa/Situacion_de_los_Ninos_y_Ninas_en_Colombia.pdf

regalías, es el que más desarrollo social presentó dentro de los municipios del universo de estudio. Las tasas de NBI y de mortalidad infantil son significativamente menores en comparación a los demás municipios de la muestra. El NBI esta tan solo tres puntos porcentuales por encima del promedio nacional y la MI está por debajo del promedio nacional. Lo que quiere decir que, la calidad de vida es peor en los municipios productores de carbón y oro, en comparación con los municipios no mineros. Esto se debe a la buena planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas destinadas a satisfacer las necesidades básicas de la población. Lo anterior hace que los municipios del departamento de Boyacá ocupen las mejores posiciones a nivel nacional.

Si bien, las calidad de vida en los departamentos del Cesar, La Guajira y Antioquia es preocupante, la situación es mucho más crítica en los municipios productores de oro en el distrito de Istmina en el departamento del Chocó. Al comparar el índice de NBI, este adquiere un valor significativamente alto en comparación con los municipios de la muestra. En efecto, mientras los distritos del Barrancas y La Jagua presentan un indicador promedio de NBI de 60% y 56% respetivamente, muy preocupante, en el distrito de Istmina este indicador asciende a un promedio de 74%. Tomando en cuenta estos hallazgos se demuestra que, el crecimiento de la producción minera y de las regalías no son condiciones suficientes para generar bienestar, y que, para que el impacto de la minería en el crecimiento económico y social sea positivo se necesita de instituciones de calidad, políticas mineras fuertes y sobre todo capital humano.

4. Minería y gestión pública local.

La descentralización fue una reforma político-institucional del Estado que obedecía, al propósito de modernizar el Estado y asegurar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, así como una mayor participación de la ciudadanía en

los asuntos municipales,⁹⁵ para lo cual se redistribuyó el poder político y económico entre el centro y las instituciones sub-estatales y se otorgaron funciones específicas a cada nivel de gobierno.

Esta redistribución de funciones busca que el nivel nacional se encargue de definir los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social para todo el territorio; que el departamento como nivel intermedio, se encargue del control y supervisión de la aplicación de esta política en su jurisdicción, y que el municipio, como célula básica de la organización del Estado, sea el prestador de los servicios públicos sociales, ejecutor básico del gasto público y primer intérprete de la comunidad.⁹⁶

En tal sentido, la gestión pública local entendida como la organización y el manejo por parte de las autoridades municipales, en un contexto institucional dado, de los recursos (humanos, jurídicos, tecnológicos y financieros) a su disposición, debe proporcionar a los distintos sectores de la población, en los campos de su competencia, los satisfactores de sus necesidades individuales y colectivas⁹⁷. Por lo anterior, el municipio cobra especial importancia en esta estructura del Estado debido a que la gestión municipal es el nivel esencial para el logro de los objetivos de desarrollo local, regional y nacional.

4.1. Índice de desempeño fiscal de los municipios productores de carbón en el Cesar y La Guajira.

Si bien es cierto, que los municipios productores de carbón en el departamento de La Guajira presentan indicadores de NBI y MI significativamente superior al

⁹⁵VELÁSQUEZ, Fabio. Et al. Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Editorial Panamericana Formas e Impresos. Bogotá, 2009.pag 182

⁹⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DEL PLANEACIÓN. (D.N.P.) Gestión pública local. Febrero de 2005. Consultado el 12 de marzo de 2014 en: file:///C:/Users/User/Downloads/150907%20Guia%20sobre%20gestion%20municipal%20DNP%20(2).pdf

⁹⁷ VELÁSQUEZ, Fabio. Et al. Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Ed. Panamericana Formas e Impresos. Bogotá, 2009.pag 188

promedio nacional, también es cierto que la gestión pública local presentó el mayor índice de desempeño fiscal para los municipios que hacen parte de la muestra, con un promedio anual de 71 puntos de 100 posibles, ubicándolos dentro del grupo de las administraciones sostenibles. Es decir aquellas que pueden cubrir sus compromisos y generar recursos que garantizan la ejecución de acciones de desarrollo.

La Tabla N°8 muestra que, las transferencias nacionales que en el año 2006 correspondían al 32%, se incrementaron al 85% y 78% en los años 2009 y 2010 respectivamente, reflejando que las transferencias de la nación y las regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo integral del distrito. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y Regalías⁹⁸

Tabla N° 9. Índice de desempeño fiscal promedio anual para el distritos productores de carbón 2006-2010

Distrito	Año	% de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	% de ingresos que corresponden a transferencias	% de ingresos que corresponden a recursos propios	% del gasto total destinado a la inversión	Capacidad de ahorro	I.D.F
Barrancas	2006	65,84	2,69	32,11	7,71	95,26	44,10	74
Barrancas	2007	61,23	3,71	33,78	7,04	92,58	40,28	68
Barrancas	2008	66,08	0,97	30,44	6,53	94,38	53,04	75
Barrancas	2009	69,64	2,25	85,15	5,78	95,46	46,35	61
Barrancas	2010	63,05	1,46	77,79	82,22	95,32	49,92	76
La Jagua	2006	60,24	8,39	55,32	16,71	86,21	41,16	64
La Jagua	2007	62,27	7,86	53,11	15,70	87,69	37,07	69
La Jagua	2008	66,26	5,70	47,50	14,81	88,22	43,74	71
La Jagua	2009	48,42	2,97	78,43	14,09	91,61	55,62	65
La Jagua	2010	51,25	3,94	76,98	82,40	88,96	51,57	75

Fuente: elaboración propia con base en la información de D.N.P

Como complemento a este indicador, se presenta el indicador del porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios. El indicador se incluye para valorar el esfuerzo que hacen las entidades territoriales de generar rentas tributarias propias, pues el solo indicador de transferencias y regalías dejaría incompleto el

⁹⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (D.N.P) Desempeño fiscal de los departamentos y los municipios 2011. Consultado el 05 de marzo de 2014 en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pVQT8duQkds%3D&tabid=386>

análisis.⁹⁹ En ese sentido, se nota el esfuerzo de la administración local por aprovechar su capacidad fiscal y generar recursos complementarios a los de las regalías y transferencias. En los primeros años se evidencia que el porcentaje de ingresos correspondiente a recursos propios no superaba el 10%, lo que arroja que la actividad fiscal del distrito fue débil. Sin embargo al finalizar el periodo el indicador asciende de manera vertiginosa hasta alcanzar un 82%. A su vez, el distrito de Barracas presentó una magnitud de inversión el 95% de los recursos obtenidos, lo cual contrasta con la calidad de vida de la población como se ha mostrado anteriormente.

Por su parte, al analizar los indicadores de gestión pública en los municipios del distrito de la Jagua en el departamento de Cesar, se observa que son administraciones con un bajo índice de desempeños fiscal. Se destacan el índice de desempeño fiscal alcanzado en los años 2008 y 2010, con 75 y 71 puntos, sin embargo en los años 2006, 2008 y 2009 el índice estuvo por debajo de 70 puntos, clasificando a las administraciones municipales del distrito como vulnerables. Es decir aquellas entidades territoriales que aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la Ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas.¹⁰⁰

Las principales fuentes de financiación son las transferencias nacionales, de las cuales se nota una fuerte dependencia en los últimos 2 años, pasando de un 55% en el año 2005 a un 78% y 77% en los años 2009 y 2010 respectivamente. Por su parte el porcentaje en la generación de recursos propios presentó una actividad

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (D.N.P) Desempeño fiscal de los departamentos y los municipios 2011. Consultado el 05 de marzo de 2014 en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pVQT8duQkds%3D&tabid=386>

positiva, se redujo la deuda pública y los ingresos destinados al funcionamiento, lo que da cuenta del esfuerzo de fiscal de municipio, que si bien no es muy significativo muestra algún tipo de iniciativa por parte de la administración local.

4.2 Índice de desempeño fiscal de los municipios productores de oro en Antioquia y Chocó.

En el caso de los municipios productores de oro en el departamento de Antioquia, el índice de desempeño fiscal presentó una mejoría en el periodo de estudio alcanzando sus máximos picos en el año 2006 y 2010 con un 61 y 67 puntos sobre 100, ubicados dentro del rango vulnerable.

Tabla N° 10. Índice de desempeño fiscal promedio anual para los distritos productores de oro (2006-2010)

Distrito	Año	% de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	% de ingresos que corresponden a transferencias	% de ingresos que corresponden a recursos propios	% del gasto total destinado a la inversión	Capacidad de ahorro	I.D.F
Nordeste Antioqueño	2006	68,98	13,56	55,80	20,33	82,01	36,04	61
Nordeste Antioqueño	2007	69,59	16,69	54,26	13,02	82,51	15,65	58
Nordeste Antioqueño	2008	71,20	12,29	55,14	14,10	84,23	29,98	60
Nordeste Antioqueño	2009	65,06	12,62	68,29	14,17	78,23	34,56	57
Nordeste Antioqueño	2010	67,61	10,16	68,96	66,06	85,18	37,77	67
Istmina	2006	70,74	11,41	81,52	12,46	73,72	21,74	54
Istmina	2007	84,35	3,46	69,21	16,07	75,14	11,94	54
Istmina	2008	82,47	2,80	82,64	10,76	82,62	24,04	53
Istmina	2009	77,11	1,43	90,19	8,32	83,64	14,31	51
Istmina	2010	69,81	3,01	89,67	46,37	82,86	23,60	61

Fuente: elaboración propia con base a la información brindada por el DNP

Como se observa en la Tabla N°10, las transferencias nacionales siempre han teniendo un nivel alto de participación incrementándose en los dos últimos años del periodo de estudio, pasando de 56% en 2006 a 69% en 2010. A diferencia del porcentaje de recursos propios, que no mantienen un comportamiento sostenido y fluctúan considerablemente durante el transcurso del tiempo. Los recursos propios de este distrito no han sido los esperados a pesar de ser uno de los mayores productores de oro del país, y no ha presentado cambios importantes ni siquiera en los años 2008 y 2009 donde reportaron las mayores cifras de máxima producción a nivel nacional.

El uso de los ingresos de los municipios está basado en la inversión, que si bien son más del 80% no es suficiente para entidades municipales con índices significativamente altos de NBI y TMI. En el año 2006 el distrito destinó en promedio el 82% de los ingresos a la inversión social esta cifra se mantuvo durante todo el periodo de estudio. Asimismo, los gastos de funcionamiento del distrito presentaron altos niveles de participación cercanos al 70%, una débil capacidad de ahorro y una magnitud en la deuda que puede ser considerada como la mayor dentro del grupo de municipios de las muestra, reflejando que no se han aplicado buenas medidas de ajuste y responsabilidad fiscal.

En cuanto a los municipios del distrito minero de Istmina se refiere, son entidades municipales catalogadas dentro del rango de riesgo, la cual incluye a las entidades subnacionales que obtuvieron un indicador entre 40 y 70 puntos y que se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la Ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo.¹⁰¹

En efecto, los municipios del distrito de Istmina dependen fuertemente de las transferencias del Estado que se configuran como la principal fuente de financiación para el desarrollo territorial. Más del 80% de los ingresos en el periodo de estudio corresponden a transferencias de la nación, esta situación está relacionada con la baja capacidad institucionalidad y una débil estructura económica que se traduce en malas condiciones de vida de la población.

En lo referido a la generación de recursos propios se nota la débil capacidad fiscal de las administraciones municipales para generar rentas tributarias propias. Al observar las cifras sobre el porcentaje de ingresos que corresponde a recursos

¹⁰¹DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (DNP) Desempeño fiscal de los departamentos y los municipios 2011. Consultado el 05 de marzo de 2014 en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pVQT8duQkds%3D&tabid=386>

propios se encuentra que han experimentado crecimientos poco representativos, con proporciones de participación entre el 10% y el 46%, siendo este último su máximo porcentaje logrado en el año 2010.

En cuanto a la inversión se refiere, los municipios del distrito de Istmina destinan en promedio el 79% de los dineros recaudados. Es decir, más de la mitad del gasto está destinado a la inversión lo cual contrasta con las índices de vida de los habitantes de este distrito. Finalmente, al hacer un balance entre ingresos y gastos de los municipios del distrito de Istmina, presentan una débil capacidad de ahorro por lo cual se hace difícil generar excedentes económicos propios. Con una capacidad de ahorro entre el 12% y el 24%, son los municipios que menos ahorros generan dentro de la muestra.

4.3 Índice de desempeño fiscal en los municipios productores de calizas y carbón artesanal en Boyacá.

Por su parte el grupo de municipios que abarca el distrito de Paz del Río en el departamento el Boyacá, obtuvieron indicadores fiscales que los clasifican como entidades territoriales vulnerables. No obstante, vale aclarar que cuatro municipios del distrito presentan indicadores satisfactorios entre ellos: Nobsa (88,6), Tibasosa (78,6) Paipa (75,6) y Duitama (73,4), que sin ser municipios de gran desarrollo económico, tienen condiciones económicas que sustentan un importante nivel de ingresos y que tienen una estructura financiera sólida y que se ha venido consolidando a través de los años.¹⁰² El resto tienen un comportamiento promedio de entre 60-70 puntos lo que significa que estos municipios reflejan baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión.¹⁰³

¹⁰² *Ibidem.*

¹⁰³ Rankin Municipal de Boyacá. Consultado el 23 de febrero de 2014 en: <http://www.briceno-boyaca.gov.co/apc-aa-files/62313937643362316431656532343363/GacetaBoyaca.pdf>. pag 38

Tabla N° 11 .Índice de desempeño fiscal promedio anual para el distrito productor de calizas y otros (2006-2010)

Distrito	Año	% de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	% de ingresos que corresponden a transferencias	% de ingresos que corresponden a recursos propios	% del gasto total destinado a la inversión	Capacidad de ahorro	I.D.F
Paz del Rio	2006	47,08	2,07	71,79	15,57	80,93	39,38	62
Paz del Rio	2007	50,72	4,23	65,71	15,17	84,08	37,47	65
Paz del Rio	2008	47,93	2,72	70,68	16,52	82,30	39,32	66
Paz del Rio	2009	46,08	2,79	69,40	18,12	85,12	44,49	64
Paz del Rio	2010	47,89	3,30	65,69	56,01	84,65	45,79	71

Fuente: elaboración propia en base a la información brindada por el DNP

En efecto, al analizar los resultados del indicador fiscal se tiene que el porcentaje de los ingresos que corresponden a transferencias son las principales fuentes de financiación del gasto, más del 50% de los ingresos provienen de las transferencias estatales, que si bien presentan algún tipo de disminución en los años 2007, 2008 y 2009, siguen siendo la principal fuente de recursos. Asimismo al observar las cifras sobre el comportamiento de generación de recursos propios de los municipios, se encuentra que el crecimiento ha sido poco significativo, son municipios que han mantenido, proporciones de participación entre el 15% y el 56%, este último es el porcentaje máximo alcanzado en el último año de estudio.

Por su parte, la capacidad de ahorro de estos municipios presentó una tendencia positiva para generar excedentes económicos pasando de 39% en 2005 a 46% en 2010, lo que da cuenta del esfuerzo fiscal de los municipios. De igual manera, las políticas de ajuste fiscal han permitido mantener el porcentaje de ingresos destinados al funcionamiento más bajos dentro del grupo de municipios objeto de estudio, con un promedio anual del 47%.

Con la evaluación anterior del índice de desempeño fiscal se pueden clasificar los distritos mineros en tres grupos cada uno con sus características particulares. En el primer grupo se incluyen los municipios que abarcan el distrito de Barrancas en el departamento de La Guajira, los cuales obtuvieron una puntuación promedio de 71 puntos y se clasifican como entidades sostenibles. Estos municipios se caracterizan por mantener sus posiciones durante todo el periodo de estudio y sumado al de municipios solventes, representa el éxito del modelo de descentralización fiscal

basada en la política de transferencias y en la autonomía que se les dio a los municipios para generar recursos propios.¹⁰⁴

El segundo grupo se incluyen los municipios que conforman los distritos de La Jagua, el Nordeste Antioqueño y Paz de Río y que obtuvieron una calificación entre 60 y 70 puntos catalogándolos como vulnerables. Está constituido por 33 municipios lo que representa el 78% de los municipios de la muestra y cuyo indicador de desempeño fiscal promedio para el periodo de estudio fue de 64 puntos. Este grupo merece especial atención por parte de los mandatarios territoriales, ya que las condiciones sociales y administrativas que presentan indican constatación de riesgo de crisis fiscal. En ese sentido, se debe modernizar la capacidad gerencial, fortalecer el diseño de las políticas públicas y establecer medidas administrativas eficaces para realizar un buen manejo de las finanzas públicas municipales.

En este grupo es importante destacar la permanencia de los municipios de Nobsa, Duitama, Paipa y Tibasosa del distrito de Paz de Río en los primeros lugares del ranking de desempeño municipal. Los cuales de acuerdo al DNP son el producto de medidas de disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en función de sus ingresos corrientes de libre destinación como lo ordena la Ley 617 de 2000, la reducción de la deuda pública no solo en términos de magnitud pues en la década anterior parecía como impagable sino en función de la capacidad de pago, mayores recaudos tributarios, la mayor inversión en el nivel territorial y los mayores ahorros destinados a atender la inversión.¹⁰⁵

El tercer grupo está conformado por los municipios del distrito minero de Istmina, los cuales obtuvieron calificaciones entre 40 y 60 puntos y que se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir

¹⁰⁴DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (DNP) Desempeño fiscal de los departamentos y los municipios 2011. Consultado el 05 de marzo de 2014 en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pVQT8duQkds%3D&tabid=386>

¹⁰⁵ Ibídem.

los límites de gasto de la Ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo.¹⁰⁶ La situación más preocupante se presentó en el municipio de Tadó, pues en los años 2007, 2008 y 2010 obtuvieron menos de 50 puntos.

Finalmente, tomando en cuenta estos hallazgos es importante subrayar que, no existe una relación coherente entre el indicador de desempeño fiscal y los indicadores vitales de los municipios estudiados. Por un lado están los municipios que se destacaron por su desempeño fiscal (como La Guajira) pero con indicadores vitales por encima de la media nacional y, por el otro, las entidades sub-nacionales con un débil desempeño fiscal (como Paz del Rio) pero con los mejores niveles de vida de la población.

Esta situación puede explicarse porque, 1) los municipios no reportan información continua y acertada acerca de su situación fiscal y financiera a las entidades encargadas de evaluar la gestión fiscal de los municipios y departamentos. Por esta razón, al contrastar los resultados de la calificación del índice de desempeño fiscal con la realidad de la gestión local, no existe relación alguna. 2) La adecuada focalización de la población más vulnerable. Este factor da cuenta de la eficiencia y la eficacia en el uso y manejo de los dineros públicos municipales.

¹⁰⁶ *Ibíd.*

CAPÍTULO III

ÍNDICE DE RIESGO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA

Si bien, los modos de gestión dan cuenta de la forma como se administran los recursos públicos por parte de las autoridades locales y de la relación entre los distintos actores políticos que inciden en el proceso de gestión, se han visto limitados por la inconstancia de la investigación en los municipios evaluados desconociendo las transformaciones sociopolíticas de los mismos. La realidad social es cambiante. El panorama político-social sobre el cual se establecieron las variables que determinan los modos de gestión dominantes en cada municipio, evoluciona hacia nuevas formas y estadios, exigiendo la creación de nuevos modelos de análisis de la gestión pública local, que evolucionen metodológicamente junto con la realidad social y política de los municipios objeto de investigación.

En ese sentido, el presente capítulo tiene como objetivo presentar el Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM) como una herramienta de control e identificación de riesgos en la organización y manejo de los recursos públicos municipales. El IRGM busca contribuir al mejoramiento de la gestión pública y a la satisfacción eficaz de las necesidades básicas de la población. De esta forma, se espera hacer un monitoreo y análisis continuo de las administraciones locales en los municipios mineros colombianos, procurando que los resultados obtenidos sirvan de insumo en el diseño de planes y programas de mejoramiento de los municipios evaluados.

El texto se presenta en cuatro partes. En la primera, se hace una referencia general a los modos de gestión del profesor Fabio Velásquez; en la segunda, se presenta el Índice de Riesgo de la Gestión Municipal en Colombia que centra su atención en la forma como las autoridades locales administran y organizan los dineros públicos, en aras de identificar condiciones y prácticas que puedan generar riesgos de corrupción. En la tercera parte se presentan los modos de gestión dominantes en cada uno de los municipios de estudio. Finalmente, la cuarta parte se dedica a las reflexiones finales.

1. Los modos de gestión

De acuerdo con el profesor Fabio Velázquez,¹⁰⁷ los modos de gestión son el resultado del cruce de racionalidades de los actores involucrados en el proceso de gestión y reflejan el dominio de intereses específicos en la producción de bienes y servicios públicos. Además, expresan la manera como se relacionan los distintos actores (locales y extra-locales) en la toma de decisiones, las reglas de juego que rigen su interacción en escenarios específicos y la estrategias que despliegan den función de sus respectivos intereses y racionalidades.

Los modos de gestión se caracterizan a partir de cuatro variables:¹⁰⁸ El control técnico del proceso, la focalización, la capacidad de innovación y la relación entre las autoridades públicas y los ciudadanos. La primera variable hace referencia a la armonía y coherencia entre las distintas fases del proceso de gestión y al tipo de racionalidad dominante entre ellas. La focalización de las decisiones públicas se refiere de un lado, al grado en que la gestión consigue satisfacer las demandas de la población y, de otro, a la pertinencia de las decisiones en materia de ampliación y mejoramiento de los servicios. Por su parte la capacidad de innovación alude, a la capacidad de renovación y cambio de los agentes responsables de la gestión municipal en aras de mejorar los procesos y los resultados, tanto cualitativos como cuantitativos. Finalmente, la cuarta variable permite dimensionar el valor real de la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones.

Asimismo, los modos de gestión pueden ser clasificados en tres categorías: el Modo Tecnocrático (MT), el de Control Político (MCP) y el Participativo (MP).¹⁰⁹ El primer modo se caracteriza por el predominio de una racionalidad técnica durante el ciclo de la gestión pública, y porque, las decisiones acerca del manejo y organización de los recursos públicos son tomadas por especialistas, por lo cual los actores políticos

¹⁰⁷ VELÁSQUEZ, Fabio. Et al. *Las otras caras del poder*. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Ed. Panamericana Formas e Impresos. Bogotá, 2009.pag 190

¹⁰⁸ *ibíd.*, Pág. 190-191

¹⁰⁹ *ibíd.*, Pág. 191

se mantienen subordinados a la racionalidad técnica. De igual, forma en este modelo la participación ciudadana es limitada, pues se consideran como inexpertos en el manejo de tecnologías asociadas a la gestión de asuntos públicos, sin embargo es abierto a la incorporación de innovaciones tanto en el nivel, económico político y administrativo. Como resultado este modelo tiende a producir altas coberturas en la prestación de los servicios, una adecuada identificación de la población –objetivo y decisiones acertadas en materia de expansión y mejoramiento de los servicios públicos.

La segunda categoría denominada de Control Político (MCP), se caracteriza por una racionalidad hacia la búsqueda de la acumulación política por parte de las autoridades locales y los tomadores de las decisiones. En este modo los agentes de decisión son los actores políticos, los actores técnicos y burocráticos, si bien se toman en cuenta como fuente de información y de análisis, no pesan demasiado en el momento de definir acciones públicas. Es un modelo rutinario. Los responsables de la gestión cumplen las tareas mínimas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Es un modelo cerrado, los puntos relación entre el gobierno y la ciudadanía radican en redes clientelares y como resultado la prestación de bienes y servicios públicos dependen de la redes de clientela política.

Finalmente, el modo participativo se caracteriza por una racionalidad de tipo social en donde la ciudadanía tiene un peso significativo en la toma de las decisiones. Claramente los agentes de decisión son los ciudadanos y está presto a la incorporación de innovaciones privilegiando las que respectan a la participación ciudadana. En este modelo la acción municipal persigue el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y busca asegurar la participación de esta en la toma de las decisiones políticas y administrativas.

De esta forma, la gestión pública municipal es analizada minuciosamente mediante una serie de variables administrativas, políticas y sociales, dando como resultado diferentes maneras de administrar y organizar los dineros públicos, denominados

modos de gestión, cada uno de ellos, con sus características particulares. La investigación, es un profundo análisis sobre los riesgos, los modos y los retos a los cuales se enfrenta la gestión local en un marco atravesado por la debilidad Estatal y el fortalecimiento de actores armados ilegales. Como se trató de una metodología de caso, es el primer paso para abrir una amplia discusión de lo que sucede a nivel del territorio. Novedoso, porque estudia niveles micro de interrelación de fuerzas diferenciándolo de otros estudios. Propositivo, porque él solo análisis no basta, se plantean recomendaciones a los distintos niveles de gobierno para que tomen medidas de mejoramiento de los distintos municipios evaluados.

Partiendo de estas consideraciones y siendo conscientes de que el trabajo del profesor Velásquez es una invitación oportuna a la investigación propositiva, a la discusión y la reflexión sobre los diferentes temas para la construcción de una nación justa y en paz, tomamos como base a los modos de gestión para proponer el Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM) como un modelo analítico de la gestión municipal a partir de 5 niveles de riesgo de corrupción de la siguiente manera: se definen dos tipos ideales de modos de gestión, 1) el modo de gestión tecnocrático. Este modelo es el más cercano a una gestión pública ideal por tanto el riesgo de corrupción es bajo, 2) el modo de gestión de control político (abierto o cerrado) sería su opuesto, donde el riesgo de corrupción es alto. Los tres niveles de riesgo restantes se caracterizan de acuerdo a su cercanía con alguno de los dos tipos ideales.

El aporte del IRGM está en hacer un seguimiento y monitoreo continuo de los municipios estudiados, analizando sus transformaciones administrativas, sociales y políticas y el impacto de dichas transformaciones sobre la calidad de vida de la población. Por lo cual, el IRGM emite boletines regularmente, donde se analiza oportunamente la gestión pública municipal en Colombia dentro del marco de la minería, emitiendo alertas tempranas y recomendaciones para mitigar o evitar el riesgo de corrupción a partir de los resultados obtenidos.

2. El Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM)

El índice de Riesgo de la Gestión Municipal es una herramienta diseñada para identificar condiciones administrativas y prácticas de las autoridades públicas que puedan representar algún nivel de riesgo en el manejo y administración de los recursos públicos que afecten la calidad de vida de los ciudadanos. El Índice de Riesgo indaga sobre el cumplimiento de los fines y deberes dentro del campo de su competencia asignados con la descentralización política. En tal sentido le corresponde al municipio como célula básica de la organización del Estado ser el prestador de los servicios públicos sociales, ejecutor básico del gasto público y primer intérprete de la comunidad.¹¹⁰La hipótesis fundamental del Índice señala que la calidad de vida en los municipios mineros es peor en comparación con los municipios no mineros.

2.1 Metodología Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM)

La metodología empleada se basó en la definición de indicadores de condiciones de vida de la población y de gestión pública de los municipios denominados mineros. Estos indicadores se emplean en este análisis para medir el grado de desarrollo social e institucional de los diferentes municipios mineros. Para los indicadores de calidad de vida se tomó como referencia la información brindada por el DANE en el censo del año 2005, mientras que para los segundos se tomó como referencia la metodología empleada por el DNP en su estudio sobre la efectividad de la gestión de los alcaldes y gobernadores en Colombia para la provisión de bienes y servicios públicos a su cargo.

¹¹⁰DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Gestión pública local. Bogotá, 2005. Consultado el 22 de abril de 2014 en: [file:///C:/Users/User/Downloads/150907%20Guia%20sobre%20gestion%20municipal%20DNP%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/150907%20Guia%20sobre%20gestion%20municipal%20DNP%20(4).pdf) pág. 7

Tabla N° 12. Dimensiones y fuentes de análisis del índice de gestión municipal. (2005.2010)

Dimensión	VARIABLES	Fuentes
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Producción por mineral • Regalías por mineral 	Ingeominas, UPME, Ministerio de Minas y Energía
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Mortalidad Infantil • NBI 	DANE, Ministerio de salud y Protección Social
Políticas	Índice de desempeño fiscal	Departamento Nacional de Planeación y Transparencia por Colombia

Construcción propia con base a la información de las entidades oficiales.

Entre los indicadores vitales se examinaron la Tasa de Mortalidad Infantil y el NBI. La valoración de la mortalidad infantil se llevó a cabo mediante una clasificación de la información en tres rangos definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social de siguiente manera: Bajo: Menor o igual 13, 35. Medio entre 13,36 y 18,49 y Alto mayor o igual a 18,50. Mientras que para el indicador de NBI existen rangos de clasificación de los diversos grados de miseria (de 0,23 a 5,45% es bajo; de 5,46 a 9,85% es medio, de 9,86 a 21,78% es medio alto; de 21,79 a 37,38% es alto; y mayor o igual a 37,39% es muy alto).

Por su parte, la metodología de evaluación del desempeño fiscal establece 5 rangos de clasificación de las entidades territoriales que van de cero a cien puntos, donde cero es el menor y cien el mayor, estos rangos agrupan a los municipios y departamentos de acuerdo con el índice sintético de desempeño logrado en el periodo evaluado. Esos rangos se clasificaron en i) entidades en deterioro, cuyos resultados muestran a las entidades territoriales que están rezagadas en su desempeño y que obtuvieron menos de cuarenta puntos en su evaluación; ii) en riesgo, clasifica las entidades cuyo resultado es mayor a cuarenta puntos y menor de 60 significa que sus resultados fiscales son débiles y las tienen cerca a la inviabilidad.

iii) vulnerable, clasifica a las entidades que por sus resultados en el desempeño fiscal obtienen un puntaje mayor de 60 puntos y menor de 70, y que dadas sus características mantienen una solvencia financiera básica, iv) sostenible, clasifica a las entidades que tienen mejor desempeño fiscal, que pueden cubrir sus compromisos y generar recursos que garantizan la ejecución de acciones de

desarrollo, sus resultados se ubican entre un rango superior a 70 puntos y hasta 80; v) solvente, es el mayor de los rangos, en este se ubican las entidades territoriales que obtuvieron más de 80 puntos y que realizan el mejor uso de los recursos financieros en torno al desarrollo territorial.¹¹¹

Tabla N° 13. Metodologías oficiales de medición. (2005-2010)

Variable	Forma de medición
Mortalidad Infantil	Bajo: Menor o igual 13, 35. Medio: Entre 13,36 y 18,49 y Alto: Mayor o igual a 18,50
Necesidades Básicas Insatisfechas	Bajo: de 0,23 a 5,45%. Medio: de 5,46 a 9,85%. Medio Alto: de 9,86 a 21,78%. Alto: de 21,79 a 37,38%; y Muy Alto: mayor o igual a 37,39%.
Índice de Desempeño Fiscal	i) entidades en deterioro, ii) en riesgo, iii) vulnerable, iv) sostenible, v) solvente

Construcción propia con base a la información de las entidades oficiales.

Aunque esta información se basa en cifras y datos oficiales para cada uno de los municipios de la muestra, por efectos de la investigación se llevó a cabo una modificación en la escala de calificación que dio como resultado cinco niveles de riesgo caracterizados de la siguiente manera:

Tabla N° 14. Rangos de riesgo de la Gestión municipal

Nivel de riesgo		Variables			
		Mortalidad Infantil	NBI	Índice de Desempeño Fiscal	
		Rangos de clasificación	Rangos de clasificación	Rangos de clasificación	
Valor	1	Bajo	Menor o igual 13, 35	0,23 a 5,45	Más de 80
	2	Medio	Entre 13,36 y 18,49	5,46 a 9,85	Superior a 70 y hasta 80
	3	Medio-Alto	No Aplica	9,86 a 21,78	Mayor a 60 y menor de 70
	4	Alto	Mayor o igual a 18,50	21,79 a 37,38	Mayor a 40 y menor a 60
	5	Muy Alto	No Aplica	mayor o igual a 37,39	Menos de 40

Fuente: construcción propia con base en: DNP, DANE

2.2 Niveles de riesgo del Índice de la Gestión Municipal por categoría.

Riesgo bajo: es el mejor de los rangos, se ubican las entidades territoriales que obtuvieron menos de 30 puntos en su evaluación y muestra a las entidades municipales con los mejores resultados en la calificación de Mortalidad Infantil, Necesidades Básicas Insatisfechas e Índice de Desempeño Fiscal, caracterizadas como eficientes y eficaces frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de

¹¹¹DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (DN.) Desempeño fiscal de los departamentos y los municipios 2011. Consultado el 05 de marzo de 2014 en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pVQT8duQkds%3D&tabid=386>

la calidad de vida de los habitantes. Riesgo Medio: califica a las entidades que obtuvieron un puntaje entre 30.5 y 40 y se caracterizan por presentar buenas prácticas políticas y sociales. Riesgo Medio Alto: califica a las entidades que por sus resultados en los indicadores sociales y políticos se ubican dentro de la media nacional y que no representan un riesgo considerable, sus resultados se ubican entre 40.5 y 50 puntos.

Riesgo Alto: califica a las entidades que obtuvieron un puntaje entre 50.5 y 60, y se caracterizan por presentar resultados de gestión pública y de calidad de vida débiles que las mantienen cerca de la inviabilidad. Riesgo Muy Alto: califica a las entidades municipales con los peores resultados en la calificación de mortalidad infantil, necesidades básicas insatisfechas e índice de desempeño fiscal caracterizadas como entidades con deficientes manejos de los dineros públicos y se ubican las entidades territoriales que obtuvieron más de 61 puntos en su evaluación.

Tabla N° 15. Rangos de los riesgos de la gestión pública (2005-2010)

NIVELES DE RIESGO	RANGOS
Riesgo Bajo	De 0 a 30
Riesgo Medio	De 30.4 a 40
Riesgo Medio-Alto	De 40.5 a 50
Riesgo Alto	De 50.5 a 60
Riesgo Muy Alto	De 60.5 a 100

Fuente: Construcción propia con base a la información de las entidades oficiales.

2.3 Factores de medición del Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM)

El IRGM utiliza tres factores de medición: Índice de desempeño fiscal, mortalidad infantil y necesidades básicas insatisfechas (NBI). Estos indicadores se agrupan en un indicador sintético creando un indicador para medir el riesgo de la gestión pública en zonas de explotación minera.

- Índice de desempeño fiscal: se refiere a la capacidad de las autoridades locales para manejar los ingresos públicos municipales y el impacto de dicho manejo sobre la calidad de vida de la población. Se compone de seis indicadores.
- Mortalidad Infantil: Se refiere a la tasa de mortalidad de niños menores de un año, por cada mil nacidos vivos. Este indicador se utiliza para el cálculo de indicadores

clave para el sector salud y en la planeación, ejecución y evaluación de política sectorial.¹¹²

- Necesidades básicas insatisfechas (NBI) La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. La importancia del NBI radica en que permite evaluar la efectividad de la gestión de los alcaldes y gobernadores en zonas mineras de Colombia para la provisión de los bienes y servicios públicos a su cargo.

2.4 Cálculo del índice Riesgo de la gestión Municipal (IRGM)

El Índice se compone de dos factores, cada uno con sus respectivos indicadores que indagan sobre diferentes dimensiones de dicho factor. El factor social tiene dos indicadores; Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Mortalidad Infantil (MI), por su parte el factor político abarca solo el Índice de desempeño Fiscal (IDF). La calificación se obtiene ponderando de siguiente manera: categoría social 50% y categoría política 50%. Como la categoría social se compone de dos indicadores se distribuye proporcionalmente, es decir 25% para el NBI y 25% para la mortalidad infantil, mientras que la categoría política se compone de un solo indicador se le asignara el total de la categoría, es decir el 50%.

La calificación definitiva para cada factor se obtiene promediando los resultados de los indicadores que lo componen y que hacen parte de cada uno de los municipios de la muestra. Las calificaciones de los indicadores se encuentran en una escala de cero (0) a cien (100) puntos, donde calificaciones cercanas a cero señalan bajo riesgo y buen manejo y administración de los recursos públicos, mientras que cien implica mayores condiciones técnicas y humanas que favorecen el mal manejo de los recursos del Estado. Es decir, bajos puntajes en la evaluación del Índice de Riesgo de la Gestión Municipal, significan bajo riesgo de corrupción. Los resultados se agrupan en cinco niveles de riesgo: bajo, medio, medio-alto, alto y muy alto.

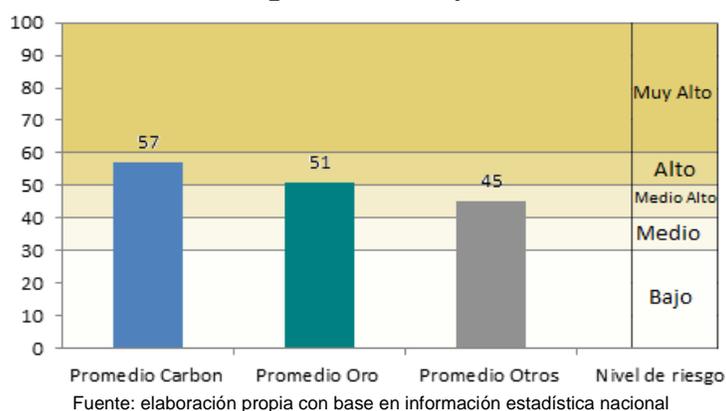
¹¹² DANE. Metodología de Estimación de la Tasa de Mortalidad Infantil Municipal 2005-2007. Consultado el 24 de febrero de 2014 en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Tasa_mortalidad_infantil.pdf

3. Modos de gestión municipal dominantes en los municipios de estudio

Los resultados de los modos de gestión municipal se obtienen a partir de los indicadores ya expuestos en la parte metodológica. A continuación se presentan los resultados a partir del indicador de riesgo para los municipios que hicieron parte de la muestra. El indicador mide para cada municipio tres indicadores (Índice de desempeño fiscal, NBI y mortalidad infantil) y los agrega en un indicador sintético o Índice de riesgo de la gestión municipal, el cual evalúa y refleja la organización y manejo de los recursos públicos para el periodo 2005-2010.

La tendencia general de la evaluación de la gestión pública señala a algunas entidades como las más propensas a presentar riesgos en la organización y manejo de los recursos públicos. Este es el caso de los municipios que hacen parte de los distritos productores de oro y carbón en los departamentos del Chocó, el Cesar y La Guajira respetivamente. En comparación, los municipios de los distritos mineros del Nordeste Antioqueño y Paz del Rio se presentan con niveles de riesgo muchos menores, lo que puede reflejar mejoras en la capacidad de gestión y en consecuencia un mejor uso de los recursos financieros.

**Gráfico N 1° Promedio comparativo producción por mineral.
Índice de la gestión municipal 2005-2010**



Así, mientras que los municipios que hacen parte de los distritos productores de carbón obtienen un Índice de riesgo de la gestión municipal (IRGM) en promedio de 56,52/100 y los productores de oro de 51,10/100, los productores de calizas y

carbón artesanal obtiene un promedio 45,08/100. Esta situación señala el retraso institucional de los municipios de economías fuertes, que ha dado como resultado un desequilibrio en el proceso de gestión y hace que el manejo de los dineros públicos sea ineficaz y la reducción de la pobreza ineficiente.

De los tres factores examinados en el IRGM el mejor evaluado es el de mortalidad infantil con un promedio de 6,9, seguido de NBI con un promedio de 13 e índice de desempeño fiscal, que a pesar de tener el mejor promedio, 32, no le alcanza para salir de la zona crítica de riesgo de la gestión municipal. Lo anterior muestra que la gestión pública es poco visible. Si bien los municipios contemplan en sus Planes de Desarrollo compromisos con la reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida, no logran desarrollar sus herramientas de planeación, ejecución y evaluación a cabalidad.

La situación se muestra aún más complicada cuando se constata en la medición del Índice de Gestión Municipal, que ninguno de los 45 municipios evaluados se ubica en los niveles de riesgo Bajo y Medio. La mejor calificación es el nivel Medio Alto, donde se concentra el 64% de los municipios evaluados, mientras que el 26% restante se encuentran entre los niveles Alto y Muy Alto. Lo anterior muestra una alta concentración de municipios en los peores niveles en la escala de calificación y una tendencia ya enunciada: i) que existe una fuerte asociación entre municipios productores de oro y carbón y altos niveles de NBI y mortalidad infantil; ii) los indicadores de NBI y mortalidad infantil son mejores en los municipios productores de minerales de bajo valor comercial.

Tabla N° 16. Niveles de riesgo de la gestión municipal 2005-2010

Distrito	Tipo mineral	Año	Índice de Desempeño Fiscal	Mortalidad Infantil	Necesidades Básicas Insatisfechas	Indicador de riesgo	Nivel de riesgo
Barrancas	Carbón	2006	37	7,99	15,25	60,24	Muy Alto
Barrancas	Carbón	2007	34	7,67	15,25	56,92	Alto
Barrancas	Carbón	2008	37,5	7,50	15,25	60,25	Muy Alto
Barrancas	Carbón	2009	30,5	7,34	15,25	53,09	Alto
Barrancas	Carbón	2010	38	7,18	15,25	60,43	Muy Alto
La Jagua	Carbón	2006	32	6,76	14	52,76	Alto
La Jagua	Carbón	2007	34,5	6,63	14	55,13	Alto
La Jagua	Carbón	2008	35,5	6,49	14	55,99	Alto
La Jagua	Carbón	2009	32,5	6,35	14	52,85	Alto

La Jagua	Carbón	2010	37,5	6,22	14	57,72	Alto
Istmina	Oro	2006	27	11,80	18,5	57,30	Alto
Istmina	Oro	2007	27	11,79	18,5	57,29	Alto
Istmina	Oro	2008	26,5	11,78	18,5	56,78	Alto
Istmina	Oro	2009	25,5	11,77	18,5	55,77	Alto
Istmina	Oro	2010	30,5	11,76	18,5	60,76	Muy Alto
Nordeste Antioqueño	Oro	2006	30,5	4,99	9,5	44,99	Medio-Alto
Nordeste Antioqueño	Oro	2007	29	4,90	9,5	43,40	Medio-Alto
Nordeste Antioqueño	Oro	2008	30	4,82	9,5	44,32	Medio-Alto
Nordeste Antioqueño	Oro	2009	28,5	4,73	9,5	42,73	Medio-Alto
Nordeste Antioqueño	Oro	2010	33,5	4,65	9,5	47,65	Medio-Alto
Paz del Rio	Artesanal	2006	31	4,59	8	43,59	Medio-Alto
Paz del Rio	Artesanal	2007	32,5	4,44	8	44,94	Medio-Alto
Paz del Rio	Artesanal	2008	33	4,28	8	45,28	Medio-Alto
Paz del Rio	Artesanal	2009	32	4,13	8	44,13	Medio-Alto
Paz del Rio	Artesanal	2010	35,5	3,98	8	47,48	Medio-Alto

Fuente: construcción propia con base a la información brindada por: DNP, DANE, UPME

La tabla anterior muestra los resultados los niveles de riesgo de la gestión municipal. Los municipios se clasifican en tres grandes grupos: el primero de ellos está conformado por los municipios que hacen parte de los distritos de Paz del Rio en el departamento de Boyacá y, del Nordeste Antioqueño en el departamento de Antioquia, que lograron obtener calificaciones que los ubican en el nivel Medio-Alto de riesgo de la gestión municipal. Con ello, de alguna manera se constata que es posible tener buenas prácticas fiscales y administrativas que posibiliten una gestión eficaz orientada a resultados plausibles.

El segundo grupo, está integrado por los municipios que forman los distritos de La Jagua e Istmina en los departamentos del Cesar y el Chocó respectivamente, sus calificaciones los ubican en el nivel Alto de riesgo de la gestión municipal. La evaluación realizada por el Índice de gestión corrobora que: en los municipios con actividades de explotación minera de alto valor comercial se profundiza cada vez más la pobreza y el deterioro de las administraciones municipales, aplazando cada vez más las demandas de bienestar político y social y permitiendo la captura de Estado por grupos económicos y fuerzas ilegales.

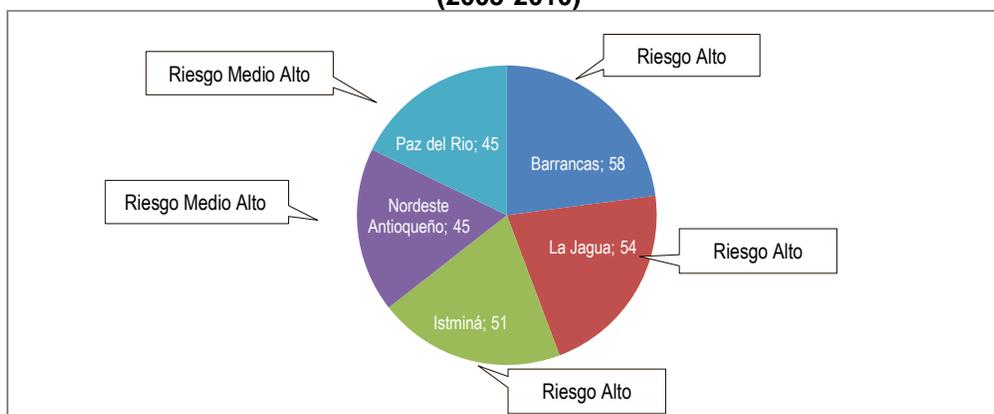
Finalmente, se muestra a los municipios que conforman el distrito de Barrancas en La Guajira, donde se presentó una tímida evolución de los niveles de riesgo que pasan de Muy Alto a solo Alto en los años 2007 y 2009. Esta situación cobra especial atención por dos elementos: el primero es el que se ha venido ratificando durante el

presente texto, que la calidad de vida es peor en los municipios mineros en comparación con los no mineros, y el segundo es que: si bien el riesgo en la gestión local sigue siendo un problema evidente y gravísimo, es meritorio reconocer la intensión de la gestión municipal por salir de los niveles de riesgo más críticos, con lo cual se constata que es posible tener buenas practicas fiscales y administrativas para tener una mejor gestión.

3.1 Nivel de riesgo por distrito minero.

El Índice de riesgo de la Gestión Municipal 2005-2010 evaluó los municipios mineros más importantes de Colombia, además de ser los que mayormente se beneficiaron de las regalías directas. Con un promedio de 52 puntos los municipios mineros que hicieron parte del universo de estudio muestran un nivel alto de riesgo en la gestión municipal. Solo los municipios que conforman los distritos de Nordeste Antioqueño y Paz del Rio se ubican en un nivel medio de riesgo. Lo riesgos más altos se presentan en los municipios productores de carbón en los distritos de la Jagua y el Cesar, seguidos de los auríferos en el distrito de Istmina

Gráfico N° 2. Puntaje de las entidades y niveles de riesgo. Índice de la gestión Municipal (2005-2010)



Fuente: Construcción propia con base a la información de las entidades oficiales.

El promedio del IRGM, 52, señala un deficiente nivel de gestión en las entidades municipales mineras. Este panorama es más preocupante si se tiene en cuenta que los municipios carboníferos de los distritos de La Jagua y Barrancas son el 20% de

las entidades evaluadas que a su vez se beneficiaron con más del 80% de las regalías directas, y que en el periodo de estudio presentaron niveles de riesgo Alto y Muy Alto. Lo cual supone malos manejos administrativos y fiscales en estas entidades municipales.

Mientras que los municipios que conforman los distritos mineros del Nordeste Antioqueño y Paz del Rio obtienen en el IRGM un promedio de 45/100, calificaciones que las ubican en el nivel de riesgo Medio Alto, los distritos de Istmina con promedios de 51, La Jagua 54 y Barrancas 58, se ubica en un riesgo Alto. Históricamente los habitantes de los municipios productores de carbón en los departamentos del Cesar y especialmente en la Guajira se han caracterizado por no presentar las condiciones necesarias para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida. Los resultados del IRGM corroboran esta situación, la organización y manejo de los recursos financieros, humanos y técnicos es deficiente, su gestión es muy poco visible y débil institucionalmente.

Por su parte, los municipios que conforman los distritos mineros de Paz del Rio y el Nordeste Antioqueño con una calificación promedio de 45 puntos, son las entidades municipales con mejores puntajes del Índice de Gestión Pública 2005-2010. Los dos se ubican en el rango medio- alto de riesgo en la gestión pública. Si bien, los niveles de riesgo continúan siendo altos en estos dos distritos mineros es importante resaltar que: i) el distrito minero de Paz del Rio presentó los mejores indicadores sociales y políticos pese a no ser un gran productor de minerales, ii) el distrito minero del Nordeste Antioqueño da muestras de un capital administrativo solvente, el cual si se toman los correctivos necesarios pueden llevar a una gestión eficiente.

3.2 Resultados por factores:

Mirando en detalle los resultados de la evaluación del Índice de Riesgo de la Gestión Municipal 2005-2010, se observa que con un promedio de 7 puntos mortalidad

infantil es el factor de más baja calificación en la evaluación, seguido del NBI y el Índice de desempeño fiscal con un promedio de 13 y 31 puntos respectivamente.

Tabla N ° 17. Resultados promedio por factores. (2005-2010)

Distrito	Tipo mineral	Promedio IDF	Promedio MI	Promedio NBI
Barrancas	Carbón	29,6	6,3	12,8
La Jagua	Carbón	34,4	6,5	14
Nordeste Antioqueño	Oro	30,3	4,8	9,5
Istmina	Oro	27,3	11,8	18,5
Paz del Rio	Carbón artesanal	32,8	4,3	8
Total		31	7	13

Fuente: Construcción propia con base a la información de las entidades oficiales.

Los municipios con los indicadores más críticos son los de los distritos de Istmina y la Jagua. Los resultados son graves tanto en el proceso de gestión como en el resultado, los indicadores que evalúan la calidad de vida tales como tienen las calificaciones más bajas del Índice de la Gestión Municipal. Los promedios de NBI y mortalidad infantil reflejan una deficiente administración de los recursos públicos. No se cumple con las responsabilidades consagradas en la Constitución Política y pocos son los esfuerzos institucionales para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos y el mejoramiento social y cultural y de más funciones que le asigna la ley. Por su parte el índice de desempeño fiscal presentó los mejores resultados e indica la existencia de una institucionalidad con buenas prácticas fiscales y financieras, sin embargo esta situación contrasta con la deficiente calidad de vida de los habitantes.

Como vemos, importantes resultados arroja la evaluación del Índice de la Gestión Municipal en Colombia para el periodo 2005-2010. Ninguno de los tres indicadores evaluados (NBI, mortalidad infantil e índice de desempeño fiscal) alcanza menos de 40 puntos en su evaluación que les permita salir de los niveles de riesgo más críticos. Los municipios con los puntajes más altos en cada una de las categorías definidas por le IRGM no superan los 43 puntos, esta situación se torna más preocupante al reconocer que son municipios con gran capacidad financiera.

Una de las apuestas de esta medición fue evaluar los municipios con mayor capacidad de recepción regalías directas. Estos concentran una gran capacidad económica y paradójicamente presentan grandes desequilibrios sociales y políticos. Se evaluaron 43 municipios mineros. En el 21% de ellos se explota carbón a gran escala, en el 40% la minera es aurífera y en el 39% restante la explotación de minerales se limita a calizas y carbón de forma artesanal.

Tabla N° 18 Regalías mineras per cápita, NBI y mortalidad infantil.

Beneficiario	Regalías per cápita \$/ 2005	Regalías per cápita \$/2006	Regalías per cápita \$/2007	Regalías per cápita \$/2008	Regalías per cápita \$/ 2009	Regalías per cápita \$ 2010	NBI	Mortalidad Infantil
Cesar	177.867	214.514	280.233	336.387	440.090	385.257	56	26
La Guajira	270.977	279.323	265.263	476.446	611.178	295.484	61	30
Chocó	11.473	13.541	17.046	23.439	45.140	107.481	74	47
Antioquia	3.358	2.130	2.379	5.554	7.695	5.477,0	38	19
Boyacá	1.933	3.535	4.131	3.964	5.477	5.497	32	17

Fuente: construcción propia con base en información estadística nacional.

En los municipios de La Guajira y el Cesar la transferencia de dineros por concepto de regalías han sido cuantiosa en comparación con otros municipios, le siguen los municipios de los departamentos del Chocó y Antioquia. Sin embargo, no se ha logrado el desarrollo social esperado dados los recursos económicos recibidos. Los indicadores de NBI y mortalidad infantil son muy deficientes en comparación con los municipios del departamento de Boyacá que a su vez, son los menos beneficiados por las regalías pero los que mejores indicadores de vida presentan. Lo que ratifica que no es suficiente poseer grandes recursos mineros y económicos para alcanzar el desarrollo si no se cuenta con una adecuada administración de los mismos.

Administraciones ineficientes junto a instituciones débiles configuran escenarios propicios para el uso indebido de los dineros públicos, impactando directamente sobre la calidad de vida de la población. Hace ya varios años que se ha empezado a entender que el verdadero obstáculo que impide que los recursos económicos se inviertan en garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los colombianos, no es

su escasez, sino la ineptitud de los aparatos gubernamentales, que con frecuencia, va de la mano de claros riesgos de corrupción.¹¹³

En ese sentido, los resultados de la evaluación del IRGM permiten establecer tres modos de gestión cada uno con sus particularidades: medio alto, alto y muy alto. El primero de ellos está conformado por los municipios de los distritos de Paz del Rio y del Nordeste Antioqueño en los departamentos de Boyacá y Antioquia en su orden. Se caracterizan por presentar los mejores resultados sociales y políticos. La pieza clave de este grupo es la calidad institucional de las administraciones públicas que da como resultado una gestión eficaz y una eficiencia en el uso de los dineros públicos. Esto no quiere decir, que son municipios exentos de presentar riesgos uso inadecuado de dineros, sino que, están avanzando en la consolidación de instituciones modernas que le permiten garantizar el bienestar de la ciudadanía. Y para el caso de los municipios de distrito del Nordeste Antioqueno tienen un reto enorme por ser los mayores receptores de regalías auríferas en Colombia y presentar en algunas zonas índices de vida por debajo de la media nacional.

El segundo grupo lo conforman los municipios del distrito de Istmina en el Chocó y La Jagua en el Cesar. El IRGM señala que son escenarios propicios para la corrupción dadas las condiciones institucionales y administrativas. Son municipios con una precaria presencia del Estado y atravesados por el conflicto armado y el desplazamiento. La escases de instituciones públicas fuertes, integra y la ausencia de programas de fortalecimiento institucional, dan como resultado gobiernos ineficientes e ineficaces administrativa y fiscalmente con menos oportunidades de desarrollo social y político.

Finalmente, del tercer grupo hacen parte algunos municipios de Barrancas en La Guajira y de Istmina en el Chocó. En este grupo la ineficiencia se magnifica por los escenarios institucionales precarios, catalogándolos como municipios con un muy

¹¹³ TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2008-2009. Consultado el 6 de mayo de 2014 en: http://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/itm_2008-2009

alto nivel de riesgo de corrupción de la gestión pública. Son municipios ineficientes en el manejo de los recursos públicos e ineficaces frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. No cumplen con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de la población en su territorio para alcanzar un desarrollo integral y sostenible.

4. Los Modos de Gestión: control político

En más de la mitad de los municipios estudiados predomina el modo de gestión de control político, caracterizado, porque la toma de decisiones se concentran en particular en el alcalde, su círculo de confianza y la influencia de actores armados ilegales. De ellos depende la organización y le manejo de la administración municipal.¹¹⁴

Si bien, la toma de decisiones del alcalde depende de las normas en materia de gestión pública definidas por la Constitución Política de 1991, donde se establecen sus fines y deberes esenciales que en un Estado de Derecho, como el colombiano, debe tener para con su población, también depende de la interrelación y dominio de fuerzas políticas intra y extra-sociales que obedecen a intereses particulares, en especial en municipios donde la presencia del Estado es débil, configurándolos como escenarios propicios para la corrupción administrativa.

Dentro del modo de control político se distinguen dos categorías: cerrados y abiertos. Los primeros se caracterizan porque la toma de decisiones obedece a un actor en particular (familias, grupos económicos, actores armados) excluyendo a otros actores y formas de participación. Por su parte, en los abiertos, si bien concentran gran poder de decisión del alcalde y su círculo de influencia, permiten en cierta medida la participación de otros actores políticos, incluso, a la población.

¹¹⁴ VELÁSQUEZ, Fabio. Et al. Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Ed. Panamericana Formas e Impresos. Bogotá, 2009

En los municipios del universo de estudio se encontraron sistemas de control político cerrado (elitista) y un sistema Tecnocrático. A continuación se describen las características de cada uno de ellos tomado en cuenta cuatro factores: los agentes de las decisiones, la pertinencia de la acción municipal; la incorporación de innovaciones y la apertura a la participación.¹¹⁵

4.1 Control Político Cerrado.

Modo de control político elitista

Este modo se caracteriza, desde el punto de vista de la toma de decisiones, por el papel dominante, incluso excluyente, del alcalde y de su círculo de influencia inmediato. Este último puede estar conformado por sectores políticos, grupos económicos o actores armados ilegales. Los criterios políticos se colocan por encima de los sociales, técnicos y financieros.¹¹⁶

El modo de control político elitista lo encontramos en uno de los distritos de mayor riesgo de la gestión pública; Barrancas, en el departamento La Guajira. En estos municipios la debilidad institucional ha permitido la captación de los poderes locales por actores mineros que definen las principales decisiones en materia de gestión y administración de los recursos públicos municipales. El diseño e implementación de políticas públicas, planes de gobierno e inversión social están determinadas por su círculo de confianza, excluyendo no solo a otros actores sino que también a la población.

Si bien, es difícil demostrar la posible relación entre los actores mineros en los municipios del distrito mencionado, un estudio realizado por el Observatorio Social de Empresas Transnacionales Megaproyectos y Derechos Humanos,¹¹⁷ da cuenta

¹¹⁵ *Ibídem.*

¹¹⁶ *Ibídem.*

¹¹⁷ OBSERVATORIO SOCIAL DE EMPRESAS TRANSNACIONALES Y MEGAPROYECTOS Y DERECHOS HUMANOS. Las huellas del capital transnacional en Colombia. Estudio de tres casos: Nestlé, Cerrejón LLC y British Petroleum. Ed. Observatorio social de empresas transnacionales y megaproyectos y derechos humanos. Bogotá 2008. pág. 169

del poder de indecencia de empresas minera en el diseño de políticas públicas en esas regiones, así como su relación con muchos dirigentes colombianos.

Estas compañías han practicado políticas cuestionables, con total aquiescencia de diversas instituciones del Estado. Dentro de estas prácticas se encuentran: las tácticas persuasivas y engañosas utilizadas para concentrar más territorios, con el fin de elevar su producción y fortalecer el enclave, desconociendo las realidades culturales de las comunidades locales y tratamientos indignos por parte de los funcionarios de la empresa, difusas políticas de salud y medio ambiente, y políticas económicas excluyentes.¹¹⁸

El modo de control político elitista implica un alto nivel de discrecionalidad del ejecutivo en la toma de decisiones, generalmente en beneficio de los intereses de quienes hacen parte de su círculo inmediato de influencia.¹¹⁹ Por lo tanto, debe entenderse que el uso indebido de los recursos públicos no logra satisfacer las necesidades de la población, pues terminan favoreciendo interés particulares. Por tal razón, la gestión municipal no logra identificar las regiones más vulnerables y los dineros públicos no contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población.

En regiones carboníferas como Barrancas y La Jagua, los esfuerzos de la administración por satisfacer las necesidades básicas de la comunidad no se han hecho evidentes. La prestación de los servicios públicos, la equidad de las políticas públicas en términos de calidad de vida y el fortalecimiento de la participación ciudadana, no se ha hecho efectivos tal y como lo exige la Constitución y las leyes. Esta situación se repite en los municipios del distrito de Istmina en el departamento del Chocó, en donde los índices vitales y políticos demuestran que la administración enfrenta serios problemas en temas de desarrollo social y cultural, contribuyendo a reproducir y a ampliar el detrimento de la salud, educación y la construcción de obras que demanda el progreso local.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ VELÁSQUEZ, Fabio. Et al. Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Ed. Panamericana Formas e Impresos. Bogotá, 2009. Pág. 336

La inercia institucional del distrito de Istmina se refleja en el índice de desempeño fiscal, que muestra lo limitado del cumplimiento de sus funciones. La gestión se limita a resolver problemas insipientes, desconociendo las grandes dificultades del municipio que siguen vigentes. La debilidad institucional y la frágil presencia estatal contribuyen a reducir los esfuerzos de innovación administrativa, la modernización en los procesos de gestión y la apertura a la participación ciudadana en la toma de decisiones que los afectan directamente, produciendo resultados pobres en cobertura de salud y educación.

Esta situación, permite evidenciar que las administraciones locales son rutinarias, es decir, no están abiertas a la incorporación de innovaciones en materia técnica, administrativa y política, y mucho menos en la construcción de canales de participación ciudadana, retardando el progreso de la gestión municipal y el desarrollo integral de los habitantes.

4.2 Los modos de gestión: Modo Tecnocrático.

De acuerdo con los resultados en la evaluación del Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM), en el distrito minero de Paz del Río en el departamento de Boyacá, se encontraron características del modo de gestión Tecnocrático que vale la pena mencionar. Los índices de desempeño fiscal, mortalidad infantil y NBI permiten afirmar que el proceso de gestión municipal en ese distrito gira en torno de las ideas de eficiencia en el uso de los recursos públicos y eficacia en la reducción de la pobreza.

Este modo de gestión está presente de manera notoria en Nobsa. En este municipio los índices políticos y sociales, no solo son significativamente menores a los demás municipios de la muestra, sino, que también a la media nacional. Nobsa, es un municipio con una gran capacidad de gestión, lo cual le ha permitido construir una sólida estructura financiera, que junto con un adecuado manejo del proceso de

gestión y la eficiente focalización de las regiones más vulnerables ha alcanzado altos niveles de cobertura en la prestación de servicios públicos.

Es un municipio abierto a las innovaciones técnicas, administrativas y sociales. Se vislumbra que cuenta con un equipo humano y técnico cualificado con las capacidades para mejorar las finanzas públicas, así como para la elaboración de programas y políticas de mejoramiento y ampliación de bienes y servicios públicos. Como vemos, Nobsa es un claro ejemplo de una gestión municipal con predominio de una racionalidad técnica. Cuenta con instituciones fuertes con capacidades y procedimientos para responder eficazmente a las demandas de la población. Por tal, debe entenderse que la toma de decisiones se hace sobre una base de eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos. Los actores tomadores de decisiones están guiados por actitudes de ética y transparencia, y de esta forma, el riesgo de corrupción es baja y tiende a producir altos niveles de satisfacción de necesidades básicas insatisfechas que le permiten avanzar hacia un desarrollo integral y sostenible en el tiempo. Lo expuesto hasta aquí se resume en la siguiente tabla.

Tabla N° 19. Indicadores vitales, indicador IRMG y modos de gestión (2005-2010)

Distrito	IDF	MI	NBI	Indicador de riesgo	Nivel de riesgo	Modo de gestión	Agentes de decisión	Control técnico del proceso	Focalización	Innovación	Relación autoridades públicas y ciudadanos
Barrancas	71	30	61	58	Muy Alto	Control político elitista	Alcalde y su círculo de influencia inmediato (empresas mineras)	Las decisiones técnicas se subordinan a los intereses de las autoridades locales.	Mala. La inversión apunta a resolver problemas mediante redes de clientela, en territorios específicos de su influencia. Acciones de inversión con la finalidad de mantener una buena imagen.	Ninguna. Son administraciones rutinarias, que no están abiertas a incorporación de innovaciones en materia técnica, administrativa, política y mucho menos en la construcción de canales de participación ciudadana.	Baja. La relación se hace por medio de redes clientelares, a favor de interés políticos. Existe evidencia que señala intimidación y actos violentos contra las personas que pretenden participar.
La Jagua	69	26	56	55	Alto	Control político elitista	Alcalde y su círculo de influencia inmediato (empresas mineras)	Las decisiones técnicas se subordinan a los intereses de las autoridades locales.	Mala. La inversión apunta a resolver problemas mediante redes de clientela, en territorios específicos de su influencia. Acciones de inversión con la finalidad de mantener una buena imagen.	Ninguna. Son administraciones rutinarias, que no están abiertas a incorporación de innovaciones en materia técnica, administrativa, política y mucho menos en la construcción de canales de participación ciudadana.	Muy poca. La relación se hace por medio de redes clientelares, a favor de interés políticos

Istmina	55	47	74	58	Alto	Control político elitista	Alcalde y su círculo de confianza, a favor de intereses personales	Las decisiones técnicas se subordinan a los intereses de las autoridades locales	Precarias instituciones y malas condiciones estructurales, escenarios propicios para la corrupción, impidiendo la que la gestión satisfaga las necesidades básicas de la población.	Baja. No existe ni interés ni capacidad para incorporar innovaciones técnico- administrativas o políticas ¹²⁰	Baja. No existe el interés de la alcaldía por incentivar la participación de la ciudadanía en los procesos de gestión. En algunas ocasiones, la relación se hace por medio de redes clientelares, a favor de interés políticos
Paz del Rio	66	17	32	45	Medio-Alto	Tecnocrático	Alcalde y especialistas en la administración municipal	Racionalidad técnica en el proceso de gestión. Responde eficientemente a las demandas de la ciudadanía.	Sobresaliente. Tiende a producir altos niveles de satisfacción de necesidades básicas.	Abierto a innovaciones técnicas, administrativas y sociales, y en materia de participación ciudadana.	Si bien se tiene en cuenta la participación de la ciudadanía, no son relevantes en el proceso de gestión.
Nordeste Antioqueño	61	19	38	45	Medio-Alto	Tecnocrático	Alcalde y especialistas en la administración municipal	Racionalidad técnica en el proceso de gestión.	Sobresaliente. Instituciones en proceso de modernización que permiten identificar las poblaciones más vulnerables, invirtiendo de manera acertada garantizando el bienestar de la ciudadanía	Inclusión de innovaciones administrativas y políticas	Si bien se tiene en cuenta la participación de la ciudadanía, no son relevantes en el proceso de gestión.

Conclusiones

En este texto se abordaron temas de especial relevancia tanto para el diseño y fortalecimiento de las políticas mineras, como para el análisis de la gestión pública de los municipios de explotación minera, refiriéndose especialmente al manejo los dineros públicos y el impacto de dicho manejo sobre la calidad de vida de la población. De igual forma, se examinaron los modos de gestión pública dominantes en cada uno de los municipios estudiados. Adicional a esto, presentamos el Índice de Riesgo de la Gestión Municipal en Colombia (IRGM), como una herramienta de monitoreo y análisis de las administraciones municipales, con el propósito de alertar tempranamente al Estado sobre casos de corrupción administrativa que afecte la calidad de vida de la población. A continuación se presenta los hallazgos más relevantes del estudio.

Lo primero que hay que reconocer, es el crecimiento y expansión de la industria minera ratificándola como una de las principales actividades económicas del país. En los últimos años, el sector minero ha presentado tasas de crecimiento superiores

¹²⁰ VELÁSQUEZ, Fabio. Et al. Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Ed. Panamericana Formas e Impresos. Bogotá, 2009.

a las señaladas en otros sectores productivos, como energía, manufacturas y agricultura. Se espera entonces, que dicho crecimiento contribuya al fortalecimiento de los indicadores de la economía nacional, por medio de la producción, las exportaciones, la inversión y el empleo. Sin embargo, el país adolece de un marco económico sólido, de instituciones fuertes, y sobre todo de una legislación más favorable, en lo referido a la intervención estatal y las normas tributarias, evitando un real aprovechamiento de las rentas mineras.

Esta situación nos lleva a plantear que: 1) es absolutamente urgente robustecer las leyes de protección ambiental frente a la industria minera del país, porque tal y como está planteada, la iniciativa no es suficiente para armonizar la legislación minera con los estándares nacionales e internacionales de protección al ambiente.¹²¹ Es indispensable que el código de minas fortalezca la regulación ambiental y social, pues si no se atiende a este problema estructural, el proyecto no será útil a los intereses de país y la explotación minera causara cada vez más graves e irreversibles daños ambientales y sociales.

2) Es necesario un efectivo control y fiscalización de las entidades mineras para evitar y mitigar prácticas de corrupción pública y privada. Pues, la nación adolece de una gran fragilidad institucional, traducida en una baja presencia estatal en diversas regiones mineras del país, falta de gobernabilidad y corrupción. Esta situación va en contravía del deber ser de la gestión pública y en detrimento de la calidad de vida de la población.

Ahora bien, la debilidad institucional es bastante dispar en los municipios mineros del país, a medida que incrementa el valor comercial de los minerales explotados disminuye la fortaleza de las instituciones. Esta conclusión nos permite, entonces, recomendar una acción de política pública, en donde el fortalecimiento de las instituciones locales pasa por el reconocimiento de las diferencias regionales, en

¹²¹RUBIANO, Sebastián. Foro Nacional Ambiental. La regulación ambiental y social de La minería en Colombia: comentarios al proyecto de Ley de reforma al código de minas. Consultado el 20 de mayo de 2014 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09382.pdf> pág. 4

materia social, política y económica. Por lo cual, es preciso reconocer que no todos los problemas de debilidad institucional están determinados por el mismo factor y por tanto, emprender acciones que den cuenta de esa heterogeneidad ambiental en el cual existen.

Es posible identificar patrones regionales de desempeño institucional. Como vimos, se muestran dos grandes regiones que sistemáticamente mostraron tener el desempeño institucional más alto entre los municipios del universo de estudio: la primera corresponde a Barrancas en la Guajira y, la segunda es La Jagua en el Cesar. Sin embargo, a veces los buenos resultados de la capacidad institucional pueden esconder el problema de la captura de las instituciones. No hay que excluir la posibilidad de que municipios tomados por intereses mafiosos o corruptos presenten altos índices de capacidad institucional.¹²² Esta situación contrasta con los indicadores sociales aquí presentados que señalan altos niveles de pobreza y desigualdad social, poniendo en entredicho la fortaleza de estas instituciones.

Identificar estas regiones, es el primer paso para una adecuada focalización para el diseño de planes y programas de mejoramiento institucional. Esta situación deja en claro que mientras la debilidad institucional siga patrones geográficos es necesario diseñar políticas públicas enfocadas en determinadas regiones, pues, existe una marcada diferencia en materia política, económica y social en los municipios del universo de estudio.

Desde una perspectiva de gestión pública, esta disparidad significa que: la provisión satisfactoria de bienes y servicios públicos está en función de la fortaleza de las instituciones, la cual, depende de los *inputs* que recibe del ambiente. No hay que olvidar que, las zonas mineras son de gran interés económico y territorial por parte de grupos ilegales y grupos económicos con la capacidad suficiente para incidir sobre el proceso de gestión, desvirtuado el objetivo de la gestión pública.

¹²²GARCÍA, Mauricio y ESPINOSA, José. La debilidad institucional de los municipios en Colombia. Consultado el 30 de septiembre de 2014 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>. pág.32

De otro lado, es importante revisar desde una postura crítica la actividad minera como agente de progreso, ya que los resultados discutidos en el Capítulo II, indican que hay evidencia estadística para afirmar que la minera no ha sido un factor clave en el desarrollo social y económico regional. Por el contrario, como lo muestra la tabla N° 18 los municipios mineros presentan indicadores vitales e institucionales significativamente peores al promedio nacional, ubicándolos en los más altos nivel de riesgo de acuerdo con el la evaluación del Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM).

Además, el estudio deja claro que operan dos modos de gestión en los municipios que hicieron parte del estudio. El primer modo de gestión de control político elitista caracterizado porque los agentes de decisión son el alcalde y su círculo de confianza inmediato, conformado por amigos, sectores económicos y aliados políticos. En los caos de los distritos mineros de barrancas en La Guajira y La Jagua en el Cesar, hipotéticamente se puede decir que las empresas mineras inciden en la planeación y ejecución de políticas públicas. Aún más se puede plantear que la explotación minera ha sido un factor clave para el deterioro de la calidad de vida de la población, pues, en lugar de generar un ambiente propicio para el desarrollo integral de la población, terminó por agravar las condiciones sociales y políticas de los municipios en donde se realiza minera.

El otro modo de gestión que surge del estudio es el Tecnocrático, el cual se encuentra en los distritos de Paz del Río y del Nordeste Antioqueño. Este modo se caracteriza porque la toma de las decisiones está a cargo del alcalde y los especialistas técnicos y administrativos, respondiendo de manera eficiente a las demandas y exigencias de la población, produciendo altos niveles en la satisfacción de necesidades básicas. Para el caso del distrito del Nordeste Antioqueño se debe resaltar que está logrando un sólido desarrollo en el sector minero, al tiempo que ha alcanzado adecuados niveles de vida de su población.

En ese sentido, mientras que en los municipios del distrito de Paz del Río los indicadores de mortalidad infantil y NBI presentan una mejoría significativa, en los distritos de Barrancas, la Jagua e Itsmina siguen siendo críticos pese a ser centros de gran capacidad en la recepción de regalías, ubicándolos en los niveles Alto y Muy Alto de riesgo de uso inadecuado de los recursos públicos. En tal sentido, el mejoramiento de la calidad de vida municipal no depende totalmente de los recursos económicos producto de la explotación minera sino, de una buena gestión pública, eficiente en el uso y manejo de los recursos públicos y eficaces frente a la reducción de la pobreza.

Finalmente, se puede establecer una significativa relación entre los niveles de riesgo y los modos de gestión de la siguiente manera. Cuando el riesgo de corrupción es bajo, se dice que el modo de gestión predominante es el Tecnocrático, pues, existen instituciones fuertes con capacidades y procedimientos para responder eficazmente a las demandas de la población. Por tal debe entenderse que la toma de decisiones se hace sobre una base de eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, es decir existe una racionalidad técnica en el proceso de gestión. Esta situación permite contar con instituciones modernas, abiertas a innovaciones técnicas, administrativas y sociales permitiendo una adecuada focalización, invirtiendo de manera acertada garantizando el bienestar de la población.

Por su parte, cuando el riesgo de corrupción es alto se dice entonces que, responde a un modo de gestión de control político elitista, pues, en este modo de gestión los agentes decisorios son el alcalde y su círculo de influencia inmediato. Aquí, las dicciones de los especialistas se subordinan a los intereses políticos y económicos de las autoridades locales. Resultado de ello es la mala focalización de la población objeto de mejoramiento de la calidad de vida. En este caso, la inversión apunta a resolver problemas mediante redes de clientela en territorios específicos de su influencia. En ese sentido, son administraciones con una baja capacidad de innovación en materia administrativa y política, donde escasean los programas de fortalecimiento institucional y desarrollo social, derivando en gobiernos ineficientes

e ineficaces administrativa y fiscalmente con menos oportunidades de desarrollo social y político.

Teniendo en cuenta la información anterior, el Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM) juega un papel importante en el diseño de políticas y planes de mejoramiento en los municipios evaluados ya que, su misión es brindar información precisa y continua acerca de la forma como se organizan y administran los recursos públicos y el impacto de dicho manejo sobre la calidad de vida de sus habitantes, de tal forma que se puedan emitir alertas tempranas para que los distintos niveles de gobierno tomen acciones preventivas y correctivas, promoviendo el fortalecimiento de las instituciones municipales.

Por tal razón, se deben tener en cuenta los resultados del Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM) en el diseño de políticas y planes de mejoramiento en los municipios evaluados, porque los resultados son producto de una elaborada metodología que contiene información cualificada mediante un proceso de almacenamiento, seguimiento y análisis de la información recaudada que permite analizar la calidad de vida en los municipios mineros colombianos. Esta metodología implicó un importante énfasis en la responsabilidad de lo público, así como los deberes políticos municipales y los derechos de la ciudadanía. Por lo tanto el Índice de Riesgo de la Gestión Municipal (IRGM) busca convertirse en una herramienta útil para las autoridades nacionales, regionales y locales en el diseño planes y programas de fortalecimiento institucional y social.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, David. Et al. Administración para estadística y economía. Ed. Cengage Learning S.A. México 2008.

BREW, Roger. El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920. Bogotá, Editorial Universidad de Antioquia, 2000.

BENSON, Allison. Universidad de los Andes. Revista económica Supuestos. La Guajira y El Cerrejón: Una historia de contrastes. Consultado el 01 de marzo de 2014 en: <http://revistasupuestos.uniandes.edu.co/?p=1517>

CHAPARRO, Eduardo. La pequeña minería y los desafíos de la gestión pública Santiago de Chile, 2004.

COLMENARES, German. Historia social y económica de Colombia II: Popayán, una sociedad esclavista 1680 -1800. Ed, tercer mundo, Bogotá 1997.

COLMENARES, German. Historia económica y social de Colombia I. 1537 -1719. Ed. Tercer mundo. Bogotá 1997.

CORTÉS, Raúl. Sobre la economía política de la gestión ambiental urbana: aspectos críticos de la planeación del desarrollo sostenible. Consultado el 25 de septiembre en: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/article/view/2648/2108>

DÍAZ DE ZULUAGA, Zamira. Minería y Estructura Social en Popayán, la Provincia, Siglo XVI y XVII. Popayán: Ed, Universidad del Cauca, 1990.

DÍAZ DE ZULUAGA, Zamira. Establecimiento de la economía minera. Historia del Gran Cauca. Historia regional del suroccidente colombiano. Ed. Universidad del Valle. Cali 1996.

DUQUE Beatriz, Directora de Minas. Política de administración del recurso minero consultado el 21 de octubre de 2013 en: <http://www.simco.gov.co/Simco/Portals/0/archivos/ADMINISTRACION.pdf>

GARCÍA, Mauricio y ESPINOSA, José. La debilidad institucional de los municipios en Colombia. Consultado el 30 de septiembre de 2014 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>

GARAY, Luis Jorge. Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflicto. Edición, Jaime Viana, Bogotá 20013. Consultado el 7 de febrero de 2014 en:

<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/182119332/MineriaEnColombia-Vol2.pdf/6cc33e0c-29e9-4a65-8561-1215fa8d07a0>.

IRISARI, Ana Estudios regionales: y de fronteras interiores. México, Universidad Autónoma San Luis de Potosí, 2008.

LÓPEZ, Enrique. Et al. Borradores de Economía. La economía petrolera en Colombia (Parte I) Marco legal - contractual y principales eslabones de la cadena de producción (1920-2010). Consultado el 29 de mayo de 2014 en:

MORALES, Julio. Políticas mieras en Colombia. Jairo Astrada Álvarez, Editor. Bogotá, 2012

NORTH, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Ed. Fondo de cultura económica. México, 2000

OBSERVATORIO SOCIAL DE EMPRESAS TRANSNACIONALES, MEGA PROYECTOS Y DERECHOS HUMANOS. Las huellas del capital transnacional en Colombia. Estudio de tres casos: Nestlé, Cerrejón LLC y Britihs Petroleum. Edición grupo de investigación Observatorio social de empresas transnacionales, mega proyectos y derechos humanos. Bogotá 2008.

PARSONS, James. La colonización antioqueña en el occidente de Colombia. Bogotá: ed, El Ancora, 1997

PONCE, Álvaro. Panorama del sector minero. Bogotá 2010. Consultado el 21 de octubre de 2013 en: <http://www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=SW5htFa4evE%3D&tabid=289&mid=1438>

POVEDA, Gabriel. La minería colonial y republicana. Cinco siglos de variantes y desarrollos. Edición en la biblioteca del Banco de la República, Bogotá 2005

ROA, Tatiana. Petróleo y deuda ecológica. Inicios de la historia de un saqueo. Censat Agua Viva. Colombia 2002. Consultado el 4 de noviembre de 2012 en: http://totumasymaracas.files.wordpress.com/2010/01/petroleo_y_deuda_ecologica_2002.pdf

ROJAS, Norberto y FORERO, David. BONANZA PETROLERA: ¿CÓMO APROVECHARLA? Consultado el 3 de junio de 2014 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/DEFINITIVO-David-NorbertoRS-4.pdf>

RUBIANO, Sebastián. Foro Nacional Ambiental. La regulación ambiente y socia de La minería en Colombia: comentarios al proyecto de Ley de reforma al código de minas. Consultado el 20 de mayo de 2014 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09382.pdf>

SÁNCHEZ, José y VANEGAS Gildardo. Coordinadores. Territorios en conflicto. Cultura política, territorio y conflicto en el departamento del Cauca. ED. Universidad del Cauca. Popayán, 2009.

SCHUSCHNY, Andrés y SOTO, Humberto. Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. Consultado el 27 de septiembre de 2014 en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/36127/w255-2.pdf>

VARGAS, Alejo. El estado y las políticas públicas. Almudena editores. Santa fe de Bogotá. 1999.

VILLEGAS, Jorge. Petróleo, oligarquía e imperio. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1975

VELÁSQUEZ, Fabio. Et al. Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Ed. Panamericana Formas e Impresos. Bogotá, 2009.

Artículo 337, LEY 685 de 2001. Consultado el 21 de octubre de 2013 en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley_0685_2001.html

Carta de un Cacique Indio. ¿Quién le debe a quién? La Verdadera deuda externa. Exposición del Cacique Guaicaipuro Cuautemumoc ante la reunión de Jefe de Estado de la Comunidad Europea.

COLOMBIA MINERA. Consultado el 24 de enero de 2014 en: http://www.simco.gov.co/Portals/0/archivos/Cartilla_Distritos_Mineros.pdf.

CONAE, OEA Y DSS. Conceptos sobre riesgo. Consultado el 24 de septiembre de 2014 en: <http://www.rimd.org/advf/documentos/4921a2bfbe57f2.37678682.pdf>

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Consultado el 24 de septiembre de 2014 en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=510

CHOCÓ 7 DÍAS. El Chocó y las regalías mineras. Consultado el 01 de marzo de 2014 en: <http://www.chocó7dias.com/821/editorial.htm>

PROFAMILIA. En cuesta Nacional de demografía y salud. Consultado el 23 de febrero de 2014: en: http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/documentos/boletines/prensa/Situacion_de_los_Ninos_y_Ninas_en_Colombia.pdf

DANE. Metodología de Estimación de la Tasa de Mortalidad Infantil Municipal 2005-2007. Consultado el 24 de febrero de 2014 en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Tasa_mortalidad_infantil.pdf

DANE. Boletín. Censo general 2005. Consultado el 24 de febrero de 2014 en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf pág.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Bogotá 2005. Consultado el 05 de junio de 2014 en: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Apuntes sobre la consulta previa con grupos étnicos. Bogotá 2011. Consultado el 20 de mayo de 2014 en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Grq2aX7b9gU%3d&tabid=273>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DNP. Mejoramiento de la productividad y competitividad minera nacional. Consultado el 3 de febrero de 2014 en: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0023000080000.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (DNP) Actualización de la cartilla “Las regalías en Colombia” Bogotá 2007. Consultado el 27 de febrero de 2014 en: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DR/Regalias_Publicaciones_Prensa/Cartilla_las_regal%C3%ADas_en_colombia2008.pdf.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (D.N.P.) Gestión pública local. Febrero de 2005. Consultado el 12 de marzo de 2014 en: [file:///C:/Users/User/Downloads/150907%20Guia%20sobre%20gestion%20municipal%20DNP%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/150907%20Guia%20sobre%20gestion%20municipal%20DNP%20(2).pdf)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (D.N.P) Desempeño fiscal de los departamentos y los municipios 2011. Consultado el 05 de marzo de 2014 en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pVQT8duQkds%3D&tabid=386>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (DNP) Desempeño fiscal de los departamentos y los municipios 2011. Consultado el 05 de marzo de 2014 en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pVQT8duQkds%3D&tabid=386>

FEDESARROLLO. La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal. Consultado el 06 de junio de 2014 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-miner%C3%ADa-en-Colombia-Informe-de-Fedesarrollo-2008.pdf>

FEDESARROLLO. Estudio sobre los impactos socioeconómicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales. Bogotá D.C., abril de 2013. Consultado el 20 de mayo de 2014 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Estudio-sobre-los-impactos-socio-econ%C3%B3micos-del-sector-minero-en-Colombia-Informe-La-miner%C3%ADa-en-Colombia-180513.pdf>

GOBERNACIÓN DEL CHOCÓ. Consultado el 21 de febrero de 2014 en: http://www.chocó.gov.co/apc-aa-files/65623435386535663737303939383165/INTRODUCCION_DEFINITIVA.pdf

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. Banco de iniciativas regionales para el desarrollo de Antioquia. BIRD. Potencial minero antioqueño. Visión General. Antioquia 2008. Consultado el 27 de febrero de 2014 en: http://antioquia.gov.co/antioquia-v1/PDF/potencial_minero_de_antioquia.pdf

LA SILLA VACIA. Los riesgos ambientales de la reforma al código de minas. Consultado el 19 de junio de 2014 en: <http://lasillavacia.com/historia/los-riesgos-ambientales-de-la-reforma-al-codigo-de-minas-36753>

Semana.com. Se enreda reforma del Código de Minas. Consultado el 30 de enero de 2014 en: <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/articulo-402048-se-enreda-reforma-del-codigo-de-minas>

SIMCO. Modelo de gestión para la productividad y la competitividad sostenible de los distritos mineros en Colombia. Consultado el 28 de enero de 2014 en: http://www.simco.gov.co/Portals/0/Panorama/MARCO_ORIENTADOR_DISTRITOS_MINEROS.pdf

PBI Colombia. Boletín informativo No 18. Minería en Colombia: ¿a qué precio? Noviembre de 2011.

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA (UPME). Plan nacional para el desarrollo minero. Consultado el 29 de enero de 2014 en: http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM_2019_Final.pdf Pág. 78

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA (UPME). Distritos Mineros: exportaciones e infraestructura de transporte. Consultado el 29 de enero de 2014 en: http://www.upme.gov.co/Docs/Distritos_Mineros.pdf. Pág.19

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA, (UPME). Boletín estadístico de minas y energía, 1990-2010. Consultado el 26 de febrero de 2014 en: <http://www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ABaDJv5Q1Jo%3D&tabid=96>

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA, (UPME). La cadena del carbón. Consultado el 26 de febrero de 2014 en: http://www.upme.gov.co/Docs/Cadena_carbon.pdf

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA. (UPME). Plan de infraestructura de transporte y portuaria para el desarrollo minero en Colombia. Bogotá 2004. Consultado el 27 de febrero de 2014 en: <http://www.simec.gov.co/Portals/0/Documental/952.pdf>

Rankin Municipal de Boyacá. Consultado el 23 de febrero de 2014 en: <http://www.briceno-boyaca.gov.co/apc-aa-files/62313937643362316431656532343363/GacetaBoyaca.pdf>.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2008-2009. Consultado el 6 de mayo de 2014 en: http://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/itm_2008-2009