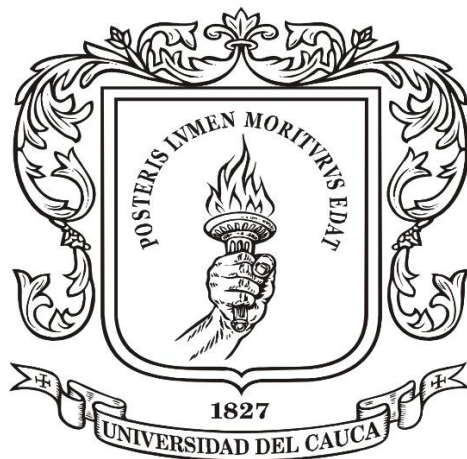


INCIDENCIA DEL SECTOR MINERO EN EL DESARROLLO LOCAL DE ANTIOQUIA Y  
CAUCA 2010-2014



GARCÍA NAVIA YIMY ALEJANDRO  
GURRUTE MUÑOZ ORLANDI ANDREA

UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA  
POPAYAN  
2018

*Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de*  
**POLITÓLOGO**

*En la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales*  
*Universidad del Cauca*

*Trabajo de Grado dirigido por*  
**ALEXANDER MONTOYA PRADA**

Popayán  
*Agosto de 2018*

## ***Dedicatoria***

*La gloria y la honra sean para Dios  
por su amor, su gracia, el conocimiento  
y la sabiduría que nos brindó.*

## *Agradecimientos*

*Gracias a nuestro Padre por la vida y su infinita misericordia. Por derramar de su Espíritu en nosotros y hacer posible cada uno de nuestros logros.*

*A nuestros padres José Reinel García Obando, Lenny Marilyn Navia Astudillo, José Vicente Gurrute Sánchez y María Argenis Muñoz Guerrero, por brindarnos todo su amor y apoyo en cada etapa de la vida. A nuestros hermanos Brian Stiven García Navia y Meiler Gonzales Muñoz, por haber sido un apoyo incondicional y una guía espiritual.*

*Gracias a nuestro Director y Tutor de tesis Alexander Montoya Prada. Por la confianza que depositó en nosotros, su constante apoyo, sus indicaciones y orientaciones fueron indispensables en el desarrollo de este trabajo. Por la seriedad profesional que le caracteriza y haber sido una guía fundamental en nuestra formación académica.*

*A nuestros entrañables amigos Andrés, Daihana, Harold, Natalia, Angie, y Mabel por brindarnos momentos de felicidad y gratos recuerdos que permanecerán vivos en nuestros corazones.*

## RESUMEN

El trabajo de investigación se hace en el contexto de la primera administración del expresidente Juan Manuel Santos y su respectivo Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Este gobierno pretende generar un desarrollo regional desde pequeñas unidades territoriales, por ende, plantea estrategias para el crecimiento socio económico entre ellas la Locomotora de Desarrollo Minero y Expansión Energética.

El objetivo es analizar la incidencia del sector minero en el desarrollo local de Antioquia, Cauca y las ocho zonas mineras priorizadas, desde los componentes: Regalías percibidas antes y después de la implementación del nuevo Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012) y su repercusión en el desarrollo local. Es decir, la gestión pública y calidad de vida. El primero se mide a partir del Índice de Desempeño fiscal y el segundo desde los indicadores de calidad de vida como la Tasa de Mortalidad infantil, Tasa de Cobertura en Educación y Salud.

**Palabras Clave:** Plan Nacional de Desarrollo, Locomotora de Desarrollo Minero y Expansión Energética, Desarrollo Local, Regalías, Índice de Desempeño Fiscal, Tasa de Mortalidad Infantil, Tasa de Cobertura en Educación, Tasa de Cobertura en Salud.

## ABSTRACT

The research work is done in the context of the first administration of former President Juan Manuel Santos and his respective National Development Plan 2010-2014. This government aims to generate regional development from small territorial units, therefore, it raises strategies for socio-economic growth, including the Locomotive of Mining Development and Energy Expansion.

The objective is to analyze the incidence of the mining sector in the local development of Antioquia, Cauca and the eight prioritized mining areas, from the components: royalties received before and after of the implementation of the new General System of Royalties (Law 1530 of 2012) and its impact on local development. That's to say, public management and quality of life. The first is measured from the Fiscal Performance Index and the second from the indicators of quality of life such as the Infant Mortality Rate, Coverage Rate in Education and Health.

**Key Words:** National Development Plan, Mining Development Locomotive and Energy Expansion, Mining Sector, Local Development, Royalties, Fiscal Performance Index, Infant Mortality Rate, Coverage Rate in Education, Health Coverage Rate.

## CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	1
1. DESARROLLO REGIONAL Y ZONAS MINERAS DE ANTIOQUIA Y CAUCA	
1.1. Enfoque de desarrollo regional en marco del PND 2010- 2014.....	8
1.2. Evolución del Marco legal Minero .....	11
1.3. Caracterización de la actividad minera en los departamentos de Antioquia y Cauca.....	15
1.3.1 Identificación de sectores mineros priorizados de Antioquia y Cauca.....	15
1.3.2 Producción de oro en las zonas mineras de Antioquia y Cauca.....	19
1.3.3 Regalías zonas mineras de Antioquia y Cauca.....	23
2. CARACTERIZACION DEL DESARROLLO LOCAL DE ANTIOQUIA Y CAUCA.	
2.1 Gestión pública de las zonas mineras de Antioquia y Cauca.....	30
2.2 Calidad de vida de las zonas mineras de Antioquia y Cauca.....	34
2.2.1 Mortalidad Infantil.....	35
2.2.2 Cobertura en Educación.....	39
2.2.3 Cobertura en Salud .....	43
3. INCIDENCIA DEL SECTOR MINERO EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS DEPARTAMENTOS ANTIOQUIA Y CAUCA.	
3. 1 Posición de actores en el negocio minero: estrategias y conflictos.....	50
3.2 Incidencia de las regalías sobre el desempeño fiscal departamental y municipal.....	55
3.3 Incidencia del desempeño fiscal departamental y municipal sobre indicadores sociales.....	67
3.4 Tendencia. Incidencia del sector minero en el desarrollo local de Antioquia y Cauca 2010-2014.....	74
4. CONCLUSIÓN.....	76
5. RECOMENDACIONES.....	77
6. BIBLIOGRAFIA.....	78

## ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
<b>TABLA 1.</b> Producción minera de oro- Antioquia y zonas mineras.....	20
<b>TABLA 2.</b> Producción minera de oro- Cauca y zonas mineras.....	21
<b>TABLA 3.</b> Regalías- Antioquia y zonas mineras.....	24
<b>TABLA 4.</b> Regalías- Cauca y zonas mineras.....	26
<b>TABLA 5.</b> Rangos de interpretación del Índice de Desempeño Fiscal.....	31
<b>TABLA 6.</b> Índice de Desempeño Fiscal- Antioquia y zonas mineras.....	31
<b>TABLA 7.</b> Índice de Desempeño Fiscal- Cauca y zonas mineras.....	33
<b>TABLA 8.</b> Tasa de Mortalidad Infantil- Antioquia y zonas mineras.....	35
<b>TABLA 9.</b> Tasa de Mortalidad Infantil- Cauca y zonas mineras.....	37
<b>TABLA 10.</b> Tasa de Escolarización Bruta- Antioquia y zonas mineras .....	39
<b>TABLA 11.</b> Tasa de Escolarización Bruta- Cauca y zonas mineras.....	41
<b>TABLA12:</b> Tasa de Cobertura en salud- Antioquia y zonas mineras .....	44
<b>TABLA 13:</b> Tasa de Cobertura en salud- Cauca y zonas mineras.....	46

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>CUADRO 1:</b> Evolución del marco legal minero en Colombia.....	14
<b>CUADRO 2:</b> Regalías vs Índice de Desempeño Fiscal – Antioquia – Cauca.....	60
<b>CUADRO 3:</b> Regalías vs Índice de Desempeño Fiscal - municipios de Antioquia.....	62
<b>CUADRO 4:</b> Regalías vs Índice de Desempeño fiscal - municipios del Cauca.....	64
<b>CUADRO 5:</b> Incidencia del sector minero en el desarrollo local de Antioquia y Cauca. Tendencia.....	74



## ÍNDICE DE GRÁFICAS

**GRÁFICA 1:** Participación de regalías 2010-2014. Colombia, Antioquia y Cauca.....58

**GRÁFICA 2.** Promedio IDF e indicadores de calidad de vida

Antioquia y zonas mineras 2010-2014 (%).....68

**GRÁFICA 3.** Promedio IDF e indicadores de calidad de vida

Cauca y zonas mineras 2010-2014 (%).....70

## **ÍNDICE DE MAPAS**

<b>MAPA 1:</b> Zonas priorizadas en el departamento de Antioquia.....	16
<b>MAPA 2:</b> Zonas priorizadas en el departamento de Cauca.....	18
<b>MAPA 3:</b> Participación de regalías por departamento.....	56

## **LISTA DE ANEXOS**

<b>ANEXO 1:</b> Mapa de presencia de importantes empresas mineras dedicadas a extracción de oro en Colombia	
<b>ANEXO 2:</b> Mapa de tipología de municipios y regiones afectadas por el conflicto armado en Colombia 1986-2015	

## **ACRONIMOS, ABREVIACIONES Y SIGLAS MÁS UTILIZADAS**

<b>AD</b>	Asignaciones Directas
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>FNR</b>	Fondo Nacional de Recursos
<b>GTZ</b>	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
<b>IDF</b>	Índice de Desempeño Fiscal
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>NBI</b>	Necesidades Básicas insatisfechas
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>SIMCO</b>	Sistema de Información Minero Colombiano
<b>TCS</b>	Tasa de Cobertura en Salud
<b>TEB</b>	Tasa de Escolaridad Bruta
<b>TMI</b>	Tasa de Mortalidad Infantil
<b>UPME</b>	Unidad de Planeación Minero Energética
<b>MINSALUD</b>	Ministerio de Salud

## INTRODUCCIÓN

Con la llegada del presidente Juan Manuel Santos y su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, se da relevancia a la prosperidad en aspectos sociales y económicos con el fin de formar un país en paz fundamentado en los bajos índices de pobreza, desempleo y una máxima cobertura en educación y salud.

Debido a esto, se establecen “cinco locomotoras para el desarrollo” las cuales se denominan: Locomotora de innovación, Locomotora agropecuaria y desarrollo rural, Locomotora de infraestructura de transporte, Locomotora de desarrollo minero y expansión energética y por último, Locomotora de vivienda y ciudades amables.

Sin embargo, se ha de tener en cuenta que el foco de estudio bajo el argumento de poseer la capacidad de generar el desarrollo que la administración de turno busca, es la Locomotora de Desarrollo Minero y Expansión Energética. No obstante, esta estrategia ha provocado diversos interrogantes en el marco de un nuevo modelo de desarrollo extractivo, se basa en el ingreso de grandes compañías mineras y de hidrocarburos con amplios beneficios fiscales, laborales y tributarios, que facilitan la inversión extranjera en las localidades colombianas (Pardo, 2012).

Es de anotar que el sector minero ocupa un puesto preponderante en la agenda de gobierno, puesto que en la explotación minera se genera la mitad de las exportaciones nacionales y se concentran dos terceras partes de la inversión extranjera directa. De esta manera, cabe mencionar tres antecedentes que enfocan la Política Minera del gobierno colombiano.

En primera instancia, el Plan de Desarrollo Minero 2006-2010. En segunda instancia, el Plan de Desarrollo Minero Colombia Visión 2019. Los anteriormente nombrados se establecieron en la administración del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En tercera instancia, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es vital para la investigación, incorpora el enfoque de desarrollo regional con base a capacidades endógenas locales. El objetivo de los tres documentos es claro, apuntar a que en el mediano plazo Colombia sea un “País Minero”.

En aras de cumplir dicho objetivo, es pertinente evidenciar a manera de antecedente que el crecimiento calculado en la explotación de este sector es de carácter exponencial y acelerado:

En 2007 Colombia exportaba productos minero energéticos por \$ 7.344 millones de dólares, en 2009 esa cifra ascendió a \$ 18.035,4 millones de dólares y para 2021 se estima que llegará a \$ 54.149,9 millones de dólares. Es decir, en un período de cinco años la producción minera se multiplicó en 2,45 veces y en doce años se triplicará (Rodríguez, 2010).

A pesar de las cifras señaladas anteriormente, el enfoque de desarrollo regional planteado en el PND 2010-2014 se ha visto severamente criticado en la medida de no generar el desarrollo a nivel económico y social en los municipios mineros como se tenía previsto. Por el contrario, se ha atentado contra la integridad social y humana de las localidades colombianas.

Resulta oportuno mencionar que el estudio se enfoca en el sector minero “Desarrollo Minero”<sup>1</sup>, dado que las zonas priorizadas de estos departamentos no poseen cantidades exuberantes de producción energética. Según el Mapa de producción del Sistema General de Regalías el mineral predominante y de máxima producción de los municipios es el oro, sobre el cual se basa la investigación.

En este sentido, el gobierno de turno ha formado la idea del desarrollo minero como una esperanza para el mejoramiento de la infraestructura socioeconómica forjada desde circuitos locales. Sin embargo, la duda persiste sobre la realidad de dicha esperanza, cabe preguntar: ¿Cuál es la incidencia del sector minero en el desarrollo local de los departamentos Antioquia y Cauca 2010-2014?

Dado esto, se parte del supuesto: los municipios de Antioquia y Cauca poseen capacidades de desarrollo endógeno en marco del sector minero que no favorecen el desarrollo local en aspectos como la gestión pública e indicadores sociales.

Es necesario precisar que se abordará un estudio de casos, específicamente sobre los municipios escogidos de estos departamentos. Se tiene entonces dos casos únicos en contextos diferentes que integran una unidad de análisis por la que aboga la investigación: El sector minero como generador de crecimiento socioeconómico desde lo local. El trabajar sobre estos casos facilitó el contraste de datos por semejanzas y/o diferencias.

---

<sup>1</sup> Se enfoca en la primera parte de la Política de Desarrollo Minero y Expansión Energética “Desarrollo Minero”

Se deja en claro que no se va a comparar políticas ni programas municipales. Se mostrará el avance o el alcance de lo planteado por Juan Manuel Santos en el PND 2010- 2014, el cual contiene un enfoque de desarrollo regional. Es decir, se expresa cómo en contextos diferentes funcionan las estrategias para el crecimiento y desarrollo socioeconómico del país.

Por tal razón, (Neiman & Quaranta, 2006, pág. 220) elaboran la siguiente definición: “el caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales”.

El estudio de caso se hace efectivo en los departamentos Antioquia y Cauca. El primer caso es conocido por su trayectoria histórica en el ámbito minero y su impacto en el impulso económico. En el segundo caso, el objetivo es aportar al territorio caucano en cuanto a investigaciones de este tipo ya que son muy escasas. Por otro lado, pese a contar con grandes depósitos mineros el departamento ha estado inmerso en la pobreza, el detrimento del progreso y la industrialización.

Las zonas mineras en las que se desarrollará la investigación responden a dos criterios de selección: 1) alta producción de oro en función del periodo de estudio 2010- 2014 según los datos del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) y 2) ser parte de distritos mineros.

En ese orden de ideas, en el departamento de Antioquia se abordarán los municipios: El Bagre, Nechí, Segovia y Tarazá; pertenecientes al distrito Nordeste Antioqueño. En el departamento del Cauca se trabajará sobre los municipios Buenos Aires y Suárez ubicados en el distrito Tambo-Dovio, además de Timbiquí y Guapi pertenecientes al distrito Costa Pacífica Sur.

A pesar de la trayectoria que posee la actividad minera en Colombia, se ha delimitado el tiempo de estudio 2010-2014 que abarca el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos. Con la entrada en vigencia del PND 2010- 2014, se busca la prosperidad en aspectos sociales y económicos con el fin de crear un país en paz donde predominen los bajos índices de pobreza de la mano con menores niveles de desempleo y una total cobertura en educación.

Así mismo, es el periodo idóneo en cuanto a minería se refiere debido a que en el PND 2010-2014 se encuentra estipulado el sector minero como una estrategia del enfoque de desarrollo regional, el cual es sinónimo de apertura y crecimiento económico con ánimos de mejorar las condiciones del país en pro del bienestar colombiano.

La incidencia del sector minero en el desarrollo local de los departamentos de Antioquia y Cauca es de relevancia para la Ciencia Política, puesto que la razón fundamental de la investigación son las relaciones de poder que se construyen en el marco de las instituciones y el entramado local frente a un modelo de desarrollo regional con base a capacidades endógenas de los municipios colombianos.

El sector minero es uno de los pilares proyectados en fortalecer el crecimiento económico del país, según el PND “este sector es y será en los próximos años uno de los ejes centrales de la economía colombiana (...) fomentar el desarrollo y la convergencia regional en el país” (DNP, 2010, pág. 208).

Es pertinente mencionar que las instituciones juegan un papel fundamental a la hora de frenar o impulsar los motores de apertura para el desarrollo. En efecto, la investigación se guiará con base al enfoque Neo-institucionalismo normativo, el cual alude al marco legal que rige determinadas instituciones en cuanto a ¿Cómo funciona? y ¿Cómo influye?, como lo plantea March y Olsen en el texto de enfoques para el análisis político (Losada & casas, 2008, pág.180):

Esta versión pone énfasis en las normas y en los símbolos dentro de las instituciones, para entender cómo funcionan estas y cómo influyen en el comportamiento individual. Se apela a "la lógica de 10 apropiado" para explicar cómo se moldea el comportamiento de los miembros de la institución. (Losada & Casas, 2008, pág. 180)

En relación al PND 2010-2014 y el sector minero, se alude a una estrategia normativa enmarcada en significados, demandas y necesidades del país. En el caso del tema se apela al entramado regional Antioquia y Cauca.

Por consiguiente, el neo institucionalismo normativo pretende evidenciar cómo funcionan las estrategias de crecimiento a través de la locomotora minera y cómo influyen en el desarrollo local de tales departamentos, teniendo en cuenta la mirada regional estipulada en el PND 2010-2014. En efecto, plantea un enfoque de desarrollo regional para el crecimiento del país debido a las necesidades, diversas categorías socio-económicas y articulaciones independientes:

Los mayores rezagos en pobreza son evidentes en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, Guajira, Córdoba, Sucre, Magdalena, Bolívar, Cesar, Amazonas, Vaupés, Vichada, Guaviare, Caquetá y Guainía...En la mayoría de los municipios de Cundinamarca, Boyacá,

Santander, Eje cafetero, Valle del Cauca, Antioquia, Meta, Santander y los petroleros del Piedemonte Llanero, están los porcentajes de pobreza más bajos, toda vez que allí se concentran importantes actividades industriales, comerciales y de servicios y se ubican los principales desarrollos minero energéticos (DNP, 2010, pág. 28).

Es imprescindible evidenciar los efectos que el sector minero ha tenido sobre el desarrollo local de las zonas mineras de Antioquia y Cauca, departamentos rezagados por la pobreza a pesar de una gran actividad minera e industrial. Es pertinente tratar tales efectos en cuanto al impacto socio-económico y la calidad de vida en términos del desarrollo, con el objeto de dar respuesta al interrogante ¿Desarrollo, estancamiento u atraso?

En ese orden de ideas, la investigación se dividirá en tres capítulos. El primer capítulo, describirá la orientación del desarrollo regional en marco del PND 2010-2014 referente al sector minero como capacidad de desarrollo endógeno a nivel local. Un breve resumen sobre los gobiernos que impulsaron esta actividad económica en pro del crecimiento económico nacional y su ámbito legal. La caracterización de las zonas mineras priorizadas en términos de su ubicación, producción y recursos, así como la delimitación conceptual.

El segundo capítulo analizará los cambios socioeconómicos de las zonas mineras, es decir, el desarrollo local. Se abordará la gestión pública en función de los recursos económicos de los departamentos, a través del Índice de Desempeño Fiscal. Así mismo, se incluyen indicadores de calidad de vida como Tasa de Mortalidad infantil, Cobertura en Educación y Salud.

Finalmente, el tercer capítulo tiene por objetivo dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿Cuál es la incidencia del sector minero en el desarrollo local de los departamentos Antioquia y Cauca 2010-2014? Para este fin se describirá la posición de los actores en el negocio minero, se enfrentarán los ingresos por recursos naturales no renovables vs Desempeño Fiscal departamental y municipal antes y después de la ley 1530 de 2012. Por último, se confrontará la administración territorial vs indicadores de calidad de vida.

En suma, la presente investigación contiene un análisis mixto alimentado de múltiples insumos académicos e institucionales entre los cuales están libros, noticias, informes, artículos, cifras, indicadores, tasas, etc. De la misma manera, se utilizaron técnicas de investigación cualitativa y



cuantitativa como análisis documental, análisis de contenido, revisión bibliográfica, análisis de datos agregados, cartografía y procesamiento de datos.

Se materializa entonces el aporte, la participación en la construcción de una Ciencia Política vinculada con el cambio social a través de la discusión académica y la práctica social. Se pretende generar herramientas de conocimiento útiles en los espacios afectados por el sector minero a lo largo de las comunidades locales y el extenso territorio colombiano.

## **CAPÍTULO I. DESARROLLO REGIONAL Y ZONAS MINERAS DE ANTIOQUIA Y CAUCA**

El presente capítulo describe el enfoque de desarrollo regional planteado en el PND 2010-2014 referente al sector minero como capacidad de desarrollo endógeno a nivel local.

El interés sobre el desarrollo del objetivo está ligado a ofrecer herramientas teóricas con el fin de contextualizar la problemática. Sentar bases sobre el discurso del desarrollo ligado a una economía extractiva en fusión de atraer inversión extranjera sobre dicho sector. Por tanto, se esperaría un desarrollo integral en las zonas de mayor producción minera.

Dado lo anterior, la distribución de los temas en la estructura del capítulo se dividirá en tres partes. En primera instancia, se analizará el desarrollo regional desde concepciones básicas para comprender el propósito del Plan Nacional de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos en su primer mandato presidencial 2010-2014.

En segunda instancia, se hace un bosquejo de la legislación minera en el marco de su evolución a partir del modelo neoliberal impulsado por los distintos gobiernos colombianos, tomando fuerza a partir de 1991. En tercera y última instancia se identifican las zonas mineras priorizadas en cada departamento con dos criterios de selección: a) altos porcentajes de producción minera y b) ser parte de distritos mineros, por lo cual, su caracterización va ligada a su ubicación, producción y regalías asignadas.

Se enfatiza que no se van a abordar tipos de minería específicos, sino que se trabajará sobre la minería legal estipulada en el código de minas 2001 y el que hacer de una minería coherente con la Política Minero Energética planteada en el PND 2010-2014.

Es de anotar, las limitaciones de la información sobre regalías asignadas por oro, debido a la falta de actualización del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO), La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y el Sistema General de Regalías (SGR). Por consiguiente, se presentarán por minerales en general de esta manera: regalías asignadas de 2010 a 2011 del antiguo sistema conocido como Fondo Nacional de Regalías (FNR) y regalías giradas 2012-2014

con la reforma de distribución de regalías que tuvo lugar a partir del 2012, donde se pasa de FNR a SGR.

### **1.1. Enfoque de desarrollo regional en marco del PND 2010- 2014**

Con la apertura de las economías al exterior, el nuevo liberalismo ha presionado en la liberalización del intercambio comercial<sup>2</sup> y la desregulación financiera, eliminando las trabas internas y externas en la comercialización de productos. Esta iniciativa generó una incesante oleada de fusiones y absorciones de empresas transnacionales desde mediados de la década pasada. Se configura como el vector de la inversión del comercio, el consumo y la transferencia tecnológica según el CEPAL y GTZ citado en (Abalos, 2000).

Dado lo anterior, una de sus más notables consecuencias es que muchos sistemas económicos locales son integrados en circuitos productivos y financieros nacionales, que a su vez empiezan a formar parte de esquemas internacionales. Los sistemas económicos locales se definen como: “el conjunto de actores productivos, relaciones económicas y socio-laborales en torno a un rubro de la economía, que tienen un cierto grado de coherencia socio-económica y territorial” Albuquerque citado en (Rojas, Arias, & Torres, 2016, pág. 8).

De esta manera, el desarrollo local es pieza fundamental en la construcción de procesos sobre la reformulación del territorio a escala global. Tal parece que ha tenido una continua expansión en la satisfacción de necesidades humanas tanto material e inmaterial, esto con la óptima utilización de recursos. Dicho proceso debe construirse desde adentro de las comunidades donde tiene lugar, por ello, los recursos humanos, materiales y de capital utilizados deben ser autóctonos con el fin de expandir el mercado interno.

La internacionalización de los niveles locales trae consigo estrategias para el alcance de la máxima utilización de recursos. Se espera generar más valor utilizando menos materiales y consumiendo de una manera diferente. De ese modo, se reduce el riesgo de escasez y los impactos ambientales, en otras palabras, el uso eficiente de las capacidades de desarrollo endógeno potencia el desarrollo local.

---

<sup>2</sup> Los hechos demuestran que para experimentar un crecimiento sostenido, la economía debe estar abierta al comercio y la inversión con el resto del mundo. En las últimas décadas, ningún país ha logrado mejorar sustancialmente el nivel de vida de los habitantes sin abrirse a los demás. De hecho, la apertura del comercio (acompañada de la apertura a la inversión extranjera directa) es un elemento importante. (Fondo Monetario Internacional, 2001, párr.9)

Por lo tanto, el desarrollo endógeno hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital como fuentes inmediatas del progreso de territorios que tienen una cultura e instituciones propias, sobre cuya base se toman las decisiones de inversión. Desde esta perspectiva, la Política de Desarrollo Endógeno constituye la respuesta de los actores locales a los desafíos de la globalización y del papel que juega el potencial de desarrollo existente en todo tipo de territorios. Esta dinámica, permite a las comunidades locales dar una respuesta adecuada y satisfacer las necesidades de la población (Vázquez, 2007).

Con base a la liberalización del mercado, Colombia y sus municipios no han sido la excepción en formar parte de circuitos económicos a nivel nacional e internacional con el fin de generar crecimiento económico y desarrollo social en el país. Por tanto, se alude a un desarrollo regional, es así como Walter Stöhr en un documento del año 1981 (citado por Diez, 2004) sostiene que:

El desarrollo regional es una aproximación de "abajo hacia arriba" del desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y de control. (Diez, 2004, pág. 2)

En efecto, el expresidente Juan Manuel Santos Calderón en su primera administración 2010-2014 lanza su Plan Nacional de Desarrollo (PND) con un enfoque de desarrollo regional, que reconoce las diferencias territoriales como base para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región. En esa misma línea, permite articular particularidades de diversos grupos poblacionales desde la diversidad cultural, geográfica, natural y medio ambiental, que afectan la vida humana, la economía y el desarrollo regional.

En efecto, el enfoque de desarrollo regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizandando las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. (DNP, 2011, págs. 27-30)

Lo que busca en últimas es vincular la “puesta en valor” del patrimonio natural y cultural, dicho de otra manera, la forma en que este tipo de recursos anteriormente desahuciados sean valorados por medio de un precio y tengan la posibilidad de contribuir al proceso de desarrollo, impulsándolo en lugar de obstaculizarlo.

Colombia se ha venido destacando históricamente en el contexto latinoamericano por su explotación de minerales, en los últimos años pasó de tener el puesto veinticinco al puesto dieciséis. Debido a la formación geológica de Colombia, se asocia genéticamente con la actividad de las placas tectónicas propicia para la formación de yacimientos minerales, en cuanto logró ubicarse en el puesto número dieciséis (Instituto Fraser , 2011).

Es de resaltar el gran incremento en la producción minera. Se evidencian los más grandes desafíos del sector, ligados al desconocimiento del potencial minero en diversas regiones del país, en cuanto a las restricciones del uso del suelo, la debilidad institucional, que como (Helmke, 2007) sostiene en su análisis de las crisis institucionales en América Latina, la inestabilidad puede socavar la legitimidad del apoyo público para las instituciones particulares.

En ausencia de reglas del juego estables y efectivas, la democracia como el crecimiento económico son difíciles de sostener. En consecuencia, la actividad minera ha estado sumergida en la ilegalidad por parte de grupos al margen de la ley, la minería artesanal de pequeña escala y su escasa formalización (Álvarez, 2013).

En este orden de ideas, las expectativas del gobierno de turno sobre la estrategia en curso se pueden asimilar con lo que se denomina “la paradoja de la abundancia” o “la maldición de los recursos naturales”, como lo ha denominado Gudynas citado en (Acosta, 2011) quien ha asumido esta maldición como un fatalismo tropical:

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en varios de sus reportes anuales y estudios técnicos ha defendido “un determinismo geográfico del desarrollo: los países más ricos en recursos naturales y más cercanos al Ecuador están condenados a ser más atrasados y pobres. (...) Asoma un fatalismo tropical, donde las naciones ecuatoriales parecen destinadas a la pobreza. (...) A juicio del BID, cuanto más rico sea un país en recursos naturales, más lento será su desarrollo y mayores sus desigualdades internas. (Acosta, 2011, párr. 2)

Sin embargo, se resaltan los intentos en el que hacer de la actividad minera responsable, tal como dice The Philippine Daily Enquirer’s citado por (Goodland, 2012) la minería responsable impulsa a la economía, atrae inversiones, genera empleo, mejora la calidad de vida y protege el ambiente.

En la necesidad de vincular cada uno de los sectores económicos del país en pro del posicionamiento de Colombia como un país desarrollado.

El crecimiento de indicadores económicos como el PIB no basta a la hora de hablar del desarrollo de un país, puesto que no reflejan las disparidades de desarrollo en esferas regionales apuntando al mejoramiento de calidad de la vida, así como la disminución de la pobreza, desigualdades, inequidad, etc.

## **1.2. Evolución del Marco legal Minero**

La Constitución Política de Colombia de 1991 trajo consigo nuevos poderes al presidente en consecuencia del nuevo liberalismo, lo que implicó la interacción de las naciones en un contexto globalizado. Entre los nuevos poderes están: la participación en el desarrollo económico y social, planeación económica, política fiscal, elaboración del presupuesto nacional, manejo de la deuda externa y el comercio exterior (Vega, 2011).

En consecuencia, el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) impulsó las medidas legales para el fomento del dinamismo de la economía nacional con base a tres ejes fundamentales: apertura de capitales, apertura comercial y la Política de Inversión Extranjera Directa (IED), con el fin de reducir al Estado y constituir al mercado como el principal actor en la solución de demandas (Castaño, 2001).

Posteriormente, el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) enfatizó en su Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”. El objetivo de esta estrategia de gobierno era la búsqueda del equilibrio entre lo económico y lo social a través de la inversión en el capital social, entendido como: “un medio a través del cual es posible acceder a otros tipos de capital” (Forni, 2004). Mediante el capital social los actores puedan obtener acceso directo a recursos económicos, préstamos subsidiarios, información sobre inversiones, mercados protegidos e incrementar su capital cultural. Bourdieu, 1985 citado en (Portes, 1999, pág. 248).

A pesar de los intentos por el equilibrio socioeconómico durante el gobierno de Samper, el objetivo del “Salto Social” se vio imposibilitado. Por otra parte, el gobierno de Pastrana (1998-2002) mantuvo las medidas de IED, en consecuencia la privatización aumentó aminorando el papel del Estado en educación, salud y protección de la economía (Castaño, 2001).

De manera semejante, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) manejó una dinámica de economía neo liberal abierta en función del progreso del país. A su vez, se reformaron asuntos legales, laborales, tributarios y de núcleo común social.

De acuerdo a los antecedentes presentados se evidencia la puesta en marcha del modelo económico “el nuevo liberalismo”, con el objetivo de adquirir inversión extranjera. Por tanto, cada administración se ha enfocado en la apertura económica del país a partir de reformas legales, iniciando con la constitución de 1991. El país se constituyó un ambiente propicio para el desarrollo de la extracción de minerales brindando seguridad jurídica a los inversores

Para el año 1997 se aprueba el documento “estrategias para el fortalecimiento del Sector Minero Colombiano” el cual abre las puertas al Código de Minas de 2001 que busca:

Fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en arden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país. (LEY 685, 2001, pág. 1)

El documento buscó dinamizar la competencia en el sector de minas y energía, fundamentado en el artículo 70 del Código de Minas de 2001 y en el Plan de Desarrollo del año 2002 (Matallana, 2015).

Ante este panorama, las políticas para el desarrollo minero no se hicieron esperar. En primer lugar la “Política de Promoción de Colombia como País Minero” planteó el fortalecimiento de las instituciones e incentivó la inversión del sector privado sin importar el tamaño de la entidad, atrayendo recursos técnicos y humanos.

Es segundo lugar la “Política de Administración del Recurso Minero” estableció la necesidad de brindar contratos de forma eficiente de cara a permitir un acelerado inicio de explotación. En tercer lugar la “Política de Mejoramiento de la Productividad y la Competitividad del Sector Minero” contempló el mejoramiento de la rentabilidad social e incentivar la legalización de la extracción (Duque, Ramírez, & Sierra, s.f).

Las medidas implementadas desde la apertura económica en Colombia focalizan la inversión extranjera directa como el instrumento para el rápido crecimiento de la economía. Según la UPME citado en (Matallana, 2015) se construyó la “Política Pública Minero-Energética”, de tal forma que se crea un clima de inversión ideal con base a cuatro factores fundamentales que conforman los llamados “clientes mineros del Estado”.

El primero de ellos corresponde a los “mineros de tradición”, quienes realizan la actividad para su sustento y no con potencial económico, de características más sociales que económicas; el segundo son las “empresas mineras emergentes” con potencial de crecimiento, enlazadas a procesos productivos ya existentes; el tercero son las “empresas con alta capacidad de inversión y conocimiento del riesgo exploratorio”, quienes son caracterizadas como “agentes aceleradores del desarrollo minero” porque conocen el ciclo del negocio minero y manejan mejor su producción; y finalmente “las grandes empresas mineras”, empresas que ya sean desenvuelto en la administración de otras minas en otros lugares del mundo. (Matallana, 2015, pág. 25)

En este orden de ideas, el expresidente Juan Manuel Santos en su primera administración 2010-2014 hace énfasis en las “cinco locomotoras para el desarrollo”, este término se aborda como los motores que fomentarán la economía y competitividad del país. La quinta locomotora desarrollo minero y expansión energética es la base del éxito de las cuatro locomotoras restantes.

En función de lograr un desarrollo regional se incluye las capacidades endógenas de los municipios que en este caso se basan en la actividad minera. Debido al panorama de inversión y el respaldo legal se esperaría del sector minero un aporte sustancial a la economía nacional.

En consecuencia de la evolución del marco legal minero, Colombia ha optado por el modelo económico extractivo donde las leyes que cobijan los procesos de explotación minera en muchas ocasiones no benefician el cuidado ambiental y el desarrollo sostenible en pro de las dinámicas sociales y económicas. Por el contrario, se han centrado en el crecimiento económico a toda costa sin entender a cabalidad las consecuencias de dicho modelo económico (Pardo, 2015).



## CUADRO 1. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL MINERO EN COLOMBIA

FECHA	NOMBRE	OBSERVACIÓN
Diciembre 26/1967	La ley 60 de 1967 por la cual se adjudican disposiciones sobre transformación, adjudicación y contratación de minerales	Modelo que intento sustentar la industrialización aprovechamiento de recursos
Diciembre 23/1988	Decreto 2657 de 1988 por el cual se expide en código de minas	Primer código de minas integral que se expide en el territorio
Diciembre 23/1988	Decreto 2657 de 1988 por el cual se crea el fondo para el fomento de metales preciosos	Se creó el fondo para permitir un impulso específico al sector, en principio operado por ECOMINAS
Agosto 15/2001	Ley 685 de 2001 por la cual se expide el código de minas y se dictan otras disposiciones	Estructura del código de minas de vigencia e impulso al sector extractivo
Febrero 9/2010	Ley 1382 de 2010 por la cual se modifica la ley 685 de 2001	Se modifican y agregan aspectos teóricos al antiguo código de minas
	Sentencia C366/11 demanda de inconstitucionalidad ley 1382 de 2010	Se declara inexecutable la ley 1382 de 2010 sin embargo se difiere la inexecutable por termino de dos años
Mayo 11/2011		

Fuente: Elaboración - Joan Sebastián Pardo Durán en su texto Del modelo extractivista a las dinámicas de desarrollo local en los contextos de conflicto: Distrito minero Litoral Pacífico (2008-2012).

Por lo tanto, la evolución en el marco legal de la actividad minera para el desarrollo y expansión de esta ha venido de la mano con las políticas y programas de las administraciones pasadas, con el fin de generar desarrollo regional en todos los municipios sean o no mineros. Se busca contemplar a Colombia como un país desarrollado, es decir, un país que ha logrado un alto grado de industrialización y cuyos habitantes disfrutan de un alto estándar de vida y un crecimiento económico.

### **1.3. Caracterización de la actividad minera en los departamentos de Antioquia y Cauca**

#### **1.3.1. Identificación de sectores mineros priorizados de Antioquia y Cauca**

Es menester aclarar que la selección de los municipios de Antioquia y Cauca en que se desarrolló la investigación responden a dos criterios: (1) Máxima producción de oro en función del periodo de tiempo de estudio 2010- 2014 según los datos de SIMCO y (2) Ser parte de distritos mineros.

En relación con la normatividad vigente en el tema minero y su expectativa por el desarrollo económico en un ambiente “homogéneo”, el artículo 306 de la Constitución Política advierte sobre la posibilidad de crear regiones administrativas cuyo objeto principal es el desarrollo económico y social, se crean entonces los llamados distritos mineros.

El ministerio de minas y energía define los distritos mineros como zonas donde: “a) la minería es una actividad de impacto e interés social. b) el sector productivo, los entes territoriales, la academia y las organizaciones sociales están comprometidos con el negocio minero legal, seguro, competitivo y sostenible. c) La planeación y la gestión se realizan con énfasis en lo territorial y lo minero empresarial”. (Ministerio de Minas y Energía, 2011)

Tal es el caso del distrito minero Nordeste Antioqueño ubicado en el departamento de Antioquia, a sabiendas que este está dividido en 9 subregiones, 125 municipios y 5 distritos mineros con una población de 5.756.636 habitantes.

Es un departamento históricamente minero, no obstante, se ha de tener en cuenta que desde un inicio la actividad minera ha llevado al progreso e industrialización del departamento, la manera como se desarrolló la minería en Antioquia fue fundamental en la creación de un espíritu empresarial. Por otra parte, la acumulación originaria de capital producto de la actividad minera fue el factor que más pesó en los mejores resultados de Antioquia, frente a otras regiones del país (Melo, 2012).

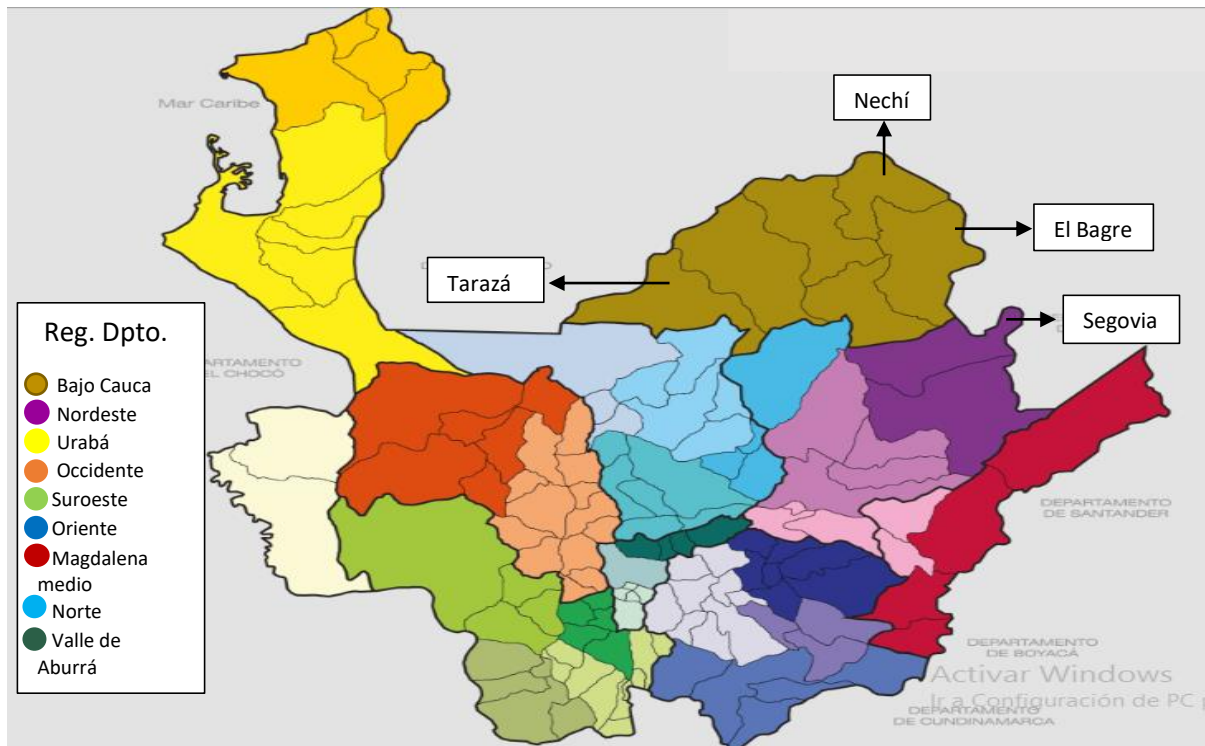
Ha sido el principal productor de oro en el país al pasar de 10.238,6 kg en la década del noventa a 18.840,7 kg en la década del 2000, lo que implicó aumentar su participación dentro del total nacional de 38,3% a 57,2% entre los dos períodos. Los principales municipios productores del mineral se ubicaron en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño (González, Villa, & Zuluaga, 2013).

En el departamento de Antioquia se buscó formar una masa de profesionales para la modernización de la industria en especial la minera, dado que esta era la más importante en el contexto de la economía del país. Por lo anterior, nace la Escuela Nacional de Minas actual Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, su objetivo es el desarrollo y la aplicación de técnicas modernas a las industrias (Romero, 2016). En breve, se evidencia que el departamento de Antioquia es fuerte en temas mineros.

Teniendo en cuenta la concisa caracterización del departamento de Antioquia, se abordará el distrito minero nordeste antioqueño que está compuesto por los municipios: Amalfí, Anorí, Cáceres, Caucaasia, El Bagre, Nechí, Maceo, Remedios, San Roque, Segovia, Tarazá y Zaragoza. De antemano, se enfatiza la investigación sobre los municipios El Bagre, Nechí, Segovia y Tarazá, ubicados en la región del Bajo Cauca antioqueño.

En este sentido, según el Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión al año 2019, el nordeste antioqueño sería el principal distrito minero nacional por sus grandes depósitos, pasando de 21.977 Kg de oro en el 2005 a 88.382 Kg en el año 2019 (Unidad de Planeación Minero Energética, 2006).

### MAPA 1. ZONAS PRIORIZADAS EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA



Fuente: Gobernación de Antioquia.

La riqueza de estos territorios y su posición geográfica son determinantes para entender por qué es uno de los escenarios del país donde las tensiones y violencia han sido constantes desde la violencia bipartidista, los enfrentamientos entre actores armados ilegales de extrema derecha e izquierda y tensiones de la población local frente a la población migrante. “Las conflictividades de los actores mencionados, partieron de intentos por apropiarse y/o usufructuar el recurso aurífero, la estructuración de la organización social y por la presencia débil de las instituciones del Estado que así lo permitieron” (González, 2008, pág. 193).

El departamento del Cauca está ubicado al sur occidente de país, cuenta con 1.268.937 habitantes y comprende los distritos mineros Costa Pacífica Sur y Tambo-Dovio. Según cifras del último censo tiene serios problemas de pobreza, violencia y estancamiento. Además, el porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas es el 167% de la del resto de Colombia, en el 2005 no alcanzó a representar ni siquiera el 2% del producto interno nacional.

“Blancos, indios y negros / una sola ilusión / hijos de la misma tierra / frutos de la misma flor”, esta estrofa tomada del himno departamental abarca uno de los principales rasgos de los caucanos del siglo XXI, su heterogeneidad y diversidad. Después de La Guajira, es el departamento con mayor población indígena y el quinto con el mayor porcentaje de afrodescendientes (Gamarra, 2007).

El departamento también cuenta con una importante variedad de recursos: más de un millón de hectáreas de bosques, 150 kilómetros de costa sobre el Pacífico, tres regiones naturales, prácticamente todos los pisos térmicos, tres valles y cinco grandes cuencas hidrográficas. No obstante, a nivel nacional se ubica en el segundo puesto de distribución de tierras más desigual por la diversidad cultural y natural que posee.

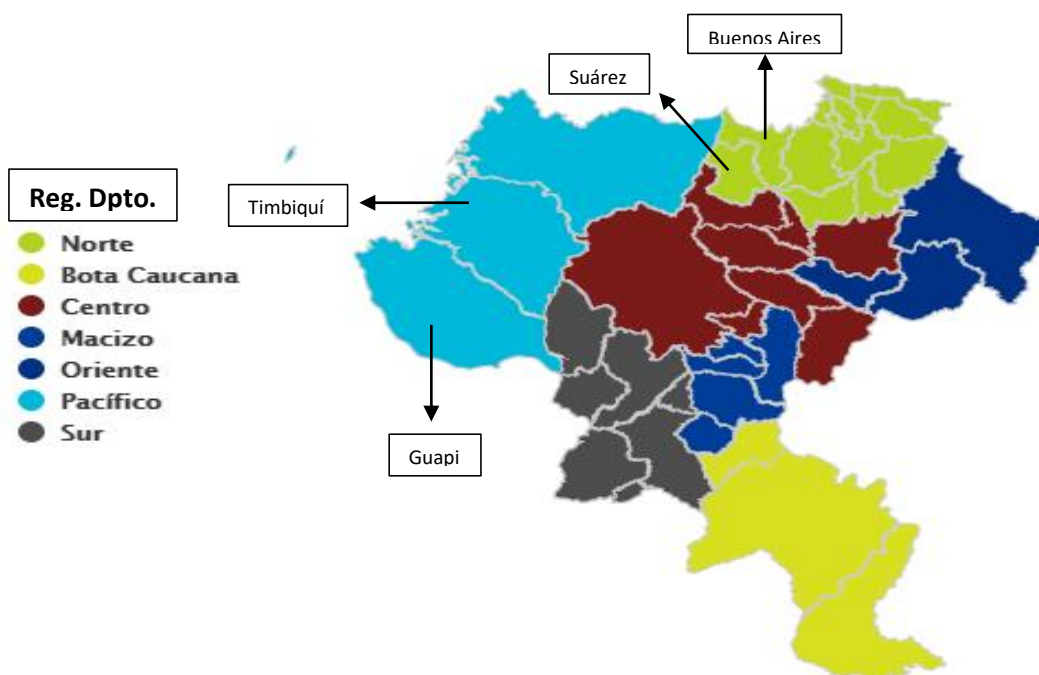
Se prioriza con el fin de aportar al territorio y por ser uno de los departamentos con grandes depósitos minerales. Empero, según datos del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) no cuenta con una institucionalidad local establecida en materia minera.

En concordancia, la influencia y la existencia de grupos al margen de la ley no ha permitido el avance en la industrialización y tecnología en diferentes aspectos provechosos para la economía departamental. En los municipios Suárez, Buenos Aires y Santander de Quilichao, se constató la actividad de minería “criminal” con gran incidencia en el territorio cuya problemática radica en

la poca presencia del Estado y las instituciones que deben contrarrestar la presencia de grupos armados ilegales e impactos ambientales (Defensoría del Pueblo, 2015).

En el departamento del Cauca se trabajó sobre los municipios de Buenos Aires y Suárez ubicados en el distrito minero Tambo-Dovio. Los municipios de Timbiquí y Guapi pertenecientes al distrito Costa Pacífica Sur. Por sus grandes depósitos minerales han sido incluidos dentro de la planeación estratégica de los distritos mineros, con el ánimo de aumentar su productividad y fortalecer las relaciones socioculturales (Pardo, 2015).

## MAPA 2. ZONAS PRIORIZADAS EN EL DEPARTAMENTO DE CAUCA



Fuente: Gobernación del Cauca.

Los Municipios anteriormente nombrados con presencia minera "se caracterizan por un incremento de la producción de bienes de no mercado en sectores de educación y salud que se financia con recursos del Sistema General de Participación. Sin embargo, no existe un desarrollo integral de las comunidades" (Vargas, 2013, pág. 58).

Las características más frecuentes de estos municipios son la desintegración regional, insuficiencia de vías de comunicación, carencia de infraestructura de servicios básicos, bajo nivel de liderazgo empresarial, político y social, bajo nivel educativo y falta de inversión pública. Por consiguiente,

se percibe el caos en la gobernabilidad de la región, socavando el desarrollo local en materia de industrialización, calidad de vida y demás factores.

En suma, ambos departamentos y municipios priorizados cuentan con grandes depósitos minerales, afortunadamente Antioquia es un departamento con la experiencia y conocimientos requeridos en la exploración y explotación minera, inicialmente su economía se fundamentó en la minería y esta actividad ha servido de base para el fortalecimiento de las empresas e industrias del departamento. El Cauca por el contrario tiene una economía débil pese a la escasa industrialización, cabe mencionar que es principiante en temas de extracción minera pese a que la actividad se ha venido realizando desde épocas coloniales, solo hace unos años ha incursionado en el tema de la formalización y tecnificación de esta acompañada de programas y políticas en pro de una minería bien hecha.

### **1.3.2. Producción de oro en las zonas mineras de Antioquia y Cauca**

En los últimos años se ha visto un fuerte crecimiento en la producción minera mundial, este contexto favorece al país en fortalecer e impulsar su economía y lograr prosperidad en las regiones, como se menciona en la primera administración de Juan Manuel Santos 2010-2014 (Instituto Tecnológico Geominero de España, 1992).

“La producción de oro de mina ha crecido en forma constante desde 1977” acentuando un punto proclive durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, quien a su paso dejó un legado minero al abrir las puertas a la inversión extranjera (Campodónico, 2002). Por tanto, es imprescindible conocer la producción de oro a nivel nacional, departamental y municipal de los sectores priorizados en la investigación, como insumo primordial para el desarrollo Regional y local.

Es de anotar que para facilitar la lectura e interpretación de los datos, las Tablas 1 y 2 de producción minera de oro se presentarán con las características espacio, tiempo, kilogramos, sumatoria de producción de todo el periodo y el porcentaje de participación sobre la base del 100% nacional que indica las equivalencias de producción en los territorios determinados.

**TABLA 1. PRODUCCIÓN MINERA DE ORO – ANTIOQUIA Y ZONAS MINERAS**

	2010	2011	2012	2013	2014	Sumatoria 2010-2014	Porcentaje de participación con respecto al 100% nacional
	KG	KG	KG	KG	KG	KG	(%)
<b>COLOMBIA</b>	53.606	55.908	66.178	55.745	57.015	288.452	100
<b>ANTIOQUIA</b>	18.898,47	19.156,33	27.451,79	26.456,88	28.091,13	120.055	41,62
<b>MUNICIPAL</b>							
<b>EL BAGRE</b>	2.413,56	2.997,04	5.548,35	6.774,19	6.137,26	23.870	8,27
<b>NECHÍ</b>	2.314,82	1.618,89	514,29	543,05	498,71	5.490	1,90
<b>SEGOVIA</b>	1.707,97	1.409,73	2.619,80	5.150,49	4.617,97	15.506	5,37
<b>TARAZÁ</b>	5.622,60	4.811,96	2.847,18	1.397,02	1.625,54	16.304	5,65

Fuente: SIMCO y UPME

El departamento ha tenido una importante participación en la producción nacional de 41,62% y un incremento de 9.192,66 Kg de 2010 a 2014, Antioquia se encuentra en una posición relevante en términos del crecimiento en cifras de la producción, dado que Colombia sostiene un aumento de 3.409 Kg en la obtención del mineral. Se determina la influencia que tiene el departamento de Antioquia en la participación de la producción a nivel nacional.

En las zonas mineras se evidencia que la sumatoria de la participación municipal es 21,20%, es decir la mitad del porcentaje departamental. Como se planteó en la caracterización del departamento de Antioquia, según el Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión al año 2019 el nordeste antioqueño sería el principal distrito minero nacional por sus grandes depósitos (Unidad de Planeación Minero Energética, 2006). Se deja entrever que la mitad de la producción departamental se condensa en 4 municipios de 125 que conforman Antioquia.

El municipio con mayor participación en la producción departamental es El Bagre con 8,27% y un incremento de 3.723,7 Kg, por otra parte el municipio con menor contribución es Nechí con 1,90% y un decremento de 1816,11 Kg. Con respecto a la diferencia del inicio y final del periodo, el municipio con el mayor incremento es El Bagre y un decremento sustancial en Tarazá con 3997,06 Kg.

En todo el periodo 2010-2014 el ingreso por recursos naturales no renovables se puede expresar en términos de razones numéricas, donde Colombia produce un poco más del doble de kilogramos que Antioquia y el departamento dos veces más que las zonas priorizadas.

Con el tiempo se ha venido trabajando sobre una economía extractiva sin el debido manejo, por lo cual “los cambios constitucionales tuvieron un impacto, muchas veces no esperado, sobre la conducción de la economía colombiana” (Argáez, 2016, pág. 11). Aunado a esto Antioquia contiene una producción exuberante de oro, empero, tiene grandes desafíos. Desde que se impulsó la Locomotora minero-energética “solo el 7 % de pequeños mineros serían legalizados” (Agencia de noticias de la U. Nacional, 2014). La situación que vive el departamento la podrían vivir con más intensidad otros, por la falta de control de la extracción minera.

La legalización de la minería tiene complicaciones de orden nacional, regional y local, tal es la situación que “en Colombia hay cerca de 9.700 títulos, de ellos 9.043 fueron fiscalizados hasta octubre pasado, arrojando que el 93% tiene algún tipo de incumplimiento, nueve por ciento más que el resultado solo para Antioquia” (Rojas, 2013, párr.4).

Es preciso mencionar las dificultades en el conocimiento de valores exactos de producción departamental y municipal, dado que se desconoce la cantidad de la extracción ilegal de oro. Sin embargo, “la minería metálica ha sido pionera dentro de las actividades de explotación de recursos naturales” (Naciones Unidas, 2006, pág. 10).

Por tanto, se evidencia la importancia de esta actividad en los municipios priorizados de Antioquia, se espera que los valores de regalías percibidos sustenten con oportunidades de inversión el aumento del estándar de calidad de vida en la población.

**TABLA 2. PRODUCCIÓN MINERA DE ORO – CAUCA Y ZONAS MINERAS**

	2010	2011	2012	2013	2014	Sumatoria 2010-2014	Porcentaje de participación con respecto al 100% nacional
	KG	KG	KG	KG	KG	KG	(%)
<b>COLOMBIA</b>	53.606	55.908	66.178	55.745	57.015	288.452	100
<b>CAUCA</b>	1.036,72	1.127,57	3.166,92	4.435,48	4.314,42	14.081,11	4,88
<b>MUNICIPAL</b>							
<b>BUENOS AIRES</b>	106,65	120,12	564,43	499,44	797,17	2087,81	0,72
<b>GUAPI</b>	19,52	38,17	273,22	109,14	128,45	568,5	0,19
<b>SUÁREZ</b>	153,79	99,97	364,04	850,16	283,78	1751,74	0,60
<b>TIMBIQUÍ</b>	162,49	484,64	1134,68	1759,9	2533,33	6075,04	2,10

Fuente: SIMCO y UPME

El Cauca tiene una participación en la producción nacional de 4,88%, aunque no es exuberante se destaca el incremento de 3.277, 7 Kg que ha tenido a partir del año 2010 al año final. El aumento



ha sido constante y se observa con mayor intensidad a partir del año 2012, en contraste se observa que el incremento no está lejos del nivel nacional que está en 3.409 Kg.

A nivel municipal, la sumatoria de la participación de las zonas mineras en la producción departamental es de 3,61%, es decir aproximadamente el 73,97% de la producción del Cauca. De esta manera, se evidencia que son los pilares extractivos del territorio Caucano.

La zona minera con mayor participación en la producción departamental es Timbiquí con 2,10% y un incremento de 2.370,84 Kg. En este sentido, el municipio de menor aporte es Guapi con 0,19 % y un incremento de 548,98 Kg.

La diferencia del año inicial con respecto al final en los municipios, el aumento es mayor en Timbiquí con 5.912,55 Kg y menor en Guapi con 548,98 Kg. En aras de representar los valores en razón numérica, se tiene que Colombia produce aproximadamente 20 veces más kilogramos que Cauca y las zonas mineras contienen el 74,44% de la actividad minera del departamento.

Con la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 y en correlación del Boom minero, se ha venido impulsando el incremento en la producción. Según la Tabla 2 las cifras van en aumento al pasar los años, incrementando de manera acelerada, abriendo camino a las grandes compañías internacionales a explorar y explotar nuevos territorios del departamento.

En el Cauca, la actividad minera se ha visto interferida por la presencia de grupos al margen de la ley. Los tópicos de ilegalidad e informalidad en diferentes lugares de extracción minera no han permitido conocer las cifras exactas del producido. No obstante, “en el país la producción minera se refiere a minerales metálicos que son comercializados principalmente como materia prima” (Ministerio de agricultura y riego, s.f., pág. 1)

Pese la situación de conflicto y debilidad del Estado que han influenciado en el atraso de estos territorios, se pueden ver los esfuerzos por el control de una minería bien hecha a partir de la primera administración del expresidente Juan Manuel Santos.

De forma explícita, el departamento tiene cifras de producción reducidas a pesar de su aumento considerable en los últimos años, denotando la leve percepción e inversión de regalías, aunado a un esfuerzo representativo del gobierno Santos que influye en el alza continua de la producción.

Este escenario demuestra la apertura de mercado en un ámbito local marcado por la riqueza natural y el atraso económico y social. “Una vía sin la cual América Latina no podría superar el subdesarrollo socio-económico, atribuido, en gran parte, a políticas proteccionistas del Estado” (Londoño, 1998).

En síntesis, se observa una disparidad en ambos departamentos pese a que poseen grandes depósitos minerales, en Antioquia la producción es exuberante e importante en la participación nacional, mientras en el Cauca la obtención del mineral de forma legal ha venido creciendo sustancialmente a lo largo del periodo. En ambos entes territoriales se observa el incremento en su producción a partir de 2012, esto se puede presentar por la apertura de nuevos lugares, o bien, ser un efecto del boom minero y del cambio de legislación de regalías Ley 1530 de 2012, por lo cual se crea y se pone en funcionamiento el Nuevo Sistema General de Regalías.

### **1.3.3. Regalías zonas mineras de Antioquia y Cauca**

En el modelo económico extractivo las regalías son fuente primordial de financiación para el desarrollo territorial, estos ingresos deben administrarse siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad, como lo plantea Luis Jorge Garay (Citado por Zúñiga & Ochoa, 2016). Por ello es necesario determinar el aumento de los dineros obtenidos en la explotación de los recursos naturales no renovables en el periodo de estudio.

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 mejoraran. (Zúñiga & Ochoa, 2016, pág. 9)

Dado lo anterior, quienes recibían estos recursos en su totalidad eran los municipios productores, sin embargo, el 31 de agosto de 2010 pocos días después del inicio del gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, los ministros de Minas y Energía Carlos Rodado Noriega y de Hacienda y Crédito Público Juan Carlos Echeverry Garzón, radicaron en la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de Acto Legislativo “por el cual se constituye el Sistema General de

Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones” (Ministerio de Minas y Energía, 2011).

En últimas, el propósito es la búsqueda de una distribución más equitativa de las regalías que percibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, donde se beneficien todos los colombianos. Promover el destino de esos recursos hacia las regiones que presentan los mayores Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas y disminuir los profundos desequilibrios regionales.

Es así como el ingreso por regalías ya no será exclusivamente de los municipios productores, por el contrario, beneficiará a todos los municipios del país con el fin de contribuir al desarrollo local. Por tanto, es necesario conocer los ingresos de los departamentos y zonas mineras priorizadas.

Es vital mencionar la forma en que se presentarán las Tablas 3 y 4 de regalías. Los componentes básicos que las conforman son espacio, tiempo, ingresos por regalías, sumatoria de los ingresos en todo el periodo y el porcentaje de participación sobre la base nacional que indica las equivalencias pertinentes de los recursos en las localizaciones específicas.

Se aclara que el ítem porcentaje de participación con respecto al 100% nacional comprende tres cifras decimales con el objetivo de brindar mayor exactitud, debido a que si se trabaja con dos cifras porcentuales se corre el riesgo de tener valores compartidos y una lectura no pertinente.

**TABLA 3. REGALIAS - ANTIOQUIA Y ZONAS MINERAS**

	2010	2011	2012	2013	2014	Sumatoria 2010-2014	Porcentaje de participación con respecto al 100% nacional
	\$	\$	\$	\$	\$	\$	(%)
<b>COLOMBIA</b>	1.234.278.000.000	1.611.446.000.000	4.602.028.223.728	10.065.932.755.253	7.503.140.002.331	25.016.824.981.312	100
<b>ANTIOQUIA</b>	3.685.078.073	4.431.624.945	121.927.954.230	606.003.607.945	336.071.463.685	1.072.119.728.878	4,286
<b>MUNICIPAL</b>							
<b>EL BAGRE</b>	2.071.537.441	1.613.485.574	2.441.079.253	5.644.687.219	3.270.783.062	15.041.572.549	0,060
<b>NECHÍ</b>	3.331.638.969	3.508.762.800	654.230.374	3.404.280.806	1.973.476.763	12.872.389.712	0,051
<b>SEGOVIA</b>	1.909.484.921	1.316.837.714	1.340.171.915	6.073.156.831	2.320.583.420	12.960.234.801	0,052
<b>TARAZÁ</b>	11.097.219.698	11.994.175.230	2.682.455.085	4.654.790.381	3.484.417.649	33.913.058.043	0,136

Fuente: UPME, SGR, SIMCO

Los ingresos por recursos naturales no renovables a nivel nacional y departamental se presentan más altos a partir de 2012 en adelante, esto se debe principalmente al cambio de la legislación en la distribución de regalías y el incremento de la producción de oro.

Se espera que el cambio en la distribución tuviese una repercusión diferente en la cual los dineros disminuyan desde el año 2012 donde empieza a regir el SGR. Sin embargo, “el acto legislativo previó un periodo de transición entre 2012 y 2014 para los recursos de Asignaciones directas (AD), de forma que su participación sería del 50% en 2012, del 35% en 2013 y del 25% en 2014. Es decir, solo a partir de 2015 entraron a funcionar en pleno los criterios de distribución definidos por el Acto legislativo para el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional”. (Contraloría General de la República, 2015, pág. 17)

El departamento de Antioquia tiene un porcentaje de participación por recursos naturales no renovables de 4,286% frente al 100% nacional. Esto refleja un nivel alto de regalías teniendo en cuenta que el país cuenta con 32 departamentos.

Para obtener una visión específica, se compara el año inicial con el año final donde Colombia tuvo un crecimiento de \$ 6.268.862.002.331 billones de pesos y Antioquia aumentó en \$ 1.068.434.650.805 billones de pesos.

Las zonas mineras obtuvieron una participación conjunta de 0,299%, un valor adecuado debido a que Antioquia está conformado por 125 municipios. La percepción de estas cifras es más alta en el municipio de Tarazá con 0,136% y más baja en Nechí con 0,051%. Con respecto al inicio y final del periodo, la zona con mayor aumento de regalía es El Bagre con \$ 1.199.245.621 y el territorio con el decremento más fuerte es Tarazá con \$ 7.612.802.049.

Con el fin de proveer razones numéricas que amplíen la información, se tiene que el departamento recibió aproximadamente catorce veces más ingresos que el conglomerado de las zonas mineras y Colombia veintitrés veces más que Antioquia.

Por otra parte, es necesario revisar la relación que existe entre la producción y las regalías en los tres niveles territoriales. En primer lugar, se tiene que en Colombia y Antioquia la producción de oro aumentó significativamente desde el 2012, así mismo, sus valores económicos aumentaron.

En segundo lugar, se observa que las zonas mineras Nechí y Tarazá redujeron los niveles de recurso desde el 2012, ya que la producción de oro también disminuyó, además de la influencia de los patrones de repartición del nuevo sistema. Esta característica no es una sorpresa debido a que estos dineros no solo serán para los municipios estrictamente mineros, sino, para todo aquel municipio con necesidades básicas insatisfechas en función de fortalecer circuitos locales generando así desarrollo regional en un ámbito globalizado.

Finalmente, se observa que pese a las nuevas condiciones del SGR, aún se ve muy fuerte la relación directamente proporcional entre producción de oro y percepción de los ingresos por recursos naturales no renovables.

**TABLA 4. REGALÍAS - CAUCA Y ZONAS MINERAS**

	2010	2011	2012	2013	2014	Sumatoria 2010-2014	Porcentaje de participación con respecto al 100% nacional
	\$	\$	\$	\$	\$	\$	(%)
<b>COLOMBIA</b>	1.234.278.000.000	1.611.446.000.000	4.602.028.223.728	10.065.932.755.253	7.503.140.002.331	25.016.824.981.312	100
<b>CAUCA</b>	281.915.850	409.920.214	56.746.794.583	323.317.081.069	214.904.532.761	595.660.244.477	2,381
<b>MUNICIPAL</b>							
<b>BUENOS AIRES</b>	495.657.606	372.690.580	610.633.826	2.933.745.492	1.998.005.195	6.410.732.699	0,026
<b>GUAPI</b>	40.505.243	85.239.544	492.375.014	2.814.182.191	1.940.200.340	5.372.502.332	0,021
<b>SUÁREZ</b>	360.017.880	234.164.941	514.497.026	1.950.008.113	1.308.207.238	4.366.895.198	0,017
<b>TIMBIQUÍ</b>	478.510.213	1.076.446.095	434.486.089	2.918.565.788	1.520.778.282	6.428.786.467	0,026

Fuente: UPME, SGR y SIMCO

Según la Tabla 4, en el departamento del Cauca las regalías asignadas de 2010 a 2011 se mantienen en valores bajos, pero a partir del año 2012 las regalías giradas ascienden con base al aumento de la producción de oro que se presentó desde este mismo año, toda vez que ayudó la reforma de distribución al ser un departamento marcado por la pobreza.

El departamento tiene una participación de ingresos por recursos naturales no renovables de 2,381% frente al 100% nacional. En contraste, el Cauca tiene una diferencia de 1, 905 % de la participación de Antioquia. Es decir, tiene una participación preponderante en miras de superar las condiciones de NBI.

En comparación del año inicial y año final del periodo de estudio, Colombia tuvo un crecimiento de \$ 6.268.862.002.331 billones de pesos y Cauca aumentó en \$ 595.378.328.627 millones de pesos.

Las zonas mineras obtuvieron una participación conjunta de 0,090%, un valor aceptable en consideración con los 42 municipios caucanos. La percepción de estas cifras es más alta en el municipio de Timbiquí con 0,026% y más baja en Suárez con 0,051%. En aras de revisar la diferencia de recursos que se obtuvo en el año 2014 con respecto al año 2010, la zona con mayor aumento de regalías se encuentra en Timbiquí con \$ 5.950.276.254 y menor en Suárez con \$ 4.006.877.318.

En cuanto a producción y regalías se tiene que el departamento del Cauca y sus zonas mineras incrementaron sus ingresos a partir de la mitad del periodo, debido a que la producción en los municipios se incrementa desde el año 2012. Esta situación expresa una relación directamente proporcional donde a más actividad minera mayor es el recurso, se destaca la amplitud exponencial de las cifras en estas localidades.

En términos de razón numérica se tiene que el departamento recibió aproximadamente veintiséis veces más ingresos que el conglomerado de las zonas mineras y Colombia cuarenta y dos veces más que Cauca.

Se evidencio que el porcentaje de percepción de regalías de los departamentos Antioquia y Cauca, fue respectivamente 4,28% y 2,38%, en relación al escenario nacional. Se evidenció que después de 2012 con el SGR las regalías a nivel nacional y departamental incrementaron gracias al aumento en la producción de oro y la reforma.

A nivel de recursos, el departamento y sus zonas mineras perciben un nivel considerable, de esta manera se esperaría que la administración de turno lograra hacer uso idóneo de estos dineros en la medida de mejorar las condiciones de vida de los residentes en municipios mineros, al igual que el logro de un desarrollo integral y regional en todo el país.

En síntesis, la apertura de la economía al exterior ha venido cambiando de manera sustancial los ideales que se tenían sobre “desarrollo”, por esta razón, los niveles de territorialidad más pequeños empiezan a formar parte de una economía globalizada. En Colombia se ha venido adelantando el modelo de una economía extractiva con el fin último de alcanzar el desarrollo.

La economía extractiva se ha caracterizado por ser un proceso irreflexivo de extracción de recursos naturales de manera inmediata. Esto plantea que no se ha tenido en cuenta la perspectiva intertemporal en la implementación de transformaciones económicas en espacios ampliamente desregulados (...) En este sentido espacios endémicamente ricos, debido a su amplia oferta ambiental, terminan tornándose en áreas pobres y problemáticas como consecuencia de la sobreexplotación y falta de proyección del uso de sus recursos ambientales. (Angulo, 2010, pág. 10)

Si bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 plantea un enfoque de desarrollo regional basado en capacidades de desarrollo endógeno, tiene como propósito avanzar de manera acelerada al progreso o la “prosperidad para todos”, es así como lo evidencia este primer capítulo.

Se halló que los municipios son fuertes en la producción de oro y en la remuneración por su explotación. Se corrobora que efectivamente poseen capacidades de desarrollo endógeno con base al sector minero.

Entorno a la búsqueda sistemática del dinamismo de la economía nacional, se trazó una trayectoria que abrió paso a la actividad de extracción de minerales en el país fundamentada en la necesidad de inversión extranjera. Con base a la legislación minera, en el año 1997 se aprobó el documento “estrategias para el fortalecimiento del sector minero colombiano” abriendo las puertas al código de minas de 2001. Este proceso evolutivo (ver Cuadro 1), logró impulsar el crecimiento económico del país pese a las consecuencias de las leyes enfocadas en la exploración y explotación minera.

El departamento de Antioquia ha sido un impulso económico para el desarrollo del país, sin embargo, temas como el conflicto, la formalización minera que posee las mayores dificultades frente a otros departamentos y la endeble institucionalidad, no permiten que los niveles de producción de oro se incrementen a mayor escala.

El departamento del Cauca, logró un progreso precipitado en los niveles de producción debido a la inmersión de empresarios mineros extranjeros, pese a la dificultad del conflicto armado que no deja industrializar y promover la minería.

No obstante, sus características reflejaron que los niveles de calidad de vida se envuelven en la utopía hacia el cambio positivo, se plantea la hipótesis en que la corrupción se ha inmiscuido en la gestión pública formando barreras que chocan factualmente con el crecimiento socio-económico.

En ambos casos, las zonas mineras mostraron relación directa entre regalías y producción, a mayor incremento de producción mayor regalías. En el caso de las zonas mineras antioqueñas Nechí y Tarazá, al disminuir su producción disminuyó su percepción de regalías.

El departamento de Antioquia y sus municipios escogidos registraron mayores cifras de producción y regalías que el caso Cauca, sin embargo, este último evidenció un crecimiento exponencial. En ambos casos, se concluyó que la relación entre el ingreso de regalías y el nivel de producción de oro es directamente proporcional.

## **CAPITULO II. CARACTERIZACION DEL DESARROLLO LOCAL DE ANTIOQUIA Y CAUCA.**

El objetivo de este capítulo es caracterizar los cambios del desarrollo local en marco de la gestión Pública y calidad de vida en las zonas mineras de Antioquia y Cauca 2010- 2014.

El dinamismo de la locomotora minero-energética en los departamentos Antioquia y Cauca se evidenciará con base en el desarrollo local. En este sentido, se concibe como “un proceso endógeno, registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos, capaz de promover el flujo económico y la mejoría en la calidad de vida en la población” (Alonso, 2013, pág. 52).

Por tanto, se hace uso del enfoque neo institucionalismo normativo, “esta versión pone énfasis en las normas y en los significados compartidos dentro de las instituciones, para entender cómo funcionan estas y cómo influyen en el comportamiento individual” (Losada & Casas, 2008, párr. 4).

En cuanto a la estructura del capítulo, se dividirá en dos partes. En primera instancia, se analiza la gestión pública desde un componente fundamental para medir el desarrollo local: el Índice de Desempeño Fiscal (IDF).

En segunda instancia, se analiza la calidad de vida desde la Cobertura en Educación, Cobertura en Salud y Mortalidad Infantil, con el fin último de caracterizar el desarrollo local durante el periodo de estudio 2010- 2014. Dada la pertinencia, se observa el uso de los recursos de las autoridades locales en términos de la gestión pública, lo que permite conocer el impacto directo en los niveles de calidad de vida en las zonas mineras de estos departamentos.



La Ciencia Política tiene como objeto de estudio el Estado, el poder y la sociedad, debido a esto, el tema de investigación impera sobre los tres niveles. El Estado encargado de brindar crecimiento socio-económico a la población y una sociedad receptora en cabeza de autoridades locales que manejan ingresos, programas, políticas o proyectos con el propósito de aumentar la calidad de vida y el desarrollo. Según (Norberto Bobbio, 1976) la Ciencia Política aplica en “cualquier estudio de los fenómenos y de las estructuras políticas, conducido con sistematicidad y rigor, apoyado sobre un amplio y cuidadoso examen de los hechos, expuesto con argumentos racionales” (Villaroel, 2009, pág. 5).

## **2.1. Gestión pública de las zonas mineras de Antioquia y Cauca**

Según Fabio Velásquez (como se cita en Jiménez & Martínez, s.f) la gestión pública es entendida “como organización y manejo de una serie de recursos de diversa índole (...) por parte de las autoridades públicas para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades individuales y colectivas” (Jiménez & Martínez, s.f, pág. 17).

No obstante, el manejo de los recursos económicos de la gestión pública se conoce a través del Índice de Desempeño Fiscal (IDF). Es decir, la eficiencia de las instituciones locales en marco de los sectores mineros y equidad respecto de la distribución de los ingresos en estas comunidades en función de mejorar las condiciones de vida de la población.

El IDF se condensa en función de componentes como: la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, dependencia de las transferencias de la nación y las regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro; cabe mencionar que el IDF obedece a unos rangos según el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Por tanto, el DNP es una entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno. (DNP, 2009, párr. 2)

Esta entidad ha venido trabajando los rangos del IDF como: Solvente, sostenible, vulnerable, riesgo y deterioro. En seguida, se presenta la Tabla 5 de interpretación de los rangos del Índice de Desempeño Fiscal (IDF).

**TABLA 5. RANGOS DE INTERPRETACIÓN DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL**

NIVELES DE DESEMPEÑO FISCAL	SOLVENTE	SOSTENIBLE	VULNERABLE	RIESGO	DETERIORO
RANGOS DE DESEMPEÑO FISCAL	≥ 80	≥ 70 y < 80	≥ 60 y < 70	≥ 40 y < 60	< 40

Fuente: Departamento de Planeación Nacional (DNP).

Una vez obtenidos los rangos de desempeño fiscal según el DNP, es pertinente evidenciar el IDF en las zonas mineras de prioridad en los departamentos Antioquia y Cauca.

**TABLA 6. ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL - ANTIOQUIA Y ZONAS MINERAS**

ZONA MINERA	2010 (%)	2011 (%)	2012(%)	2013 (%)	2014 (%)
COLOMBIA	81,40	75,98	80,18	80,40	79,00
ANTIOQUIA	78,71	72,59	71,73	71,39	72,45
EL BAGRE	63,30	67,96	67,09	71,39	68,52
NECHÍ	67,51	65,22	59,84	65,67	67,35
SEGOVIA	54,06	62,39	63,91	49,37	71,15
TARAZÁ	66,42	52,49	67,43	59,55	53,84

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En consideración con los datos de la Tabla 6, se evidencia el arduo trabajo que ha realizado Colombia dado que se encuentra en un promedio de 79,39%, es decir, en un rango sostenible. No obstante, en los años 2010, 2012 y 2013 del periodo de estudio ha estado en un rango de solvencia, ya que logró un porcentaje mayor o igual a 80%. El departamento de Antioquia está por debajo del promedio nacional en 6 puntos con un porcentaje de 73,37%, en otras palabras se ha establecido en el rango sostenible.

En las zonas mineras del departamento de Antioquia, El Bagre presenta el mayor IDF de rango sostenible con 71,39% en el año 2013 y el menor IDF en Segovia con un rango en riesgo de 49,37% para el año 2013. Al final del periodo, las zonas mineras que elevaron su IDF con respecto al 2010 fueron Segovia y El Bagre, en contraposición con las zonas mineras Nechí y Tarazá.

Las zonas mineras de Antioquia ubicadas en la región Bajo Cauca y pertenecientes al distrito minero Nordeste Antioqueño presentan un IDF entre el rango vulnerable y riesgo, excepto El Bagre 2013 y Segovia 2014. Este panorama refleja niveles de detrimento fiscal y baja generación de recursos propios, a sabiendas que “el ámbito municipal es conocido constitucionalmente como

un poder de Gobierno con toda la capacidad y potencialidad jurídico administrativa, que puede promocionar un desarrollo económico sustentable” (Fernández, 2005, pág. 9). No obstante, el deber ser del IDF es un rango solvente.

Aunado a esto, la gestión pública en el Bajo Cauca es inadecuada<sup>3</sup>, un ejemplo factible es Tarazá que contiene altos niveles de regalías, explícitamente entendidas como “la retribución económica que pagan las empresas que extraen recursos naturales no renovables al Estado colombiano por explotar dichos recursos” (Alcaldía Iprc, s.f. párr. 1). Sin embargo, existe un IDF que terminó en riesgo para 2014 pese a contar con las mismas capacidades de alza que el IDF de Segovia, zona de bajos índices que logró el incremento para el final del periodo.

Como resultado de una gestión pública inadecuada, se expresa que se ha invertido en grandes cantidades para mejorar la cobertura y calidad de agua en las zonas mineras de Bajo Cauca<sup>4</sup>. En consecuencia, la situación que se presenta dice todo lo contrario, hay recursos, sin embargo la mala administración evidencia los pocos resultados. Es así como se hace imprescindible dirigir los esfuerzos en tema de recursos para un potencial desarrollo productivo (García, 1992) .

Es frecuente encontrar denuncias acerca de las considerables inversiones en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de las zonas mineras, dado que la población no goza de un alto estándar de calidad de vida, sumado a esto, la mala administración ha permeado las zonas mineras del Bajo Cauca Antioqueño. En efecto, el panorama del Desempeño Fiscal no es alentador, puesto que las zonas mineras del departamento de Antioquia resaltan el fuerte inconveniente de las instituciones locales en la utilización deficiente de los recursos.

En el segundo caso, se presenta la Tabla del Índice de Desempeño Fiscal para los años 2010 a 2014 de las zonas mineras del departamento del Cauca.

---

<sup>3</sup> En la lista de "incumplidos" de la Contraloría General de Antioquia, Abriaquí encabeza con el 123,28 por ciento, es decir, con un déficit fiscal de funcionamiento de 267 millones de pesos. También están Arboletes, Buriticá, Cáceres, Cañasgordas, Campamento, Caracolí, Carepa, Concordia, Giraldo, Gómez Plata, Granada, Jericó, Pueblorrico, Puerto Nare, Segovia, Tarazá, Toledo, Uramita y Zaragoza. (Duque, 2011, párr.10)

<sup>4</sup> Urabá y Bajo Cauca son las más críticas en el tema de saneamiento y en agua potable las miradas deben orientarse hacia el Nordeste, Norte y Suroeste. Este año, adelantarán nueve proyectos piloto en la zona rural e invertirán 10 mil millones de pesos, pero Barrera Roldán reconoció, que “parece increíble que después de invertir tanto no tengamos una cobertura más amplia”. (Tobón,2012, párr.3)

**TABLA 7. ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL- CAUCA Y ZONAS MINERAS**

ZONA MINERA	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
COLOMBIA	81,40	75,98	80,18	80,40	79,00
CAUCA	71,58	75,31	72,99	66,68	73,44
BUENOS AIRES	56,56	65,53	54,25	59,17	63,53
GUAPI	55,36	43,56	55,37	43,77	48,52
SUÁREZ	64,57	0 *	59,38	63,89	60,14
TIMBIQUÍ	60,19	63,39	69,26	70,53	74,51

\*Nota: Se desconoce si el valor no existe o es una cifra absoluta de 0. Según DNP el dato es 0.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El departamento del Cauca se encuentra en rango sostenible con un promedio de 72% y una diferencia porcentual del promedio nacional de 7,39%, pese a los problemas de administración pública que posee.

La zona minera Timbiquí tiene el mayor IDF con rango sostenible de 74,51% para el año 2014 y el IDF más bajo en Guapi con categoría en riesgo de 43,56% para el 2011. Por otra parte, el comportamiento del Índice de Desempeño Fiscal para las zonas mineras del Cauca resultó favorable en el caso de Timbiquí que intensificó el índice para el año 2014 y Buenos Aires que se extendió sensiblemente al final del periodo de estudio, sin embargo su mejor año fue el 2011. Por último, Guapi y Suárez no lograron el crecimiento del IDF para el año 2014.

En la Tabla 7 se evidencian los rangos en los que oscilan las cuatro zonas mineras del departamento del Cauca durante el periodo de estudio, vulnerable y riesgo, salvo Timbiquí en el último año. Lo anterior se debe a que instituciones locales encargadas de manejar el dinero de inversión y de proyectos que benefician la población de las zonas mineras se han destacado por la inoperancia administrativa que genera pérdida de recursos por ser malos ejecutores<sup>5</sup>.

No obstante, que la locomotora minero-energética tenga una incidencia positiva en las zonas mineras “depende fuertemente en la consolidación de sujetos sociales y de instituciones locales y

<sup>5</sup> En especial el llamado de atención es para los municipios de Balboa, Guapi, Puracé, Santa Rosa, Villarrica, Sucre, Toribio, Tutoró, Suárez, Páez, La Vega, Mercaderes, Puerto Tejada, Patía, Timbío, Almaguer, El Tambo, López de Micay, Sotaró, Caloto, Timbiquí, Padilla, Piamonte, Corinto, Piendamó, San Sebastián, Santander de Quilichao, Jambaló, Florencia, Inzá y Caldono, pues la inoperancia administrativa genera pérdida de recursos por ser malos ejecutores. (Contraloría del Cauca, 2014, párr.6)

regionales que puedan tomar en sus manos el proceso de desarrollo regional” (Paré, 2003, pág. 43).

Pese a la ineficiencia de las entidades encargadas, la gestión pública en el departamento del Cauca ha tomado acciones en el año 2014 de incentivar e invertir en el deporte para los juegos nacionales deportivos que tendrían lugar en el año 2015<sup>6</sup>, buscando mejores oportunidades para la población de las zonas mineras de Buenos Aires, Guapi, Suárez y Timbiquí.

En síntesis, los departamentos Antioquia y Cauca se encuentran en rango sostenible y por debajo del promedio nacional en al menos 8 puntos porcentuales, esto demuestra los esfuerzos administrativos internos. La diferencia entre ambos entes territoriales es tan solo del 1,37%, lo que causa curiosidad en aras de las diferencias institucionales y administrativas.

Sin embargo las ocho zonas mineras en su mayoría rondan entre el rango vulnerable y riesgo, excepto en el caso de El Bagre en 2013, Segovia en 2014 y Timbiquí en 2014. En correlación con las fuentes documentadas se observa la debilidad de las administraciones municipales en cuanto a la ejecución y distribución de los recursos.

## **2.2. Calidad de vida de las zonas mineras de Antioquia y Cauca**

Antes de recurrir a los datos de calidad de vida de las zonas mineras de Antioquia y Cauca, es menester aclarar dicho concepto el cual surge en el marco del “desarrollismo” donde se buscaba el “bienestar”. Es decir, “que la fuerza de trabajo estuviera bien física, mental y económicamente para satisfacer las necesidades de producción” (Salas & Garzón, 2013, pág. 37).

Cabe mencionar que el concepto también ha venido evolucionando, debido a que en un inicio estuvo ligado a la medición del bienestar, después a interesarse por el nivel de vida, condiciones de vida y últimamente sobre la calidad de vida. Por consiguiente, se acepta que es un concepto vago, multifactorial, en el que sus concepciones debidas a los distintos saberes pueden variar.

---

<sup>6</sup> En esta capacitación del programa se pretende difundir los lineamientos, orientación del mismo, los alcances, proyecciones, cobertura de los monitores, entrenadores y coordinadores de deporte de los Municipios del Cauca, como también se busca fortalecer la formación, participación, masificación de la actividad muscular en los jóvenes del Departamento y descubrir atletas talentosos en diferentes disciplinas deportivas que permitan mejorar la participación competitiva del Cauca a nivel nacional e internacional. (Acosta, 2014, párr.3)

Dado el caso de la investigación, se parte de una ciencia social, se arguye el concepto a condiciones externas relacionadas con el entorno como la salud, el bienestar social, el estándar de vida, la educación, la seguridad pública, el ocio, el vecindario, la vivienda, entre otros.

Dicho esto, el estudio en curso desarrolló la evidencia de la calidad de vida sobre bases elementales que sustentan el grado de bienestar en el que se encuentra la población objeto. Por tanto, los indicadores específicos sobre los que se dará cuenta de las condiciones de vida son: Tasa de Mortalidad Infantil, Tasa de Escolarización Bruta y Cobertura en Salud. Esta perspectiva permite relacionar la distribución de regalías y su repercusión directa en los municipios mineros en pro del mejoramiento de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

### 2.2.1. Mortalidad Infantil

En primera instancia, la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) como indicador demográfico evidencia las defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos. Existe mayor calidad de vida cuando la TMI es menor, esto evidencia un nivel de vida más alto, menor pobreza y por ende mayor cobertura sanitaria. Reducir la TMI implica un aumento en las condiciones de vida.

A continuación, se presentará la Tasa de Mortalidad Infantil para las zonas mineras del departamento de Antioquia.

**TABLA 8. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL – ANTIOQUIA Y ZONAS MINERAS**

ZONA MINERA	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
COLOMBIA	18,36	17,78	17,47	17,24	17,23
ANTIOQUIA	15,66	15,05	14,70	14,57	14,52
EL BAGRE	19,84	19,84	19,84	19,10	18,62
NECHÍ	22,32	22,32	22,16	22,16	21,47
SEGOVIA	19,49	18,60	18,60	17,59	18,83
TARAZÁ	24,78	24,78	23,60	22,51	21,65

Fuente: DANE

Colombia sostiene cifras bajas, en promedio la tasa está en 17,61% durante el periodo de estudio, cabe resaltar que los datos han sido constantes y no hay un decremento sustancial al cabo de 5 años. Es innegable la ausencia de acciones efectivas en el mejoramiento de la calidad de vida de los niños “entre 2005 y 2014, 15.299 niñas y niños murieron en el país por enfermedades absolutamente evitables” (Arango, 2018, párr. 3).

El departamento de Antioquia cuenta con un promedio en la TMI de 14,90%, está por debajo del promedio nacional en 2,71 puntos porcentuales. En ambos escenarios la reducción de la tasa de 2010 a 2014 es 1,13% y 1,14% respectivamente. Se destaca los esfuerzos de Antioquia al reducir la TMI y arrojar mejores valores que Colombia, no obstante se debe continuar en la reducción de esta.

En las zonas mineras de Antioquia, la menor tasa está en Segovia con 17,59% para el año 2013 y la mayor para Tarazá con 24,78% en el año 2010 y 2011. Por otra parte, se observa que las cuatro zonas mineras han alcanzado un descenso de la TMI para el año final 2014, situación que indica mayor calidad de vida para el periodo de estudio.

Los datos que presenta la Tabla 8 son alentadores, empero, el deber ser de la tasa es un acercamiento máximo a 0%. Es evidente que la TMI es vulnerable a diversas afecciones que dificultan la disminución de esta, un ejemplo de ello es la falta de agua potable y la inexistencia de alcantarillado en distintas regiones del departamento de Antioquia, incluyendo el Bajo Cauca y Nordeste<sup>7</sup>.

De igual manera, “en ocho municipios, pese a contar con planta de tratamiento, no realizan potabilización por dificultades técnicas: El Bagre, Cisneros, Campamento, Dabeiba, Liborina, Peque, Vigía del Fuerte y Argelia, mientras dos cabeceras no cuentan con planta: La Pintada y Murindó” (Velásquez, 2014, párr. 19). Las zonas rurales resultan las más afectadas con preparación del agua para su consumo, hay agua en abundancia pero hace falta mayor efectividad de la gestión pública local que debe estar comprometida con un nivel de vida en aumento.

Como resultado, las zonas mineras del departamento de Antioquia presentan un panorama sensiblemente favorable pero no es el efecto esperado. Es necesario mayor apoyo y administración de los recursos para los gobiernos locales, a sabiendas que son instituciones que realizan las funciones de órgano de gobierno o de administración local de un municipio (Valencia, sf). Un llamado a no descuidar las zonas rurales que están siendo mayormente afectadas, tendiendo a riesgo la TMI.

---

<sup>7</sup> Las condiciones más precarias las viven Murindó y Vigía del Fuerte, municipios antioqueños del Atrato Medio, al igual que San Juan de Urabá. Por regiones, las mayores deficiencias en suministro de agua potable y cobertura de alcantarillado las registran, en su orden Bajo Cauca, Urabá y Nordeste. (Gómez, 2013, párr.3)

En el segundo caso, se presentan las zonas mineras del departamento del Cauca con respecto a la Tasa de Mortalidad Infantil.

**TABLA 9. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL – CAUCA Y ZONAS MINERAS**

ZONA MINERA	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
COLOMBIA	18,36	17,78	17,47	17,24	17,23
CAUCA	22,35	21,79	21,45	21,05	20,89
BUENOS AIRES	30,19	29,52	28,48	28,48	29,04
GUAPI	32,21	30,65	30,65	30,65	28,80
SUÁREZ	28,51	28,51	27,63	27,14	27,07
TIMBIQUÍ	31,88	28,69	28,69	26,73	28,70

Fuente: DANE

Frente a Colombia, el departamento del Cauca tiene niveles de mortalidad muy altos con un promedio de 21,50%, pese a que ha disminuido 1,46 puntos porcentuales para el final del periodo no deja de ser preocupante dada la influencia que tiene este indicador en la calidad de vida, salta a la vista el poco esfuerzo de las instituciones competentes por la disminución de la TMI en este territorio.

Se observa en las zonas mineras que la menor TMI está en Timbiquí con 26,73% en el año 2013, sin embargo, para el 2014 aumenta 2 puntos porcentuales. La mayor tasa corresponde a Guapi con 32,21% para el año 2010 recuperándose sustancialmente en 2014 con el 28,80%. Otro aspecto que evidencia la Tabla 9 es que todas las zonas mineras redujeron la TMI para 2014 y los municipios Guapi y Suárez tuvieron la TMI más baja para el final del periodo.

Los datos no son nada alentadores pese a la disminución de la tasa, lo que evidencia un descuido por parte de las autoridades frente a las instancias de salubridad disminuyendo los niveles de calidad de vida.

Así como la falta de agua potable y alcantarillado es uno de los afluentes determinantes en la TMI, también lo son los grupos armados que causan muertes constantes a la población en todas las edades. En Guapi y Suárez se presentan situaciones como el desplazamiento forzado, condiciones precarias de salud acompañadas de pobreza y desilusión.



Un total de 960 personas han salido desplazadas este mes de junio del departamento del Cauca por los ataques en los municipios de Argelia, Guapi y Suárez, según denunció la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (Cárdenas, 2013, párr. 1).

La guerrilla se apodera de sus territorios y socavones con el objetivo del enriquecimiento ilícito, trayendo consecuencias como el desplazamiento forzado y la contaminación que acentúa las problemáticas de salud, esta situación no permite reducir efectivamente los niveles porcentuales de la TMI en las zonas mineras del Cauca. Si bien la minería es una actividad de subsistencia, es decir labores para el diario vivir, las comunidades se sobre exponen a los daños de la minería artesanal con el uso de químicos como el mercurio, zinc, etc.

En este sentido, se denunció lo que estaba ocurriendo en Suárez y Buenos Aires en el Norte del Cauca y lo que pudiera ocurrir en Timbiquí y la costa caucana, respecto de la minería ilegal y sus consecuencias. Es una clara muestra que no hay un avance frente a la normativa minera y la responsabilidad de las autoridades de proteger los derechos ambientales, territoriales y culturales de las comunidades (Territorio-Región del Pacífico, 2011).

Por otra parte, las condiciones de cobertura sanitaria son un reflejo que afectan directamente los altos niveles de la TMI, tal es la situación que viven varios hospitales del departamento del Cauca. El municipio de Guapi<sup>8</sup> es un claro ejemplo de ello, el cual ha demandado mayor inversión porque es una zona minera que cuenta con muy pocos recursos aún en el inicio de la obra.

Las zonas mineras caucanas han sido permeadas por el conflicto, dificultades estructurales y administrativas de progreso. Guapi y Timbiquí lograron un descenso de la TMI más notoria en el año 2014 con respecto al año 2010. Los municipios mineros del departamento del Cauca están coaccionados por factores que van desde el conflicto armado, daños ambientales, baja cobertura sanitaria y descuido de las autoridades nacionales y locales, entre otros.

---

<sup>8</sup> Para el hospital de Guapi estamos hablando de recursos alrededor de 600 millones de pesos; para el hospital de Piamonte, que requiere muchos recursos, pero está diseñado para hacerse por etapas, la primera de ellas necesita una inversión de 500 millones de pesos. (Muñoz, 2013, párr.13)

En resumen, la Tasa de Mortalidad Infantil en Colombia no ha tenido un decremento sustancial al cabo de cinco años. A nivel departamental, Antioquia logra estar por debajo del promedio nacional, lo que evidencia rasgos de un alto estándar de calidad de vida, por el contrario el Cauca se encuentra 4 puntos porcentuales por encima de Colombia. Así mismo, las zonas mineras de ambos departamentos muestran niveles superiores, lo que indica un deterioro de las condiciones de vida en los municipios.

### 2.2.2. Cobertura en Educación

En segunda instancia, la Tasa de Escolarización Bruta (TEB) se presenta con el fin de relucir el nivel de calidad de vida en función de la educación en las zonas mineras de Antioquia y Cauca. La TEB mide la población matriculada en los niveles educativos (preescolar, básica primaria, básica secundaria y media), frente a la población con la edad determinada para cada nivel educativo, por 100.

A continuación, se presenta la TEB para las zonas mineras de Antioquia:

**TABLA 10. TASA DE ESCOLARIZACIÓN BRUTA – ANTIOQUIA Y ZONAS MINERAS**

ZONAS MINERAS	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
COLOMBIA	91,49	91,73	91,21	91,19	80,18
ANTIOQUIA	94,51	95,57	96,19	102,08	102,12
EL BAGRE	102,86	106,5	110,11	122,38	124,7
NECHÍ	98,22	99,16	103,86	105,84	110,79
SEGOVIA	80,64	84,08	87,51	84,98	88,59
TARAZÁ	96,58	78,48	77,23	84,07	86,82

Fuente: Anuario estadístico- Gobernación Antioquia.

El Departamento de Antioquia cuenta con una TEB en promedio de 98,09%, frente a Colombia, que tiene un promedio de 89,16%, Se refleja el esfuerzo fiscal de la inversión en la educación de Antioquia, con el propósito de aumentar las condiciones de vida de las comunidades.

En aras de las zonas mineras del departamento, la Tasa de Escolarización Bruta (TEB) más alta se percibe en El Bagre con 124,7% en el año 2014 y la más baja para Tarazá con 77,23% en el año 2012. Empero, las zonas mineras El Bagre, Nechí y Segovia explayaron la TEB para el año final 2014, con un ascenso consistente en la tasa a lo largo del periodo de estudio, por el contrario, la

zona minera de Tarazá no logró impulsar la TEB para el final del periodo y su disminución fue notablemente.

Cabe mencionar, la razón fundamental del por qué algunos valores superan el 100%, esto se debe a la extraedad. Se entiende como “el desfase entre la edad y el grado y ocurre cuando un niño o joven tiene dos o tres años más, por encima de la edad promedio esperada para cursar un determinado grado” (Ministerio de Educación Nacional, 2018).

Las cifras de la Tabla 10 son alentadoras, sin embargo, persiste una administración pésima de los recursos. Se está entregando dinero por regalías a las zonas mineras del departamento para invertir en infraestructura y sedes educativas, pero la realidad es que tales bienes no presentan buen estado y se ha incumplido en la ampliación de las sedes colegiales<sup>9</sup>.

Actualmente, en Antioquia el 80% de la infraestructura educativa presenta deterioro, de acuerdo con cifras de la Gobernación. Por tal razón, “la entidad destinó alrededor de 4 billones de pesos para la educación, con el fin de superar el fenómeno de la deserción, actualmente en el departamento solo uno de cada dos antioqueños culmina su ciclo educativo completo” (Camargo, 2013, párr. 22). La deserción es una fuerte problemática producto de la baja calidad del servicio y hace referencia al abandono temporal o definitivo de los estudios.

En cuanto al crecimiento de la Cobertura Educativa, la zona minera El Bagre ha invertido en el programa casa lúdica para mejorar el ambiente formativo y de desarrollo integral:

La intención es que esta Casa Lúdica viva todos los días, las 24 horas y, por qué no, las 25 horas diarias, con actividades lúdicas, artísticas que vayan en pro y en beneficio de nuestros niños, niñas, y nuestros adolescentes (...) Además en municipios como Fortul (Arauca), Vista Hermosa (Meta), Puerto Leguizamó (Putumayo), Bagre (Antioquia), Cartagena, Montería, Riohacha, San Andrés y Providencia las casas ya se encuentran en etapa de construcción (Semana, 2010, párr. 13).

---

<sup>9</sup> Sin embargo, la falta de tiempo no fue un problema para que las anteriores administraciones asignaran dineros, que, en casos como Bajo Cauca sumaron 6 mil 810 millones de pesos, designados a construir, ampliar o adecuar sedes en Cáceres, El Bagre, Nechí y Tarazá. Otros malos ejemplos ocurrieron en Magdalena Medio, donde destinaron 4 mil 590 millones de pesos para colegios de Puerto Nare, Puerto Berrío y Maceo; de igual manera ocurrió en Oriente, una región que contó con asignaciones por 2 mil 558 millones de pesos para infraestructura de La Ceja, El Carmen de Viboral y Marinilla. (Camargo, 2013, párr. 22)

El Bagre ha incentivado programas para el fortalecimiento y crecimiento humano, toda vez que la TEB mide los niveles de escolaridad preescolar, básica primaria, básica secundaria y media. Es necesario el fortalecimiento y el control en la efectividad de la gestión pública de cara al desarrollo y fomento de los indicadores de calidad de vida, contrarrestando falencias en la educación, atacando frentes como la deserción escolar y promoviendo crecimiento socio-económico.

En el caso de la Tasa de Escolarización Bruta de las zonas mineras del Cauca, tenemos:

**TABLA 11. TASA DE ESCOLARIZACIÓN BRUTA- CAUCA Y ZONAS MINERAS**

ZONA MINERA	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
COLOMBIA	91,49	91,73	91,21	91,19	80,18
CAUCA	103,39	94,27	98,89	101,59	-
BUENOS AIRES	86,89	82,61	82,01	83,62	88,1
GUAPI	147,51	127,77	117,3	125,43	145,78
SUÁREZ	90,29	89,2	90,86	88,52	-
TIMBIQUÍ	129,93	121,06	120,6	115,27	-

Fuente: Secretaría de Educación Departamental del Cauca.

El análisis de Cauca vs Colombia se ve interrumpido por la falta del dato departamental en 2014, por tanto se hace un análisis con el promedio de los 4 primeros años en pro de la homogeneidad del resultado y evitar sesgos.

Con base a la Tabla 11 el promedio de la TEB departamental en los primeros cuatro años es de 99,53% en relación con 91,40% a nivel nacional. Aunque no se tiene el dato departamental para el año 2014, las cifras indican un fuerte trabajo de la administración caucana en la educación, pues se encuentra por encima 8,13 puntos porcentuales del promedio del país.

En las zonas mineras, la TEB más alta está en Guapi con 147,51% en el 2010 y la más baja la presenta Buenos Aires en el año 2012 con 82,01%. Es posible observar que la zona minera de Buenos Aires logró extender la Tasa de Escolarización Bruta para el año 2014, a diferencia de las zonas mineras Guapi, Suárez y Timbiquí que no lograron una maximización de la TEB para el año final. Empero, por la falta de datos no se conoce si para el 2014 Timbiquí y Suárez incrementaron o disminuyeron las coberturas.

La realidad de la Cobertura en Educación es crítica en los municipios del departamento del Cauca, a la hora de garantizar la infraestructura y contratación docente en pro de la calidad y la disminución en la deserción estudiantil el departamento todavía se queda corto. Un ejemplo de ello es Timbiquí<sup>10</sup>, que ha luchado constantemente por garantizar la contratación docente en su municipio y no cabe duda de la existencia de otras zonas mineras que comparten la misma problemática.

No obstante, el departamento trabaja arduamente para el mejoramiento de la Cobertura en Educación, se plantea un convenio de cooperación interinstitucional entre la Universidad del Cauca, el Consejo Noruego para Refugiados NRC y la ONG Save the Children<sup>11</sup>. A través de esta alianza, se pretende mejorar la calidad, cobertura y el fortalecimiento institucional de la educación de la población en situación de desplazamiento y víctimas del conflicto armado en municipios del sur, occidente y costa pacífica del Cauca.

Para tal fin se establecerá una metodología con el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación y Cultura Departamental, buscando en primera medida realizar caracterización de estos municipios y prestando el acompañamiento para acceder a la oferta educativa (Suratá, 2013, párr.14).

Desde otra arista, los grupos armados también juegan un papel determinante a la hora de dificultar el proceso de escolarización de las comunidades, se presentan dinámicas de reclutamiento, promoción de ingreso a las filas, desórdenes y en general el conflicto, que perjudican factualmente las actividades e iniciativas escolares en las zonas mineras del Cauca específicamente Buenos Aires y Suárez<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Luego de retener una avioneta el miércoles hacia el mediodía en la pista del aeropuerto de Timbiquí (Cauca), que viajaba con destino a Cali, hoy un grupo de entre 80 y 100 estudiantes y profesores de la Institución Agrícola Puerto Saija marcharon exigiendo la contratación de 23 docentes, para suplir la educación de los niños y jóvenes de la región. (Redacción Nación, 2013, párr.1)

<sup>11</sup> El proyecto busca apoyar el mejoramiento de la calidad, el acceso y la permanencia en el sistema educativo en los municipios de El Patía, Mercaderes, Balboa, Sucre, Bolívar, Florencia, Argelia, El Tambo, López de Micay, Timbiquí y Guapi, así como fortalecer las capacidades de las instituciones educativas en la prestación del servicio con pertinencia y equidad. (Suratá, 2013, párr.14)

<sup>12</sup> Desde esas fincas y desde los Timba, los paramilitares realizaron varias incursiones u operaciones militares en los municipios aledaños de Jamundí, Buenos Aires, Santander de Quilichao, Suárez, Caloto y Puerto Tejada. Además, en la vereda San Miguel, de Buenos Aires, instalaron una base de entrenamiento y realizaron ejercicios militares cerca de una escuela durante jornadas de clases. (Verdad Abierta, 2012, párr.6)

Según la Tabla 11, la zona minera Buenos Aires alcanza su mayor Tasa de Escolarización Bruta para el año 2014, pese al conflicto. De igual manera, la zona de Timbiquí tuvo dificultades en la planta de maestros, sin embargo asciende su TEB en 2013.

Se espera un avance sustancial en las cifras de los municipios mineros por su condición y la entrada de recursos a sus administraciones, donde el fortalecimiento de la inversión sea un incentivo en la ampliación de la cobertura educativa.

En breve, La Tasa de Escolaridad Bruta en ambos departamentos ha sido considerablemente alta. El departamento del Cauca se ha destacado por estar encima del promedio nacional con 8,13 puntos porcentuales en los primeros cuatro años. Sin embargo, las fuentes documentales demuestran que Antioquia, Cauca y sus respectivas zonas mineras tienen falencias en términos de calidad y el deterioro del indicador.

### 2.2.3. Cobertura en Salud

En tercera instancia, se alude a la Cobertura en Salud<sup>13</sup> en las zonas mineras de Antioquia y Cauca, con el objetivo de relacionar y expresar la calidad de vida en función del desarrollo local. A continuación, se presentan las Tablas 12 y 13 con el fin de precisar la dinámica de la tasa de los municipios respectivos en el periodo 2010-2014.

Se realizó una construcción de la Tasa de Cobertura en Salud (TCS) a partir de la obtención de los datos y el seguimiento de la fórmula que expresa el DANE y MINSALUD. Se calcula con el número de afiliados de régimen contributivo y subsidiado, frente a la estimación y proyección poblacional del DANE, por 100. Esta operación se realizó para cada año.

---

<sup>13</sup> En la página podrá encontrar más información sobre la Tasa de Cobertura en Salud <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/CoberturasdelR%C3%A9gimenSubsidiado.aspx>

**TABLA 12. TASA DE COBERTURA EN SALUD – ANTIOQUIA Y ZONAS MINERAS**

ZONAS MINERAS	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
COLOMBIA	88,04	90,86	91,10	90,87	91,56
ANTIOQUIA	88,06	89,96	89,62	89,86	90,94
EL BAGRE	93,87	100	102,54	106,8	110,41
NECHÍ	88,12	91,15	91,59	93,62	94,26
SEGOVIA	90,11	99,68	101,09	95,26	94,77
TARAZÁ	92,6	88,88	86,17	84,26	83,17

Fuente: Datos de MinSalud. Elaboración propia.

Las cifras por encima de 100% indican la fragilidad de la TCS en cuanto a dos situaciones: En primer lugar, la sumatoria de los dos tipos de regímenes es mayor a la estimación de la población realizada por el DANE. Esta característica refleja que hay más habitantes afiliados al sistema de salud que la población existente en determinada zona.

En segundo lugar, se tiene en cuenta que el último censo poblacional data del año 2005, por tanto el DANE ha realizado estimaciones y proyecciones sobre la población, para este caso el número de los habitantes es menor a la sumatoria de afiliados.

Se destaca un buen nivel departamental en la TCS con un promedio de 89,68%, además se encuentra por debajo 0,8% frente al 90,48% nacional. La cobertura es sobresaliente en ambos casos y se destaca el proceder de la administración de Antioquia por estar tan cerca del promedio de Colombia, no obstante, persiste el reto de tener la cobertura en 100%.

Por otra parte, se reconoce el notable aumento en la TCS registrada durante los últimos años, sin embargo, para el Estado incrementar el número de afiliados se convirtió en un fin en sí mismo y se dejan de lado las múltiples barreras que enfrentan los usuarios generadas por la EPS para contener costos y garantizar rentabilidad económica.

En relación con las zonas mineras del departamento de Antioquia, El Bagre tiene la Tasa de Cobertura en Salud (TCS) más alta con 110,41% para el año 2014 y la menor para Tarazá con 83,17% en 2014. En complemento, se encuentra que El Bagre, Segovia y Nechí alzaron el nivel

de la Tasa de Cobertura en Salud para el año 2014 a diferencia de Tarazá que no logro aumentar para el 2014.

De acuerdo a los datos presentados en la Tabla 12, se parte de la amplia Tasa de Cobertura en Salud que existe en el departamento de Antioquia, aunque hay aspectos para contrarrestar como la prestación de servicios de los hospitales locales debido al deterioro de la infraestructura, este es el caso de Segovia:

La situación de salud para los habitantes de Segovia sigue siendo complicada, aunque ya hay luces de solución para el problema del hospital local San Juan de Dios, que debido al alto riesgo que registra de colapsar por problemas de suelos y de sismo resistencia, debió ser desalojado hace poco más de un mes. (Zapata, 2014, párr. 1)

El escenario de Segovia es una constante en gran parte de los municipios del departamento de Antioquia, debido a que los centros médicos no cuentan con la atención y adecuación de infraestructura necesaria para dar prioridad a los tratamientos médicos, minimizar los contaminantes, entre otros servicios de importancia para las zonas mineras de este territorio.

Aunado a lo anterior, el contaminante conocido como mercurio en la extracción de oro es uno de los retos a superar, puesto que es un elemento que pone en peligro la salud humana. “Para extraer cada gramo de oro en entables del Bajo Cauca y el Nordeste antioqueño se utilizan alrededor de siete gramos de mercurio” (Bran, 2013, párr.1). Dicha situación se presenta según estudios que sustentan la intervención de autoridades ambientales, el gobierno departamental, nacional y las Naciones Unidas para eliminar el uso de este elemento altamente contaminante en el agua y la atmósfera.

Las cuatro zonas mineras tienen como mayor fuente de ingresos la actividad minera, de modo que hay alto impacto de insalubridad a riesgo de intoxicación por mercurio, agua y afluentes de los ríos, hechos que se ven reflejados en la salud de la población. En un segundo momento, la Cobertura en Salud de las zonas mineras del Cauca:



**TABLA 13. TASA DE COBERTURA EN SALUD – CAUCA Y ZONAS MINERAS**

ZONAS MINERAS	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
<b>COLOMBIA</b>	88,04	90,86	91,10	90,87	91,56
<b>CAUCA</b>	87,87	90,18	91,20	89,81	89,89
<b>BUENOS AIRES</b>	79,14	78,71	80,18	76,45	74,6
<b>GUAPI</b>	93,14	92,5	94,42	94,51	94,25
<b>SUÁREZ</b>	86,02	90,55	93,32	94,78	-
<b>TIMBIQUÍ</b>	100	100	110,65	116,91	-

Fuente: Datos de MinSalud. Elaboración propia.

Pese a que los datos del departamento del Cauca estén por debajo de las cifras nacionales con una diferencia de 0,7% y un promedio de 89,79%, se destaca el ímpetu de la Cobertura en Salud departamental. Empero, persisten aspectos negativos que no permiten elevar las cifras a un 100%, además de garantizar la calidad del servicio prestado.

Para los municipios priorizados en el Cauca se observa que Timbiquí tiene la TCS más alta con 116,91% para 2013 y la más baja Buenos Aires con 74,6% en 2014. En esa misma línea, las zonas mineras Guapi, Suárez y Timbiquí acrecentaron la Tasa de Cobertura en Salud para el final del periodo

A pesar de los datos alentadores de la Tabla 13, la población argumenta que la situación no ha sido fácil cuando se trata de la calidad del servicio y la garantía de la Cobertura en Salud.

En Guapi, atendieron sin descanso a más de 1.500 personas de la población, que cuenta con más de 30.000 habitantes y que tiene un Índice de Desempleo del 95%. Los médicos de Alas para la Gente hicieron 1.619 consultas y cirugías durante la brigada en Guapi (Cauca). Una buena parte de las consultas fueron por desnutrición, control de natalidad, otitis, enfermedades venéreas, hernias, y cataratas. La brigada hace seis misiones al año en regiones deprimidas del país (Guevara, 2010, párr. 8).

Se refleja el estado sanitario de insalubridad en el que se encuentra la población por falta de condiciones adecuadas para sobrevivir. En el caso de Guapi, aunque la TCS es de 94,25% para el año 2014, hay grandes inconvenientes. El Estado debe intervenir en la inmediatez y las instituciones locales deben hacer prevalecer inversión para salud y calidad de vida.

“Una persona muerta, tres más heridas y cuantiosos daños al hospital y la casa del Alcalde, dejó una asonada en pleno casco urbano de Suárez, Cauca” (Colprensa, 2010, párr. 1). Al atentar en contra de la infraestructura hospitalaria, se perjudica el medio por el cual se obtienen las garantías y los medios de cobertura que la población requiere. El control se sale de las manos de los gobiernos locales, se necesita mayor presencia, seguridad e inversión en la calidad de salud.

En Timbiquí hay una inestabilidad en el sistema de salud, dado que “los cuatro médicos del hospital de Timbiquí se encuentran desde el lunes en paro, porque aseguran que desde hace más de siete meses no reciben ninguna remuneración” (El Tiempo, 2011, párr. 1).

Cabe preguntarse ¿Dónde está el ingreso por regalías destinado a la salud de Timbiquí? Es menester que los gobiernos locales actúen sobre estas situaciones, donde no hay personal profesional en el área de salud no hay Cobertura en Salud, no hay atención medica ni tratamientos. Bajo este panorama, los datos de la zona minera Timbiquí muestran lo contrario, ya que en cifras la TCS supera el 100%.

Por otra parte, en la zona minera de Buenos Aires el conflicto para el año 2013 se entendía como el diario vivir, en medio de la pobreza, los escasos recursos direccionados a la salud y la guerrilla tomando su parte. En medio de balaceras Buenos Aires debe sobrevivir y pide auxilio porque no puede haber progreso y desarrollo cuando los combates con la insurgencia hacen parte de una constante. “Una compleja situación humanitaria denuncian los habitantes de la vereda La Alsacia, en el municipio de Buenos Aires, Cauca, pues ya completan un mes en medio de los enfrentamientos entre la guerrilla de las Farc y tropas del Ejército Nacional” (El País, 2013, párr. 2).

En suma, se observa que ambos departamentos han hecho un esfuerzo sustancial en el aumento de la Tasa de Cobertura en Salud al igual que en la TEB, aunque el Cauca se destacó con una TCS por encima de Antioquia con 0,11%. Por consiguiente, las ocho zonas mineras según las Tablas 12 y 13 poseen una amplia cobertura, mientras que la confrontación entre los datos cuantitativos y cualitativos da a conocer la otra cara de la TCS.

Finalmente, se evidencia el desbalance existente en el desarrollo local de los departamentos Antioquia, Cauca y sus respectivos municipios. El cambio en el periodo de tiempo establecido

determina la estabilidad de Colombia en las Tasas de Mortalidad Infantil, Cobertura en Educación y Salud. Sin embargo, no se logra un avance en el periodo de estudio en pro de un desarrollo local.

A nivel departamental se determina el buen funcionamiento del desempeño fiscal, es decir, en promedio oscilan en los rangos Sostenible y Solvente, situación que refleja una buena administración fiscal. Se destaca el caso del Cauca en la TEB, dado que cuenta con datos por encima del promedio nacional y de las cifras de Antioquia. Por otra parte, la Tasa de Mortalidad Infantil refleja la calidad del servicio en este caso de la Cobertura en Salud, donde el Cauca se encuentra por encima del promedio de Colombia en al menos 4 puntos y Antioquia por debajo 3 puntos.

Cabe recordar que tener una Tasa de Mortalidad Infantil baja es sinónimo de que existe mayor calidad de vida, se vislumbra menor pobreza y por ende mayor cobertura sanitaria

Se observa en las zonas mineras de ambos departamentos un Índice de Desempeño Fiscal entre los rangos vulnerable y riesgo, por ende se sobre entiende la debilidad institucional que se refleja en los datos de la Tasa de Mortalidad Infantil. En las zonas mineras de Antioquia, pese a que el departamento está por debajo del promedio del país, las zonas superan este valor lo que indica una baja calidad de vida, en contraste el departamento del Cauca sobrepasa el umbral nacional y sus municipios sobrepasan el promedio departamental.

Las Tasa de Escolarización Bruta y la Tasa de Cobertura en Salud a nivel municipal se han visto favorecidas, mostrando señales positivas de calidad de vida. No obstante, cabe recordar la debilidad de los indicadores en la extraedad, extraafiliación y la estimación de población, los cuales pueden haber generado sesgos.

El análisis cualitativo muestra en las variables de calidad de vida el socavamiento del desarrollo local, dado que dichas cifras en las coberturas no las percibe la población. El Estado se ha centrado en obtener el 100% de Cobertura en Salud y Educación y ha dejado de lado la calidad del servicio y la atención. Las fuentes documentales reflejaron diversas problemáticas internas como la administración de los recursos, poca inversión y descuido estatal en temas de saneamiento básico

El reto a cumplir es que un paciente adulto o infante no solo tenga acceso a la atención médica o el ingreso a un plantel educativo, sino que estos servicios sean de calidad.

### **CAPITULO III. INCIDENCIA DEL SECTOR MINERO EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS DEPARTAMENTOS ANTIOQUIA Y CAUCA.**

El presente capítulo analiza la incidencia del sector minero en el desarrollo local de las zonas mineras en marco de la gestión pública y calidad de vida 2010-2014. El aporte del trabajo de investigación a la disciplina, es la participación en la construcción de una Ciencia Política vinculada con el cambio social a través de la discusión académica y la práctica social. Se pretende generar herramientas de conocimiento en los departamentos de estudio y las comunidades locales, cuyos instrumentos puedan utilizar.

El interés del desarrollo del capítulo va ligado a mostrar el alcance del enfoque de desarrollo regional planteado en el PND 2010- 2014. A través de la Locomotora de Desarrollo Minero y Expansión Energética con el acompañamiento del nuevo Sistema General de Regalías (SGR) según la Ley 1530 de 2012, se reglamenta la actual distribución de ingresos en todos los municipios del país en pro de mejorar el NBI.

El capítulo se distribuirá en tres apartados. En el primero, se describirán los actores vinculados al negocio minero, sus estrategias y conflictos en aras de un posicionamiento para el dominio del sector minero colombiano.

En el segundo, se hace un enfrentamiento entre los ingresos por recursos naturales no renovables y el desempeño fiscal departamental y municipal antes y después de 2012. Y por último, se enfrenta la administración territorial sobre los indicadores de calidad de vida. De esta manera se da cierre a la investigación en curso, se plantean recomendaciones y conclusiones pertinentes.

### **3.1. Posición de actores en el negocio minero: estrategias y conflictos**

Frente a los cimientos de la investigación planteados en el primer y segundo capítulo, se pretende observar la incidencia de las relaciones de poder que rodean el negocio minero y su repercusión directa en los indicadores de gestión pública y calidad de vida de las zonas mineras.

El reto del Estado es el manejo de los ingresos por recursos naturales no renovables en pro de garantizar la generación de beneficios a todos los ciudadanos en miras de un desarrollo integro desde el sector minero. El Estado debe generar confianza y colocar las reglas del juego claras para evitar inconvenientes entre los distintos grupos de interés y con ello lograr un balance. Como lo afirman (Danielson & Lagos, 2001).

Muchos ciudadanos o gobiernos de países en vías de desarrollo – incluyendo algunos de las naciones más pobres – han planteado que la riqueza mineral constituye un patrimonio nacional y que las utilidades derivadas de su extracción debieran destinarse a la promoción del desarrollo económico. Por su parte, algunos actores de la industria señalan que los márgenes económicos son tan limitados que es muy poca o ninguna la “utilidad” que se obtiene (...) Esta controversia aún no encuentra solución en el debate destinado a determinar si la función del gobierno consiste en incentivar el desarrollo o limitarse a crear las condiciones necesarias para atraer mayores flujos de capital privado (Danielson & Lagos, 2001, pág. 1).

Con la actual norma establecida para el control de la exploración y explotación de minerales (Código minero de 2001), el Estado colombiano se aparta del negocio. Sin embargo, ha dado las facilidades para la promoción de la actividad minera como un motor de crecimiento y de desarrollo económico, donde priman las condiciones benéficas para atraer el capital exterior y el fortalecimiento del desarrollo a través de las intervenciones a favor del capital privado.

De ahí que los conflictos sociales se hacen evidentes, en los que se agudiza el socavamiento de formas de sustento local, la transformación de las vocaciones productivas y la pérdida de la seguridad alimentaria, transformación de las culturas, perturbación de las organizaciones sociales y desalojo forzoso de mineros tradicionales, entre otras (Fonseca, 2004). Por tanto, se deja entrever

los actores detrás del negocio minero con el propósito de la adquisición monetaria, las estrategias y los conflictos que subyacen.

El Estado como actor influye de manera sustancial en el sector minero, crea estrategias para denigrar a los pequeños mineros, asociándolos con grupos armados ilegales y por ende inhabilitarlos como interlocutores políticos. De ese modo, facilitar el avance en la minería a gran escala en detrimento de los primeros.

De un lado, los gobiernos satanizan con el término de ilegal a toda aquella minería no realizada con los parámetros de ley vigentes, pero este término se asocia además a la vinculación con actores armados insurgentes, por lo que la pequeña actividad minera informal –incluida la artesanal que no es discriminada- es tachada negativamente como criminal (Soto, 2013, pág. 48).

Los pequeños mineros se encuentran excluidos y en algunos casos asediados por su labor ancestral. La minería artesanal se entiende como bareque<sup>14</sup>, por tanto, legalmente no hay una clasificación de tipos de minería donde se establezcan particularidades. Es decir, que al hablar de una sola minería se generan parámetros iguales para la operación minera sin tener en cuenta las diferencias de los tipos de minería que existen; ocasionando que haya una exclusión literal del campo de la minería para quienes no pueden cumplir con la reglamentación.

En efecto, han sido objeto de criminalización, desprestigio y persecución por parte del Estado, con base en el argumento de su ilegalidad entendida en un doble sentido: En primer lugar, la ausencia de estatus legal para ejercer sus operaciones mineras por no tener título minero lo cual debe ser entendido como informalidad. En segundo lugar, la presunta asociación con grupos armados al margen de la ley arguyendo que la actividad minera había pasado a ser su fuente de financiación (Soto, 2013).

La vinculación de estos actores con la ilegalidad fue la estrategia más eficaz para retirarlos legalmente del negocio minero y no sean competidores por derechos de explotación. La satanización de esta minería por parte del Estado se combate a partir de la asociatividad de

---

<sup>14</sup> El artículo 155, se refiere al barequeo relacionándolo directamente como una actividad de extracción minera de orden tradicional y artesanal “Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas” (Código de minas de 2001)

organizaciones con fines comunes para lograr inclusión en la agenda política, en la cual se encuentra la lista de problemáticas sociales de carácter colectivo esperando pasar a la agenda pública para su respectiva solución (Valencia, 2012)

En el año 2010 las distintas organizaciones de pequeños y medianos mineros de 18 departamentos constituyeron la Confederación Nacional de Mineros de Colombia, Conalminercol, única organización de orden nacional en defensa de los mineros artesanales, pequeños y medianos. Su primer llamado al gobierno fue distinguir entre minería ilegal, ligada a actores armados, de minería informal, aquella que incumple con los parámetros de ley establecidos, como la titulación minera (Valencia, 2012).

De acuerdo a lo anterior, la estrategia del Estado por consolidar la minería a gran escala ha sido precedida por el detrimento de la pequeña minería. En Colombia hay alrededor de 40 compañías internacionales explotando oro, entre las principales están Anglogold Ashanti (Sudáfrica), Sunwards (Canadá), B2 Gold (Canadá), Cosigo Frontier (Canadá), Gran Colombia Gold (Canadá) y Eco Oro (Canadá). Se abre el denso camino a un actor exterior.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 del primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos popularizó el boom minero, de hacer de la minería una de las locomotoras del desarrollo que lograría la prosperidad para todos, garantizando más empleo, menos pobreza y más seguridad.

Para el 2011 el Registro Minero Nacional afirma que 1.717 empresas tienen títulos vigentes de concesiones para explorar o explotar minas, a las que se unen 7.200 títulos más en manos de particulares. De los 114 millones de hectáreas que componen el extenso y próspero territorio colombiano, más de 8,4 millones están concesionados para la exploración de minerales y más de 37 millones de hectáreas están titulados para la exploración de hidrocarburos (Martin, James, Birss, Lefebvre, & Bauer, 2011, pág. 4).

El oro es medio de subsistencia de gran parte de la población desde antes de la conquista hasta la actualidad. La mayoría de la producción de oro del país correspondía a la pequeña minería. En los últimos años, las compañías internacionales mineras han intensificado su actividad en la ejecución de proyectos de extracción de oro en Colombia, incrementando la explotación a gran escala, siendo esta una nueva expresión capitalista contemporánea bajo un modelo extractivo que trasciende fronteras.

Por otra parte, están los actores armados ilegales, su interés lo encuentran en la minería mediana, pequeña, ancestral, informal e ilegal en general. En particular, la explotación de oro se debe a factores que hacen de la extracción de ese mineral una fuente de financiación aún más atractiva e interesante que los cultivos ilícitos: como es el alto atractivo del oro, no solamente porque sus precios internacionales subieron, sino porque es un producto que se presta fácilmente para el lavado de dinero<sup>15</sup>. Al contrario de la cocaína, el oro es un producto legal que no se puede rastrear fácilmente.

Minas que no producían –o producían muy poco–, volvieron a activar o reforzar la extracción aurífera gracias a la importación ilegal de lingotes de oro comprados en el mercado internacional con el dinero del narcotráfico, para ser después fundidos y reportados como si fueran producto de la explotación de esas minas (Massé, 2012, pág. 7)

Desde otra arista, se “benefician” en el caso de entables mineros cuyos propietarios son miembros de estas organizaciones delictivas, además de la retribución que ganan mediante la extorsión. En los municipios de los departamentos de Antioquia y el Cauca, quien posee una mina debe pagar “vacunas” a los grupos armados que ejerzan control territorial en la zona donde se encuentra su entable. Por este se entiende un escenario rudo que posee la maquinaria adecuada para el procesamiento del oro.

Por ello, no es sorprendente que el Mapa de las actividades extractivas en el país coincida con la ubicación de los grupos armados ilegales y que la minería ilegal haya contribuido al desarrollo de mercados de violencia (ver Anexo 1 y 2).

Las FARC es el grupo armado ilegal que más influencia ejerce en este sector, con presencia en departamentos como Antioquía, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Nariño y Tolima. Según la Policía, esa guerrilla obtendría hoy en día hasta 20 % de sus recursos de la explotación ilegal de oro<sup>16</sup>. Le sigue el ELN, con presencia en el Sur de Bolívar, Chocó, Nariño y Santander, seguido muy de cerca por las llamadas Bandas criminales (BACRIM), que están cada vez más

---

<sup>15</sup> “La nueva lavandería”( Revista Dinero, 2011).

<sup>16</sup> Según el presidente Juan Manuel Santos, correos electrónicos del Mono Jojoy demostrarían que las FARC estarían participando de forma generalizada en la extracción ilegal de oro como una nueva fuente de financiación de la organización. Según el presidente, el encargado a nivel nacional de la explotación aurífera era hasta hace poco alias 'Mauricio' [actual comandante del Bloque Oriental]. Con el dinero obtenido a partir de la explotación del mineral, la guerrilla habría procurado adquirir armas y municiones (Massé, 2012, Pág. 7).



involucradas en estas actividades principalmente en Antioquia, Sur de Córdoba, Cauca, Valle y Nariño.

El interés también ha sido puesto en la minería de gran escala, dado que los grupos armados ilegales han extorsionado compañías internacionales con vacunas para permitir que operen sin contraindicaciones en territorios donde tienen presencia.

Si estas aceptan pagar grandes sumas de dinero, probablemente no tendrán mayores problemas de operación. Dicho esto, no existen cifras precisas al respecto y el monto de las vacunas depende tanto de los grupos armados, como de las empresas y del sector de actividad (Massé, 2012, pág. 9).

Las empresas pagan en cierta manera para ser protegidas o bien para tener derechos sobre la exploración y explotación de ciertos lugares particulares. Son estos algunos de los tantos beneficios que tienen los actores ilegales detrás de la actividad minera.

En síntesis, el sector minero se ha visto inmiscuido en disputas por el control de esta actividad. Uno de los inconvenientes principales en esta dinámica es la pequeña minería, un arma de doble filo en la cual se encuentra la población y los grupos armados ilegales. Es una discordia constante que no le conviene al Estado.

Las relaciones de poder intervienen sobre los ejes que componen el desarrollo local en las zonas mineras de estudio. El papel del Estado constituye un poder legítimo a través del cual saca del camino a la pequeña minería en términos de reducir la competencia en el negocio de esta actividad, con el objetivo de generar un crecimiento en la producción minera a tal nivel que los ingresos por regalías se disparen. Esta situación ha tomado lugar en los municipios de Antioquia y Cauca, cada vez más son las actividades de exploración y explotación por parte de estas compañías internacionales.

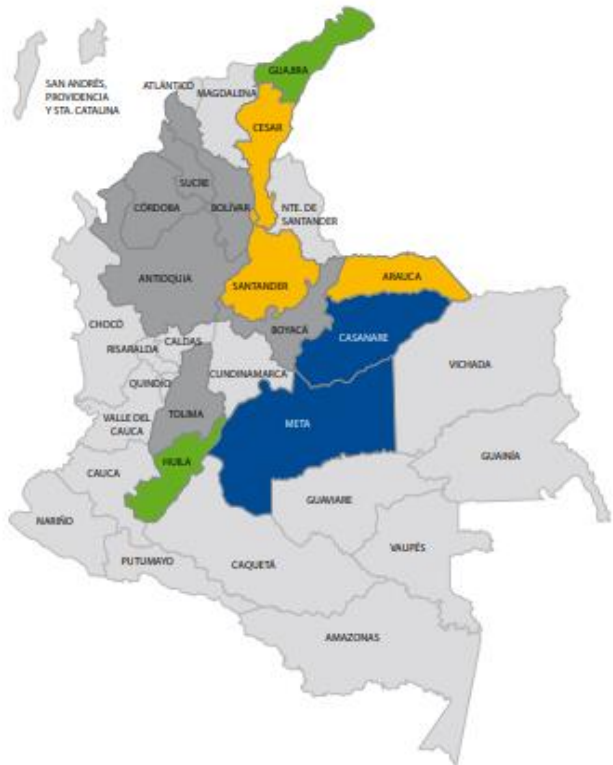
De antemano, se deja abierto el debate sobre el manejo de libertades en casos donde los intereses son múltiples y no siempre en beneficio de la comunidad local.

### **3.2. Incidencia de las regalías sobre el desempeño fiscal departamental y municipal**

En aras de la incidencia de las regalías sobre el desempeño fiscal, se tiene por objetivo evidenciar si la presencia de recursos procedentes de la actividad minera en los departamentos de estudio puede frenar el desarrollo de otras fuentes de ingreso o por el contrario incentivarlo. “De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la presencia de Recursos Naturales No renovables (RNN) puede conducir a la llamada “maldición de los recursos” debido a que la abundancia de ingresos provenientes de esta fuente afecta negativamente la capacidad institucional, la gobernanza y el crecimiento económico” (Bonet, Guzman, Urrego, & Villa, 2014, pág. 1)

Es extensa la literatura sobre el impacto de los recursos que provienen de la actividad minera en la calidad de vida, se orienta al daño que causa por la explotación de recursos no renovables. Sin embargo, los estudios son limitados respecto de observar los efectos negativos o positivos que tienen las regalías en el desempeño fiscal de los departamentos y municipios, dado que la gestión pública juega un papel determinante en el desarrollo local.

### MAPA 3. PARTICIPACIÓN DE REGALÍAS POR DEPARTAMENTO



#### PASADO

Regalías totales por departamento

2000 - 2010  
(Cifras en billones)

- Más de \$4
- De \$3,2 a \$4
- De \$2,4 a \$3,2
- De \$1,6 a \$2,4
- De \$0,8 a \$1,6
- De \$0 a \$0,8

Fuente: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación. Julio 18 de 2011



#### FUTURO

Regalías totales por departamento

2012 - 2020  
(Cifras en billones)

- Más de \$4
- De \$3,2 a \$4
- De \$2,4 a \$3,2
- De \$1,6 a \$2,4
- De \$0,8 a \$1,6
- De \$0 a \$0,8

Fuente: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación. Julio 18 de 2011

Antes de 2012 las regalías fueron pensadas en el fortalecimiento financiero de los municipios donde se adelantaran actividades de explotación minera. En consecuencia de la expedición de la Ley 1530 de 2012 y la puesta en marcha de la Locomotora Minero-Energética se establece el Nuevo Sistema General de Regalías (SGR).

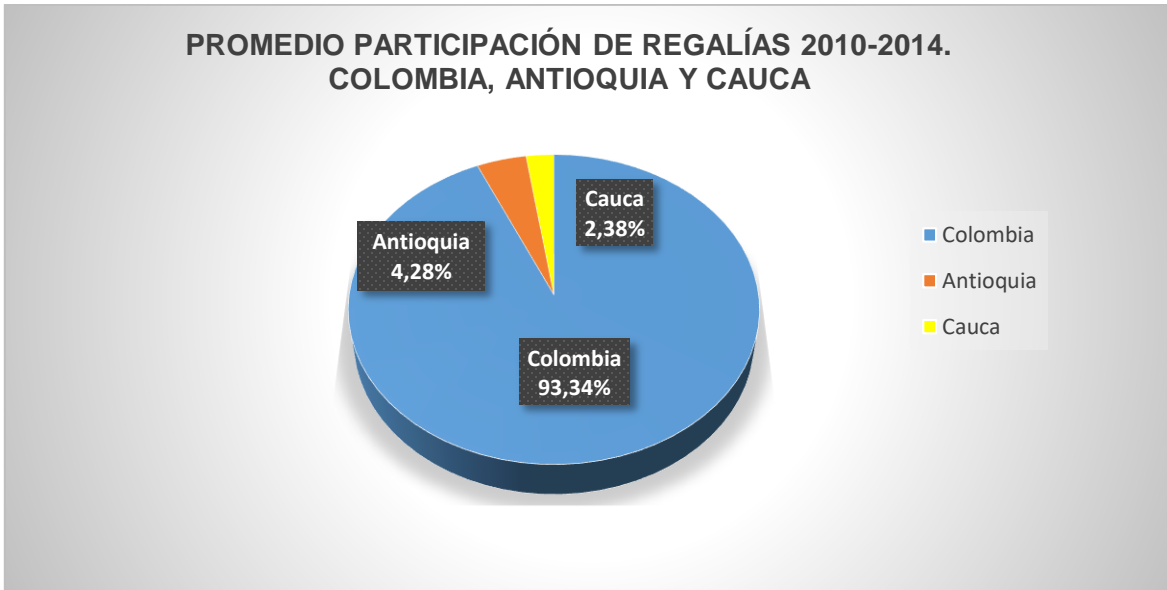
El SGR viene con nuevos planteamientos sobre la distribución equitativa de los recursos a través de fondos y las condiciones de NBI de la población. La distribución se hace para todos los municipios del país y con ello conseguir el desarrollo regional el cual se menciona en el PND 2010-2014.

Los nuevos ejes de distribución son consecuencia de la puesta en marcha de la Locomotora Minero Energética. Las entidades locales comienzan de forma activa a sacar provecho con el fin de hacer una minería bien hecha y combatir la ilegalidad. Se abre paso a una mayor producción minera nacional en lugares inexplorados antes del dominio de grupos insurgentes, exploración y explotación de minerales, se experimenta el boom minero en su máxima expresión.

De acuerdo al Mapa 3 se observa el cambio en la distribución de regalías antes y después de 2012. El departamento de Antioquia pasa de recibir entre 0.8 y 1.6 billones a 4 billones de pesos en adelante con el SGR. En el caso del departamento del Cauca ocurre algo en particular, el aumento de producción es proporcional al incremento de recursos, pasa entre 0 y 0,8 billones a valores entre 3,2 y 4 billones para el final del periodo de estudio.

Aunque los ingresos se han incrementado según la información anteriormente presentada. En concordancia con las regalías totales a nivel nacional, el departamento de Antioquia tiene una participación de 4,28% y el Cauca con 2,38%. Ver Gráfica 1.

**GRÁFICA 1. PARTICIPACIÓN DE REGALÍAS 2010-2014. COLOMBIA, ANTIOQUIA Y CAUCA**



Fuente: Sistema General de Regalías. Elaboración propia.

A continuación se presenta la incidencia de las regalías antes y después de 2012 en el desempeño fiscal departamental. Se tiene en cuenta que el departamento de Antioquia ya venía acostumbrado a recibir un valor relativamente alto, mientras que el Cauca contaba con ingresos extremadamente bajos.

Dado el caso, el enfrentamiento se hizo funcional a través de promedios para cada variable del IDF según los periodos (2010 – 2011) y (2012 – 2014) de participación de regalías (ver Mapa 3). Cabe mencionar que se hizo por categorías de Deterioro ( $< 40$ ), Riesgo ( $\geq 40$  y  $< 60$ ), Vulnerable ( $\geq 60$  y  $< 70$ ), Sostenible ( $\geq 70$  y  $< 80$ ) y Solvente ( $\geq 80$ ), según los rangos establecidos por el DNP.

Las flechas de señalización vienen a indicar un valor mayor ( $\uparrow$ ) o menor ( $\downarrow$ ) que del promedio anterior. Por ejemplo, si la variable de dependencia de las transferencias de la nación y regalías en ambos periodos está en la categoría de (Sostenible), la señalización del segundo viene a indicar si ha incrementado o disminuido su dependencia, pese a estar en la misma categoría. Por otra parte, la señalización ( $\leftrightarrow$ ) indica que las cifras son exactamente iguales.

Según (DNP, 2018) El desempeño fiscal refleja el estado y el manejo de los recursos que hacen las administraciones locales, a partir de variables como:

- La autofinanciación de los gastos de funcionamiento. Mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial.
- La dependencia de las transferencias y las regalías. Mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación. Indica el peso que tienen estos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con el dinero de transferencias de la Nación y Regalías.
- Generación de los ingresos propios. Refleja el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de los corrientes. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al comparar las fuentes endógenas de ingresos como lo son los impuestos que genera autónomamente la entidad territorial. 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 análisis. Este indicador es importante para valorar explícitamente el esfuerzo fiscal territorial.
- El indicador de magnitud de la inversión pública. Permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial respecto del gasto total. Se espera que este indicador sea superior a 70%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión.
- El indicador de capacidad de ahorro. Es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y la regalías.

**CUADRO 2. REGALIAS VS DESEMPEÑO FISCAL – ANTIOQUIA Y CAUCA**

DEPARTAMENTOS	ANTIOQUIA		CAUCA	
INDICADOR	Regalías 2010- 2011 0 – 1.6 Billones	Regalías 2012-2014 3.2 – 4 Billones	Regalías 2010- 2011 0 – 1.6 Billones	Regalías 2012 – 2014 3.2 – 4 Billones
<b>Índice de desempeño Fiscal</b>	Sostenible ↑	Sostenible ↓	Sostenible ↑	Sostenible ↓
<b>Dependencia de transferencias y regalías</b>	Deterioro ↓	Riesgo ↑	Sostenible ↓	Solvente ↑
<b>Autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento</b>	Riesgo ↑	Riesgo ↓	Vulnerable ↑	Vulnerable ↓
<b>Generación de recursos propios</b>	Solvente ↑	Vulnerable ↓	Solvente ↑	Solvente ↓
<b>Magnitud de la inversión</b>	Sostenible ↓	Sostenible ↑	Solvente ↔	Solvente
<b>Capacidad de ahorro</b>	Riesgo ↓	Riesgo ↑	Deterioro ↑	Deterioro ↓

Fuente: Datos de Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía. Elaboración propia.

Al tener un aumento de asignaciones por cuestión de recursos naturales no renovables se esperaría que afectara positivamente la capacidad institucional, la gobernanza como la habilidad de liderazgo público a manos del Estado y el crecimiento económico de los departamentos. Empero, en el Cuadro 2 se muestran dos escenarios que no reflejan tal expectativa.

El primer escenario corresponde al periodo (2010 – 2011) con una distribución de recursos entre 0 a 1.6 billones de pesos en Antioquia y Cauca. Se observa que ambos departamentos cuentan con un IDF de rango sostenible relativamente Alto según la señalización, lo cual se produce por una menor dependencia de las transferencias de la nación y regalías.

Se evidencia una mayor generación de recursos propios, gracias a ello el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento aumenta y la magnitud de la inversión se sostiene en valores altos. No obstante, la capacidad de ahorro se ve desfavorecida ya que se mantiene en rangos muy bajos en ambos casos.

El segundo escenario corresponde al periodo (2012-2014) con asignaciones entre 3.2 a más de 4 billones de pesos. En ambos departamentos el IDF se encuentra en sostenible con señalización baja, lo que quiere decir que están por debajo del primer periodo (2010-2011), este panorama refleja una mayor dependencia de las transferencias de la nación y regalías, una caída en la generación de recursos propios y como consecuencia disminuye el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento. Sin embargo, la magnitud de inversión se sostiene en rangos altos y la capacidad de ahorro continua en niveles muy bajos.

Los departamentos Antioquia y Cauca pese a contar con características fuertemente distantes en las entidades territoriales presentan algo en común, la abundancia de los recursos provenientes de la actividad minera impacta de manera negativa, al menos en los tres primeros años del nuevo sistema general de regalías.

Los escenarios presentados son consecuencia de la inesperada abundancia de recursos destinados a los gobiernos locales, se generó un desbalance entre la dependencia de regalías y la generación de recursos propios. En otras palabras podría plantearse que se estaría contribuyendo a una “pereza fiscal”, donde no existe la preocupación por generar ingresos propios y la capacidad de ahorro es mínima pese a contar con grandes ingresos sin prever el agotamientos de estos. El fenómeno denominado “pereza Fiscal” consiste en el no aprovechamiento pleno del potencial tributario a cargo de las entidades territoriales.

No obstante, lo anterior no significa que sea un patrón y genere los mismos rasgos en los municipios de ambos departamentos. En este sentido, se quiere mostrar la incidencia de las regalías en el desempeño fiscal municipal. En un primer momento se presentará los municipios del departamento de Antioquia y después los municipios del departamento del Cauca.



**CUADRO 3. REGALÍAS VS ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL - MUNICIPIOS DE ANTIOQUIA**

Municipios	El bagre		Nechí		Segovia		Tarazá	
Indicador	Regalías 2010- 2011 0 – 1.6 Billones	Regalías 2012-2014 3.2 – 4 Billones	Regalías 2010- 2011 0 – 1.6 Billones	Regalías 2012-2014 3.2 – 4 Billones	Regalías 2010- 2011 0 – 1.6 Billones	Regalías 2012-2014 3.2 – 4 Billones	Regalías 2010- 2011 0 – 1.6 Billones	Regalías 2012-2014 3.2 – 4 Billones
Índice de desempeño Fiscal	Vulnerable ↓	Vulnerable ↑	Vulnerable ↑	Vulnerable ↓	Riesgo ↓	Vulnerable ↑	Riesgo ↓	Vulnerable ↑
Dependencia de transferencias y regalías	Sostenible ↓	Sostenible ↑	Sostenible ↑	Sostenible ↓	Sostenible ↓	Sostenible ↑	Sostenible ↑	Vulnerable ↓
Autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento	Riesgo ↑	Deterioro ↓	Riesgo ↓	Sostenible ↑	Solvente ↑	Sostenible ↓	Solvente ↑	Solvente ↓
Generación de recursos propios	Riesgo ↑	Deterioro ↓	Deterioro ↓	Riesgo ↑	Riesgo ↑	Riesgo ↓	Sostenible ↑	Riesgo ↓
Magnitud de la inversión	Solvente ↓	Solvente ↑	Solvente ↔	Solvente	Sostenible ↓	Sostenible ↑	Solvente ↔	Solvente
Capacidad de ahorro	Riesgo ↓	Vulnerable ↑	Riesgo ↑	Deterioro ↓	Deterioro ↓	Riesgo ↑	Riesgo ↑	Deterioro ↓

Fuente: Datos de Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía. Elaboración propia.

Con respecto al Cuadro 3 a diferencia de los resultados que presentan los departamentos, los municipios de Antioquia evidencian un fenómeno opuesto en el periodo (2010 – 2011). El IDF se encuentra entre los rangos vulnerable y riesgo con señalización baja excepto Nechí, la dependencia de transferencias de la nación y regalías en Sostenible y pobre generación de recursos propios, excepto Tarazá.

En el periodo (2012- 2014) el IDF asciende a rango vulnerable con señalización alta, la dependencia de las transferencias de la nación y las regalías se mantienen en rango sostenible, la generación de recursos propios empeora aún más, al igual que la autofinanciación.

Es necesario aclarar que el escenario anterior se evidencia en El Bagre, Segovia y Tarazá. Se destaca la estabilidad en la que se encuentra la magnitud de inversión en los cuatro municipios debido a que no se ha permitido un desbalance en esta. Además, se refleja una capacidad de ahorro muy baja igual que en los departamentos.

Lo que se evidencia en los municipios a sabiendas que estos ya recibían recursos antes de la Ley 1530 de 2012, es que vienen a ser mejores administradores pese a que el IDF no pasa de ser vulnerable y la dependencia es alta. Se acentúa el esfuerzo que se está haciendo a nivel institucional interno, en pro de fortalecer el adecuado manejo de las finanzas públicas traducido en una buena administración por parte de los alcaldes de la entidad y poder contribuir con el buen funcionamiento fiscal y financiero de la misma.

A diferencia del departamento, la abundancia de recursos por concepto de regalías afecta positivamente en aras de mejorar la capacidad institucional que hacen los gobiernos municipales. Esta situación demuestra la pericia administrativa, pese a los rezagos en los que todavía se encuentra el Índice de Desempeño Fiscal.

Es así que el PND 2010-2014 se plantea la firme idea de llevar a cabo las bases del enfoque de desarrollo regional, que son entre otros el de fundamentar la actividad económica minera y el bienestar de su población para garantizar una adecuada calidad de vida y contribuir con su desarrollo social.

**CUADRO 4. REGALIAS VS ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL - MUNICIPIOS DEL CAUCA**

Municipios	Buenos Aires		Guapi		Suarez		Tibiqui	
	Regalías 2010- 2011 0 – 1.6 Billones-	Regalías 2012-2014 3.2 – 4 Billones	Regalías 2010- 2011 0 – 1.6 Billones	Regalías 2012-2014 3.2 – 4 Billones	Regalías 2010- 2011 0 – 1.6 Billones-	Regalías 2012-2014 3.2 – 4 Billones	Regalías 2010- 2011 0 – 1.6 Billones	Regalías 2012-2014 3.2 – 4 Billones
Índice de desempeño Fiscal	Vulnerable ↑	Riesgo ↓	Riesgo ↑	Riesgo ↓	Vulnerable ↑	Vulnerable ↓	Vulnerable ↓	Solvente ↑
Dependencia de transferencias y regalías	Solvente ↑	Sostenible ↓	Sostenible ↑	Vulnerable ↓	Vulnerable ↓	Solvente ↑	Solvente ↑	Vulnerable ↓
Auto financiamiento de los gastos de funcionamiento	Sostenible ↑	Riesgo ↓	Vulnerable ↑	Riesgo ↓	Sostenible ↑	Riesgo ↓	Sostenible ↓	Sostenible ↑
Generación de recursos propios	Deterioro ↓	Vulnerable ↑	Riesgo ↓	Sostenible ↑	Deterioro ↑	Deterioro ↓	Riesgo ↓	Riesgo ↑
Magnitud de la inversión	Solvente ↑	Solvente ↓	Solvente ↑	Solvente ↓	Solvente ↓	Solvente ↑	Solvente ↓	Solvente ↑
Capacidad de ahorro	Deterioro ↓	Deterioro ↑	Deterioro ↓	Deterioro ↑	Deterioro ↓	Riesgo ↑	Deterioro ↓	Deteroro ↑

Fuente: Datos de Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía. Elaboración propia.

Los cuatro municipios del departamento del Cauca no poseen un patrón en común, sin embargo se evidencia nuevos efectos generados por la presencia de regalías, en primera instancia se encuentra el caso de los municipios Buenos Aires y Guapi que comparten la incidencia.

En el periodo (2010-2011) en Buenos Aires y Guapi se evidencia que a menor presencia de recursos por la explotación de minerales hay un IDF entre los rangos vulnerable y riesgo con señalización alta. No obstante, hay una mayor dependencia de transferencias de la nación y regalías, así como el aumento en las variables de magnitud inversión y buena auto financiación. Así mismo, disminuye la generación de recursos propios y la capacidad de ahorro.

Sin embargo, en el segundo periodo (2012-2014) a mayor presencia de ingresos por recursos naturales no renovables el IDF desciende, la dependencia de transferencias y regalías disminuye, así como las variables de magnitud de la inversión y la autofinanciación del gasto de funcionamiento. Por otra parte, se incrementa la generación de recursos propios y la capacidad de ahorro.

En segunda instancia, los efectos generados en el municipio de Suárez en el periodo de (2010-2011) manifiesta un IDF y una dependencia de las transferencias y regalías de la nación en rango vulnerable. La generación de recursos propios se encuentra en el rango deterioro, la autofinanciación y la magnitud de la inversión aumentan.

Para el periodo (2012 -2014) el IDF continúa en rango vulnerable con señalización baja, lo que indica que tiende a estar en riesgo. La dependencia se incrementa aún más que en el periodo anterior y la generación de recursos propios sigue un curso más agudo en la categoría deterioro con señalización baja.

En tercera instancia, el municipio de Timbiquí pasa de un IDF en vulnerable en el periodo (2010-2011) a solvente en el periodo (2012-2014). En este último, la dependencia de transferencias de la nación y las regalías disminuye, elaborando esfuerzos en el incremento de todas las variables subyacentes.

Por tanto, en Timbiquí la abundancia de estos recursos a partir del 2012 ha generado un efecto positivo en aras de mejorar su capacidad institucional, mostrando el esfuerzo que se está haciendo en la administración de los recursos en pro de garantizar una mejor calidad de vida a su población.

La zona minera de Timbiquí es el ejemplo a seguir. En la abundancia tuvo una adecuada administración de los recursos. Contrario a las zonas mineras restantes que se concentraron en la dependencia de las transferencias de la nación y regalías, dejando de lado la generación de recursos propios y la capacidad de ahorro. El deber ser en la administración de los recursos es el balance de las variables del IDF, propendiendo al crecimiento socio económico local.

Para finalizar, se observa que el departamento de Antioquia tiene bajos niveles de dependencia y aun así se logra ver el incremento en esta variable al pasar al segundo periodo. Por otra parte, los niveles de dependencia no logran pasar del umbral establecido por el DNP (60%), lo que evidencia que su gasto se fundamenta en los ingresos por regalías, sin embargo, la generación de recursos propios decae en el segundo periodo, por tanto pese a que no pasa el umbral su incremento en la dependencia es evidente.

Se suma que el departamento de Antioquia ya era beneficiario de estos recursos antes de la Ley 1530 de 2012

En el departamento del Cauca la dependencia en ambos periodos sobre pasa el 60% del umbral, lo que viene a indicar que la dependencia de las transferencias de la nación y regalías es el recurso fundamental para el financiamiento del desarrollo territorial

Para finalizar, la exuberancia de los recursos naturales no renovables en los departamentos Antioquia y Cauca después de 2012 condujo a la “pereza fiscal”. En Antioquia se procura tener un control en la dependencia de las transferencias de la nación y regalías, en cambio en el Cauca la administración aumentó esta variable.

Antioquia venía acostumbrado a recibir grandes sumas de dinero y Cauca no recibía tanta cantidad de ingresos. Aunque tienen características dispares reflejaron un mismo resultado “pereza fiscal”, a partir de la cual se financia el desarrollo territorial con ingresos fundamentalmente por regalías y no por recursos propios.

### **3.3. Incidencia del desempeño fiscal departamental y municipal sobre indicadores sociales**

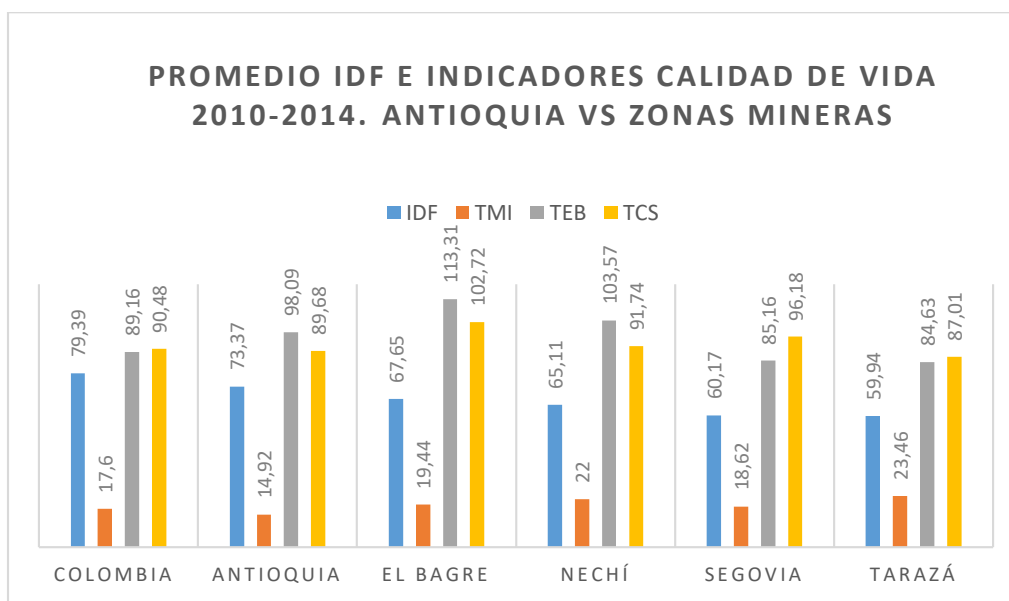
El desarrollo local como la llave del crecimiento económico a partir del uso efectivo de los recursos endógenos de las pequeñas unidades territoriales, se encuentra íntimamente relacionado con la capacidad de gestión pública que tienen las entidades territoriales en un adecuado manejo de las finanzas en cuanto al gasto y al ingreso, en aras de mejorar la calidad de vida de la población.

De acuerdo al ejercicio anteriormente realizado se observa la dependencia del financiamiento externo basado en los ingresos por regalías, los esfuerzos por disminuirlo y la rezagada generación de recursos propios orientados a garantizar la suficiencia económica y financiera. A pesar de ello, se rescata en ambos departamentos y en los ocho municipios estudiados los constantes esfuerzos por mantener la estabilidad de la magnitud de la inversión, esta variable se mantuvo en categorías de sostenible y solvente. Por ende, se espera buenas prácticas a la hora de la inversión que se haya hecho.

Por tanto, se quiere mostrar la incidencia del desempeño fiscal en determinadas unidades cuantitativas que dan a conocer aspectos intrínsecos a la situación socioeconómica de las zonas mineras, se denominan indicadores sociales tales como: Cobertura en Educación, Cobertura en Salud y Mortalidad Infantil, antecediendo que la dependencia de regalías es prominente, es decir, la incidencia es directa.

Las Gráficas se realizaron de acuerdo a los promedios del periodo de estudio (2010-2014). Se enfrenta el desempeño fiscal con los indicadores de calidad de vida en cuanto a la distribución e inversión de regalías en las condiciones sociales a manos del Estado, con el fin de concluir la incidencia sobre el desarrollo local de Antioquia, Cauca y sus respectivos municipios.

**GRÁFICA 2. PROMEDIO IDF E INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA ANTIOQUIA Y ZONAS MINERAS 2010-2014 (%)**



Fuente: Datos del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, DANE y DNP. Elaboración propia.

En Antioquia la maniobra administrativa es eficiente en la medida en que posee un IDF por debajo del nivel nacional en 6 puntos porcentuales, de igual manera la Cobertura en Salud con una diferencia de 0,8%. Aunque los datos se encuentren por debajo de la media aritmética nacional se evidencia la inversión departamental en pro del desarrollo territorial. Además, se destaca que las tasas de mortalidad infantil y de escolarización bruta sobrepasaron las cifras nacionales.

Es factible observar una buena práctica administrativa de los recursos por regalías y el esfuerzo por mantener estos indicadores cerca y/o sobrepasando el promedio nacional, lo que indica un desarrollo departamental pertinente. A continuación se expresa la incidencia en los municipios antioqueños.

La Gráfica 2 refleja la inversión que se ha hecho en los municipios de este departamento confirmando las cifras de la variable magnitud de inversión (ver Cuadro 3). Los municipios El Bagre y Nechí sobrepasan el promedio de la TEB departamental, contrario a Segovia y Tarazá que se encuentran por debajo con una diferencia aproximada de 14 puntos porcentuales. La Cobertura en Salud la encabeza El Bagre con un promedio de 102,72% al igual que Nechí y Segovia que sobrepasaron el nivel departamental en este mismo indicador.

Sin embargo, los valores de TMI más alentadores son El Bagre y Segovia con niveles por encima de hasta 5 puntos de la media departamental, así como Nechí y Tarazá que alcanzan una diferencia de hasta 8,5 puntos.

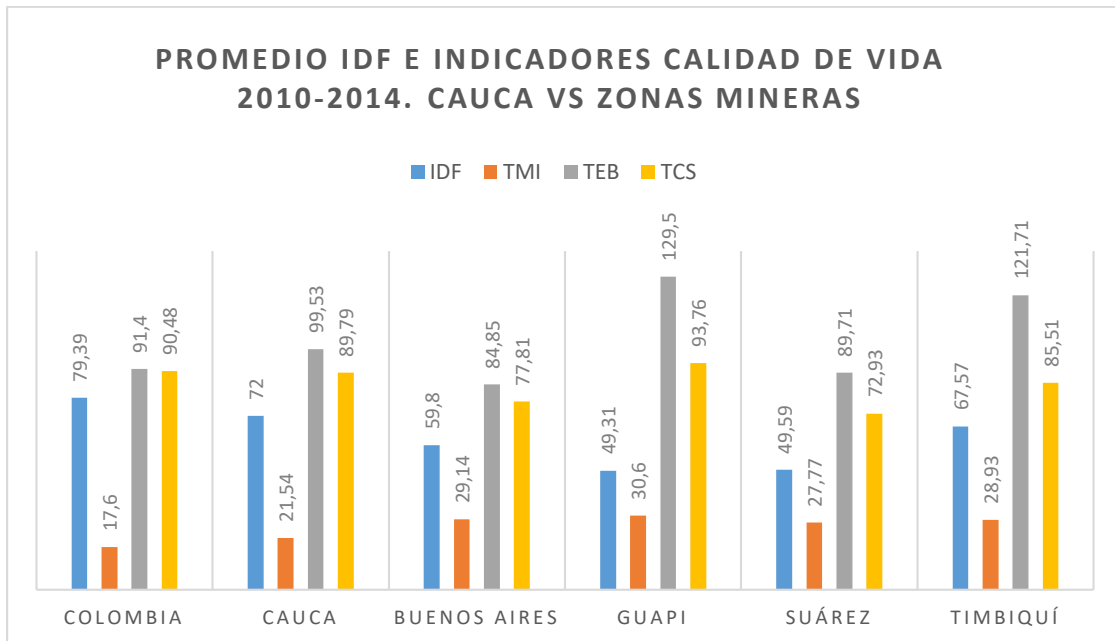
La TMI municipal presenta datos desalentadores frente al departamento, lo que indica el déficit en la calidad del servicio. La administración se ha preocupado por invertir en la Tasa de Cobertura en Salud, es decir en la infraestructura, pero la calidad del servicio se ve afectada en la medida que la TMI es un indicador sensible de la disponibilidad, utilización y efectividad de la atención de la salud. Así mismo, este panorama traza todos los indicadores de calidad vida.

Un caso particular es Tarazá, dado que se encuentra en la categoría más baja con una Cobertura en Salud de 87,01% y posee pésimos indicadores frente a los demás municipios. Aunado a esto, El Bagre se caracterizó por tener los mejores valores y aun así se denota la debilidad institucional dado que los porcentajes del IDF en todas las zonas mineras se encuentran entre los rangos vulnerable y riesgo.

A nivel municipal la situación es negativa, debido a que los indicadores expresan que las condiciones de calidad de vida son altas pero reflejan una cara de la moneda. Internamente no se tradujo en tales resultados que deberían acompañarse con la calidad del servicio que se constituye como la principal falla administrativa.



**GRÁFICA 3. PROMEDIO IDF E INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA CAUCA Y ZONAS MINERAS 2010-2014 (%)**



Fuente: Datos del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, DANE y DNP. Elaboración propia.

Antes de iniciar el análisis, se aclara que en el caso del departamento del Cauca el promedio de la Tasa de Escolarización Bruta se hace de 2010 a 2013 por falta del dato del año 2014, con el propósito de obtener una homogeneidad en las cifras.

La solvencia en la magnitud de inversión se manifiesta en los eficientes datos de la TEB y TCS, sin embargo se resalta la tendencia de aumento en la TMI.

La Cobertura en Salud departamental presenta una diferencia de 0,69% frente al nivel nacional. Es decir, los valores denotan una amplia TCS, a pesar de ello la TMI indica que el presupuesto no es correspondiente con el adecuado servicio sanitario. No obstante, el promedio de la TMI departamental es superior en 3,94 puntos porcentuales a la media nacional.

El Cauca evidencia una TEB mayor que Colombia en 8,13%, lo que refleja un grado de cobertura educativa pertinente. Según el Cuadro 2 para el final del periodo de estudio la variable dependencia de las transferencias de la nación y regalías se ubica en el rango sostenible con señalización alta, por tanto el manejo administrativo de esta entidad es coherente en la medida del buen uso de los recursos.

Aunque el IDF departamental es sostenible, se concentró en tratar de elevar coberturas dejando de lado la efectividad del servicio.

Con respecto a los municipios caucanos, la gestión municipal expresa un detrimento en relación con el departamento. Los datos de la Gráfica 3 confirman la administración inadecuada de los recursos en la medida que denotan un IDF en riesgo y vulnerable en Buenos Aires, Guapi, Suárez y Timbiquí. Se rescata que la magnitud de la inversión es solvente para todas las zonas mineras, no obstante se evidencia el descuido en la administración interna.

La TMI tiene valores muy altos en todos los municipios, reflejando el mal estado de las condiciones de prestación de servicios de salud a la población. La tasa más baja corresponde a Suárez y la más alta en Guapi, ambas con valores inadecuados dado que poseen una diferencia aproximada de 6% y 9% respectivamente frente al departamento. Aunado a esto, el único municipio que sobrepasa la media de TCS del Cauca es Guapi con una distancia de 4 puntos porcentuales.

La TEB causa sorpresa en la medida en que Timbiquí y Guapi tienen una tasa superior de 22,18 y 29,97 puntos porcentuales frente al departamento. Esta situación responde a dos posibles circunstancias: los municipios invierten acertadamente en la TEB o es el efecto de la extraedad. En contraste, Suárez y Buenos Aires se sitúan por debajo con una diferencia de 9,82% y 14,68% respectivamente.

Un caso particular es la zona minera de Guapi, pese a que tiene el IDF más bajo ha logrado obtener la TEB y la TCS más alta, aunque muestra la TMI más problemática. Esta dinámica deja entrever el manejo administrativo en pro de aumentar los niveles de cobertura sin preocuparse por la calidad interna que afecta directamente a los habitantes.

Dado lo anterior, el escenario en el departamento del Cauca es positivo en la medida en que tiene una TEB promedio por encima de Colombia, una TCS y un IDF equiparable al nivel nacional. No obstante, la calidad interna tiende a ser ineficiente expresada en la TMI.

El panorama es negativo. Los bajos niveles de IDF se ven evidenciados en una TMI compleja que da a entender que la TCS no se manifiesta coherentemente en la población. Además, los altos valores de TEB no se relacionan factualmente con las fuentes documentales, las cuales abogan por la deficiencia en la contratación docente e infraestructura. No existe una administración que

favorezca el aumento de las condiciones de vida y el uso correcto de la variable magnitud de la inversión que acompaña todo los municipios.

En suma, se confrontó la gestión pública con los indicadores sociales. Se obtuvo que el principal conflicto administrativo que trazó ambos departamentos fue elevar las coberturas y descuidar la calidad del servicio, problemática más fuerte en el departamento del Cauca.

Con el propósito de dar respuesta a la pregunta ¿Cuál es la incidencia del sector minero en el desarrollo local de Antioquia y Cauca 2010-2014?, se parte del supuesto de que los municipios de estos departamentos poseen capacidades de desarrollo endógeno en marco del sector minero que no favorecen el desarrollo local en aspectos como la gestión pública e indicadores sociales.

En el desarrollo del trabajo se percibe que los niveles de producción y regalías funcionan como un motor de desarrollo interno para el alcance de un estatus de vida local digno. Es decir, hubo un ambiente coherente en el cual la estrategia minera conduciría a buenos resultados.

Efectivamente las zonas mineras de los departamentos ya mencionados cuentan con capacidades de desarrollo endógeno que no favorecen el desarrollo local, en la medida que los recursos por la actividad minera generaron “pereza fiscal”. La dependencia de las transferencias de la nación y regalías se encuentra por encima del 60% oscilando en los rangos vulnerable, sostenible y solvente, según el DNP este escenario indica que las entidades territoriales financian los gastos principalmente con estos ingresos. Además, no se trabajó la entrada de recursos y el ahorro fue paupérrimo.

Referente a la gestión pública municipal del Cauca se obtuvo que a más ingresos la dependencia incrementa y la generación de recursos se ve interrumpida, excepto en Guapi. En contraste con los municipios del departamento de Antioquia, los esfuerzos por mejorar la calidad de vida caucana han sido menos proclives.

El desempeño fiscal de las zonas mineras esta entre vulnerable y riesgo, no obstante la calidad de vida se expresa en cifras altas. Empero, el cruce de información mixta arroja la fatídica realidad de los desaciertos internos en educación y salud.

Otra variable que no contribuyó a obtener el resultado esperado fue el boom minero, debido a que atrajo a los grandes empresarios y diversos actores que ven en ello sacar una “buena tajada”,

entrando en disputas territoriales, políticas y haciendo de esta una incidencia negativa. Los pobladores de las zonas mineras se centraron en el que hacer de este ejercicio minero y se descuidó la agricultura, la manufactura y demás áreas, viendo esta actividad como único medio de sustento y como factor de desarrollo local.

Continuamente se relacionó la pequeña minería con la ilegalidad. El Estado desacreditó y quitó todo derecho de explotación sobre estas áreas a los pequeños mineros y los mineros ancestrales, la lucha ha sido constante en pro de hacer valer sus derechos.

Aunado a esto, la endeble normativa minera, los diferentes actores en confluencia y el conflicto, jugaron un rol trascendental, por lo cual esta herramienta de progreso no se tradujo en avances serios y fidedignos.

Una vez obtenido el panorama de los departamentos y sus respectivas zonas mineras, se realiza un cuadro de síntesis donde se condensa la incidencia del sector minero en el desarrollo local de Antioquia y Cauca. El propósito es expresar la tendencia de las regalías vs el Índice de Desempeño Fiscal de acuerdo al fenómeno que más repercute en Tiempo/Espacio, por otra parte, en el IDF vs indicadores de calidad de vida se determina la tendencia con base al incremento o disminución de las tasas del año inicial al año final

Se pretende afianzar los hallazgos fundamentales de la investigación, con el fin de dar respuesta a la problemática inicialmente planteada.

**CUADRO 5. INCIDENCIA DEL SECTOR MINERO EN EL DESARROLLO LOCAL DE ANTIOQUIA Y CAUCA 2010 – 2014**

TENDENCIA

	REGALIAS VS ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL (IDF)												IDF VS INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA		
	FNR 2010-2011 (0- 1.6 Billones)						SGR 2012-2014 (3.2 a mas de 4 billones)						2010 vs 2014		
	IDF	Dependencia de transferencias de la nación y regalías	Generación de recursos propios	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	Capacidad de ahorro	Magnitud de la Inversión	IDF	Dependencia de transferencias de la nación y regalías	Generación de recursos propios	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	Capacidad de ahorro	Magnitud de la Inversión	TEB	TCS	TMI
DPTO ANTIOQUIA	↑	↓	↑	↑	↓	↓	↓	↑	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↓
DPTO CAUCA	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↓	↑	↓	↓	↓	↑	↓	↑	↓
ZONAS ANTIOQUIA	↓ *	↑	↑	↑	↓	↓	↑ *	↑	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↓
ZONAS CAUCA	↑	↑	↓	↑	↓	↑ *	↓	↓	↑	↓	↑	↑ *	↓	↑	↓

NOTA: Las variables de IDF marcadas con (\*) denotan una tendencia compartida en las zonas mineras. Por tanto, se coloca señalización alta en la medida que se encuentran en un rango  $\geq 70$ .

A nivel departamental y municipal las Tasas en Educación y Salud en términos de cifras son considerablemente altas y eficientes, sin embargo la tendencia que se presenta en el Cuadro 5 demuestra la debilidad del caso Cauca.

Por otra parte, los datos de la Tasa de Mortalidad Infantil presentan una pésima condición en el departamento del Cauca y todas las zonas mineras, sin embargo la tendencia demuestra que la tasa ha disminuido para el final del periodo.

Con base a lo anterior, la situación de calidad de vida es positiva, no obstante, el contraste con la dinámica municipal y las dificultades de calidad del servicio interno definen el resultado final.

El modelo económico extractivo producto de la apertura económica y la afluencia de políticas neoliberales condujo al detrimento del desarrollo local, dado que los dos factores que le componen no son equiparables. La gestión pública es débil, además de concentrarse en elevar coberturas y descuidar la prestación del servicio que se hace presente en los indicadores de calidad de vida.

Finalmente, es preciso anunciar que la incidencia del sector minero en el desarrollo local de Antioquia y Cauca 2010-2014 es negativa, debido a una pésima administración de ingresos por recursos naturales no renovables.

La tendencia a la desestabilización después de recibir cuantías superiores a lo que se tenía previsto con la implementación de la Ley 1530 de 2012, la administración fiscal es ineficiente. La sobreabundancia de recursos no permitió el avance de Antioquia, Cauca y los municipios priorizados, se evidenció un derroche de recursos y una escasa capacidad de ahorro. Por ende, el objetivo de la estrategia minera de crecimiento económico desde lo local, no generó el resultado esperado.

#### IV. CONCLUSIÓN

Finalmente, la influencia de la apertura económica y la internacionalización del mercado tienen peso sobre una economía de base extractiva, la cual ha venido cambiando de manera sustancial los ideales que se tenían sobre “desarrollo”, por esta razón, los niveles de territorialidad más pequeños empiezan a formar parte de una economía globalizada.

Se pretende generar desarrollo social y económico en el país, lo anterior surte efectos a partir de la administración de Álvaro Uribe Vélez y con una intensificación en el gobierno de Juan Manuel Santos con el Boom Minero y la llamada Locomotora de Desarrollo Minero y Expansión energética.

La estrategia para el desarrollo del país alcanza efectos a partir de la implementación de la Ley 1530 de 2012, se determina el ascenso en la producción y regalías de Antioquia, Cauca y sus respectivos municipios a partir de este año. Se evidencia la relación directamente proporcional entre aumento de producción e ingresos.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el sector minero se configura como una apuesta para lograr el desarrollo regional a través de un proceso de fortalecimiento y aprovechamiento de los recursos internos locales. En este sentido, las unidades de análisis demostraron capacidades de desarrollo endógeno, toda vez que poseen grandes depósitos minerales y una entrada considerable de recursos por la explotación, en pro de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la población expresadas en las tasas de calidad de vida.

Por otra parte, la población residente de las zonas mineras ha quedado en medio de contiendas y disputas entre los diversos actores por el dominio del sector minero.

De esta manera, se observa el socavamiento del desarrollo local en sus dos factores, la gestión pública e indicadores de calidad de vida. Dado que a mayor ingreso de regalías, la administración fiscal se desestabiliza y como efecto se tiene “pereza fiscal”.

Se obtuvo como resultado una situación indeseable para trasladar los ingresos a palpables mejorías en las condiciones de vida de las zonas priorizadas, tal como se vio reflejado el cruce de información documental con las estadísticas cuantitativas.

Lo anterior se observó en dos departamentos con una caracterización fuertemente distante, lo que indica que los efectos son compartidos pese al lugar de implementación.

Con la sintomatología presentada es apremiante cuestionarse a nivel general ¿Qué le hace falta a estos departamentos para que el sector minero tenga una incidencia positiva en las zonas mineras? Por tanto, se plantean recomendaciones en aras de mejorar las falencias encontradas y aportar al territorio caucano.

En ambos departamentos es necesario revisar y fortalecer las instituciones, las administraciones territoriales y brindar un desarrollo íntegro con carácter prospectivo al desarrollo socio-económico, con una gestión idónea de los recursos. A su vez, combatir en mayor medida la ilegalidad.

La entidad territorial debe tener en cuenta que elevar las coberturas no es sinónimo de la efectividad del servicio, sino un trabajo conjunto donde la calidad en términos del servicio se corresponda con los altos indicadores.

El departamento del Cauca se encuentra en desventaja con la producción y recepción de regalías, aunque llegan ingresos hay una baja inversión práctica en la salud y la educación, denuncias de fuente documental. Por ende, es menester que conforme se presentan oportunidades de mejorar la calidad de vida se contrarreste la mala ejecución de recursos, es necesario un fortalecimiento de la gestión pública del departamento pensado desde el progreso.

Debe replantearse el manejo fiscal, de tal manera que exista menor dependencia de las transferencias de la nación y regalías, mayor capacidad de ahorro y de generación de recursos propios. A medida que aumentan los recursos es imprescindible que aumente la calidad de vida y no se ingrese en el ámbito de la pereza fiscal.

En líneas generales, es necesario fortalecer la actividad productora de oro en la pequeña minería, un mejor uso de la legislación en esta temática porque estos actores cuentan con un rol político y económico innegable. De la misma manera, se hace un llamado a solventar vicisitudes de conflicto en el negocio minero donde la población es la primera víctima afectada.

La asistencia estatal debe ser un ente activo en el mejoramiento de la calidad de vida de las zonas rurales, específicamente en problemáticas de salud, entre otras que afecten la TMI a niveles de

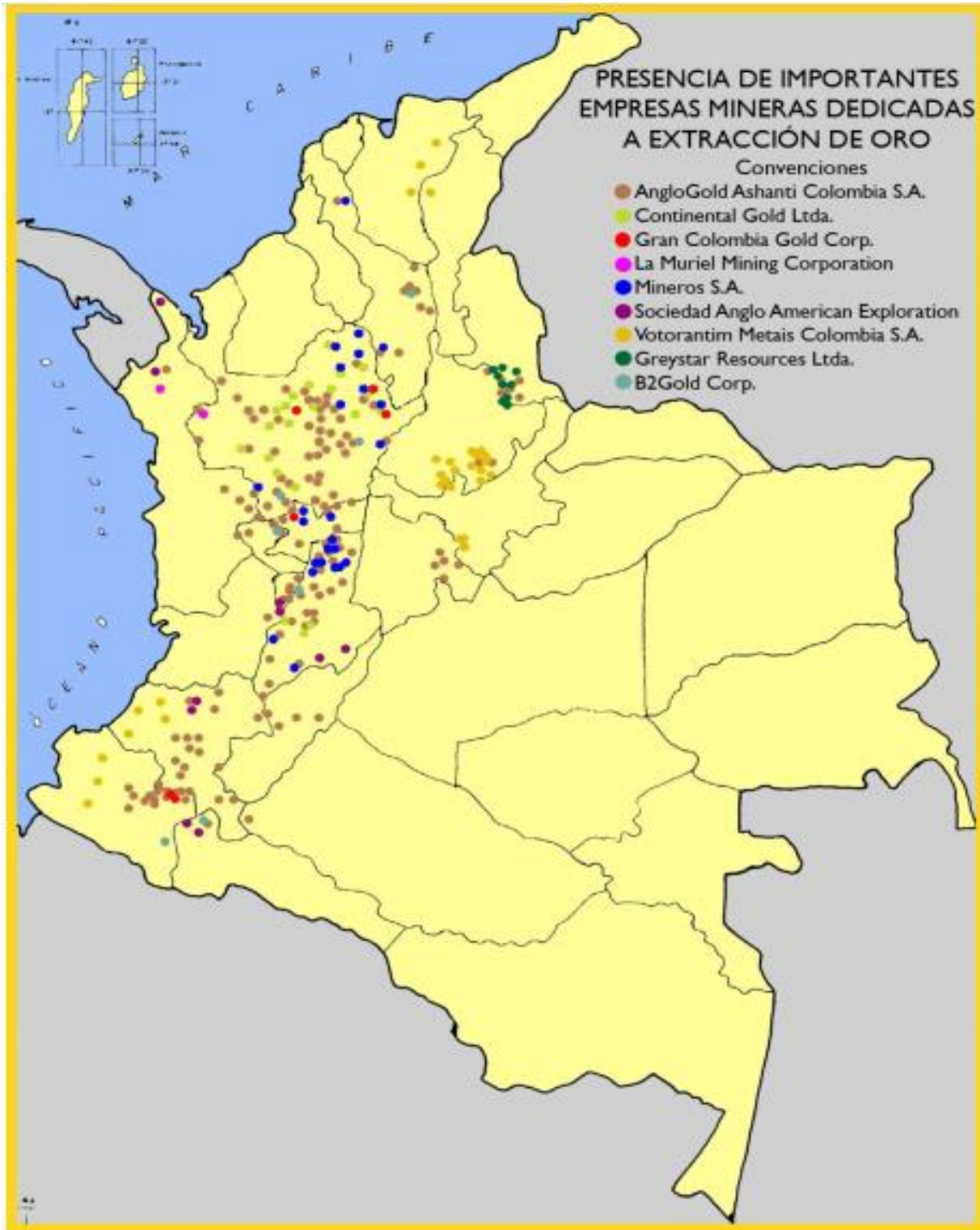


riesgo. Además, un acompañamiento en la gestión de los ingresos que reciben las entidades territoriales.

Para que la calidad de vida impulsada por el sector minero sea una realidad, es preponderante aprovechar el enfoque de desarrollo regional que ofrece la Política Minero Energética en pro de que las localidades tengan una participación fructífera evidenciable y palpable en la comunidad.

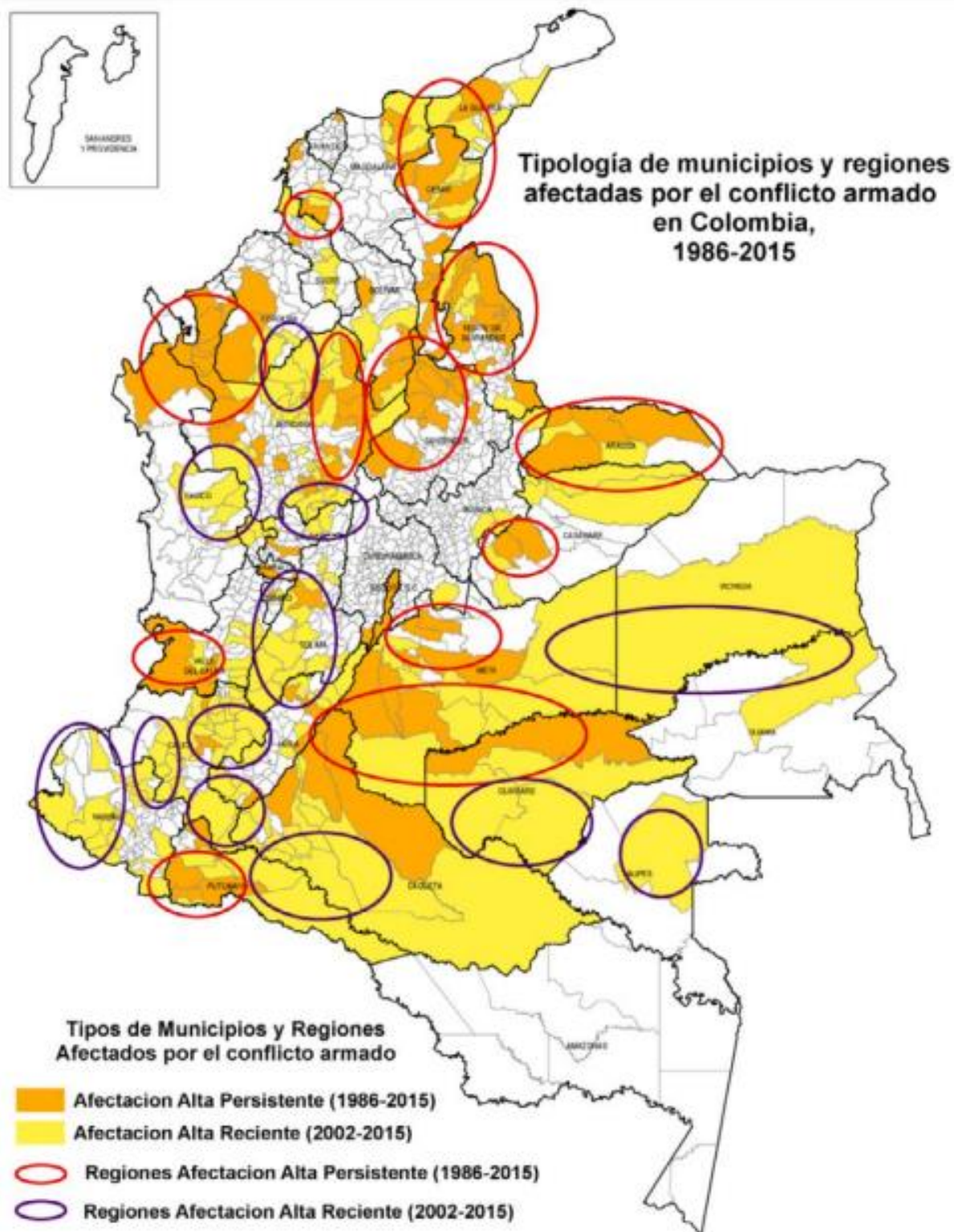
## ANEXOS

### ANEXO 1. MAPA DE PRESENCIA DE IMPORTANTES EMPRESAS MINERAS DEDICADAS A EXTRACCIÓN DE ORO EN COLOMBIA



Fuente: Ministerio de Minas y Energía 2011.

## ANEXO 2. MAPA DE TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS Y REGIONES AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA 1986-2015



Fuente: Conflicto armado y configuración Territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia, Luis Gabriel salas Salazar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abalos, J. (29 de Febrero de 2000). *El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones: la situación en Chile en los noventa*. Obtenido de <http://archivo.cepal.org>: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2000/S00031072.pdf>
- Acosta, A. (2011). *Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición*.
- Acosta, F. C. (17 de 02 de 2014). *El diario del Cauca*. Obtenido de El diario del Cauca: <http://diariodelcauca.com.co/noticias/deportes/otros/indeportes-cauca-socializ%C3%B3-programa-talentos-2014-73613>
- Agencia de noticias de la U. Nacional. (26 de 11 de 2014). *El espectador*. Obtenido de El espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/solo-el-7-de-pequenos-mineros-de-antioquia-serian-legal-articulo-529709>
- Alcaldía Iprc. (s.f.). *alcaldia.iprc.org.co*. Obtenido de [alcaldia.iprc.org.co](http://alcaldia.iprc.org.co): [http://alcaldia.iprc.org.co/regalia\\_acerca.shtml](http://alcaldia.iprc.org.co/regalia_acerca.shtml)
- Alonso, G. J. (Abril de 2013). *ceder.ulagos.cl*. Obtenido de [ceder.ulagos.cl](http://ceder.ulagos.cl): [http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/23/1.-LIDER%2023\\_Juarez\\_pp9\\_28.pdf](http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/23/1.-LIDER%2023_Juarez_pp9_28.pdf)
- Álvarez, O. (2013). *Perspectivas de la Minería Artesanal y de pequeña escala responsable un análisis de proyectos pilotos en Choco*. Medellín.
- Angulo, R. (2010). *Economías extractivas y desarrollo sostenible: Análisi y reflexiones de sus relaciones, a partir de la explotacion petrolera del Putumayo*. Bogotá.
- Arango, R. (5 de 3 de 2018). La niñez no da espera. *El colombiano*.
- Argáez, C. C. (2016). *La economía Colombiana del siglo XX: Un recorrido por la historia y sus protagonistas*. Colombia: Penguin Random House Grupo Editorial Colombia.
- Bonet, J., Guzman, K., Urrego, J., & Villa, J. (2014). *Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta*. Cartagena : Banco de la Republica .

- Bran, J. L. (24 de 11 de 2013). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano: [http://www.elcolombiano.com/historico/eliminar\\_el\\_uso\\_de\\_mercurio\\_es\\_meta\\_de\\_la\\_mineria\\_en\\_antioquia-HAEC\\_271251](http://www.elcolombiano.com/historico/eliminar_el_uso_de_mercurio_es_meta_de_la_mineria_en_antioquia-HAEC_271251)
- Camargo, F. C. (30 de 11 de 2013). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano: [http://www.elcolombiano.com/historico/en\\_85\\_municipios\\_hay\\_obras\\_de\\_colegios\\_abandonadas-MAEC\\_272169](http://www.elcolombiano.com/historico/en_85_municipios_hay_obras_de_colegios_abandonadas-MAEC_272169)
- Campodónico, O. (2002). *Características de la inversión y del mercado mundial de minería a principios de la década de 2000*. Santiago de Chile: United Nations Publications.
- Cárdenas, S. (11 de 06 de 2013). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano: [http://www.elcolombiano.com/historico/por\\_combates\\_con\\_farc\\_desplazadas\\_960\\_personas\\_en Cauca-DBEC\\_246151](http://www.elcolombiano.com/historico/por_combates_con_farc_desplazadas_960_personas_en Cauca-DBEC_246151)
- Castaño, R. (20 de Octubre de 2001). *Colombia y el Modelo Neoliberal*. Obtenido de <http://www.saber.ula.ve>: [http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/17535/ricardo\\_castano.pdf;jsessionid=843B6A0195B9C5BFE6F7458F9D400E7E?sequence=2](http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/17535/ricardo_castano.pdf;jsessionid=843B6A0195B9C5BFE6F7458F9D400E7E?sequence=2)
- Colprensa. (21 de 12 de 2010). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano: [http://www.elcolombiano.com/historico/turba\\_ataco\\_hospital\\_de\\_suarez Cauca-OWEC\\_82783](http://www.elcolombiano.com/historico/turba_ataco_hospital_de_suarez Cauca-OWEC_82783)
- Contraloría del Cauca. (15 de 12 de 2014). *El nuevo liberal*. Obtenido de El nuevo liberal: <http://elnuevoliberal.com/contraloria-del-cauca-advierte-ejecucion-presupuestal-de-municipios/>
- Contraloría General de la República. (2015). *Balance del Sistema General de Regalías 2012-2014. Expectativas y realidades*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2015). *La minería sin control: Un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos*. Bogotá.
- Diez, J. I. (2004). *Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano*. Obtenido de Revista Economía y Región: <http://economiyregion.com.ar/>

- DNP. (22 de 10 de 2009). *www.mipymes.gov.co*. Obtenido de *www.mipymes.gov.co*:  
[http://www.mipymes.gov.co/publicaciones/23338/departamento\\_nacional\\_de\\_planeacion](http://www.mipymes.gov.co/publicaciones/23338/departamento_nacional_de_planeacion)
- DNP. (2010). *Departamento Nacional de Planeación (DNP)*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación (DNP):  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014*. Bogotá D.C.
- Duque, B., Ramírez, L., & Sierra, J. (s.f). *Política de mejoramiento de la productividad*. Obtenido de Ministerio de Minas y Energía:  
<http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/INGLES/Politica>
- Duque, J. G. (17 de 07 de 2011). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano:  
[http://www.elcolombiano.com/historico/municipios\\_incumplen\\_ley\\_617\\_pero\\_sanean\\_el\\_deficit-JAEC\\_141787](http://www.elcolombiano.com/historico/municipios_incumplen_ley_617_pero_sanean_el_deficit-JAEC_141787)
- El País. (31 de 07 de 2013). *El País*. Obtenido de El País:  
<http://www.elpais.com.co/judicial/combates-entre-farc-y-ejercito-causan-crisis-humanitaria-en-la-alsacia-cauca.html>
- El Tiempo. (05 de 08 de 2011). *El Tiempo*. Obtenido de El Tiempo:  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4732551>
- Fernández, A. R. (2005). *Formación de Servidores Públicos Municipales: Módulo 4 Generación de recursos propios*. México D.F: Innovación, Evaluación y Estudios Prospectivos, A.C.
- Fondo Monetario Internacional . (2001). *La liberalización del comercio mundial y los países en desarrollo*.
- Forni, S. B. (2004). *¿Qué es el Capital Social y cómo Analizarlo?* Michigan: Michigan State University.
- Gamarra, J. (2007). *La economía del departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza*. Cartagena: Banco de la Republica de Colombia.
- García, R. (1992). *Metodología para identificar y jerarquizar ideas de inversión en agricultura*. Caracas: IICA Biblioteca Venezuela.

- Gómez, C. M. (10 de 03 de 2013). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano: [http://www.elcolombiano.com/historico/antioquia\\_potable\\_invierte\\_-325000\\_millones-AEEC\\_232727](http://www.elcolombiano.com/historico/antioquia_potable_invierte_-325000_millones-AEEC_232727)
- González, F. (2008). *Hacia la reconstrucción del país: Territorio, Desarrollo y Política en regiones afectadas por el conflicto armado*. Bogotá : CINEP .
- González, P., Villa, G., & Zuluaga, O. (Abril de 2013). *Ensayos sobre economía regional*. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co>: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/eser\\_56\\_eje\\_noroccidente\\_2013.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/eser_56_eje_noroccidente_2013.pdf)
- Goodland, R. (04 de 2012). *Library*. Obtenido de Library: [library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09089.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09089.pdf)
- Guevara, C. (15 de 12 de 2010). *El Tiempo*. Obtenido de El tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4306326>
- Helmke, G. (2007). *The origins of institutional crises in Latin America: a unified strategic model and test*. Chicago.
- Instituto Fraser . (2011). Chile asciende al primer puesto de potencial minero, según Instituto Fraser. *Revista Dinero*.
- Instituto Tecnológico Geominero de España. (1992). *Panorama minero iberoamericano* (Vol. 1). Madrid, España: IGME.
- Jiménez, F., & Martínez, M. (s,f). *Pactos de gobernanza en territorios mineros* . Obtenido de Foro Nacional por Colombia : <http://www.foronacional.org/documentos>
- Ley 685. (2001). *El Congreso de Colombia*. Bogotá.
- Londoño, C. (1998). La apertura económica en Colombia. *Universidad Pontificia Bolivariana*.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Martin, N., James, D., Birss, M., Lefebvre, S., & Bauer, B. (2011). *Boletín informativo no. 18 PIB Colombia*. Bogotá : Editorial CÓDICE Ltda.
- Massé, F. (2012). *Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia*. Bogotá.
- Matallana, C. (2015). *Incidencia de la explotación minera en a disputa territorial en el municipio de Segovia 2002-2010*". Bogotá.
- Ministerio de agricultura y riego. (s.f.). Obtenido de Ministerio de agricultura y riego: <http://www.minagri.gob.pe/portal/44-sector-agrario/recurso-mineral/336-produccion-minera>
- Ministerio de Educacion Nacional. (14 de Agosto de 2018). *Extraedad*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co>: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-82787.html>
- Ministerio de Minas y Energia. (2011). *Regalias*. Obtenido de [www.minminas.gov.co](http://www.minminas.gov.co): <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23400/02-REGALIAS2010-2011.pdf/e0e8f100-45f8-4792-9568-204a5981fd52>
- Muñoz, D. E. (25 de 03 de 2013). *El diario del Cauca*. Obtenido de El diario del Cauca: <http://diariodelcauca.com.co/es-el-momento-de-replantear-el-sistema-de-salud-89214>
- Naciones Unidas. (2006). *La Importancia De La Actividad Minera En La Economia Y Sociedad Peruana*. Santiago de Chile: United Nations Publications.
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Estrategias de investigación cualitativa. En I. V. Gialdino, *Los estudios de caso en la investigación sociológica* (págs. 213-234). Barcelona: Gedisa, S.A.
- Pardo, Á. (2012). Modelo minero 2012 para Colombia. *Razón pública*.
- Pardo, J. (2015). *Del modelo extractivista a las dinamicas de desarrollo loca en los contextos de conflicto: Distrito minero Litoral Pacifico*.
- Paré, L. (2003). *Escuela rural y organización comunitaria: instituciones locales para el desarrollo y el manejo ambiental*. (P. y. Valdes, Ed.) México: Ilustrada



- Portes, A. (1999). *Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna*. Buenos Aires.
- Redacción Nación. (18 de 04 de 2013). *El Tiempo*. Obtenido de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12749183>
- Revista dinero. (2011). La nueva lavandería. *Dinero*.
- Rodriguez, M. (15 de Agosto de 2010). *Minería en Colombia, ¿estilo 007?* Obtenido de Revista Electronica Razón Pública : <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1289-mineria-en-colombia>
- Rojas, H., Arias, M., & Torres, M. (2016). gestion del sistema economico local desde el accionar de los gobiernos locaes: una mirada teorica . *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* .
- Rojas, J. F. (17 de 11 de 2013). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano: [http://www.elcolombiano.com/historico/hay\\_problemas\\_en\\_el\\_93\\_de\\_titulos\\_mineros\\_d\\_el\\_pais-DAEC\\_270146](http://www.elcolombiano.com/historico/hay_problemas_en_el_93_de_titulos_mineros_d_el_pais-DAEC_270146)
- Romero, A. (2016). *La minería y la industrialización del país. Una mirada desde Antioquia*. Obtenido de <http://www.udea.edu.co>: <http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/57455fdb-3a2c-4597-bfa7-49ff41d056a9/mineria-industrializacion-pais-mirada-antioquia-economia.pdf?MOD=AJPERES>
- Salas, C., & Garzón, M. (2013). La noción de calidad de vida y su medición. *Revista CES Salud Pública*, 36-46.
- Semana*. (21 de 06 de 2010). Obtenido de *Semana*: <http://www.semana.com/economia/notas-economia/articulo/359000-millones-pesos/118200-3>
- Semana*. (24 de 03 de 2010). Obtenido de *Semana*: <http://www.semana.com/nacion/articulo/cancilleria-entrega-casa-ludica-en-tolu-viejo/381500-3>

- Soto, C. (2013). Obtenido de <http://www.gomiam.org:>  
<http://www.gomiam.org/omhoogladen/2014/11/Soto-2013-monograf%C3%ADa-mineria-Colombia.pdf>
- Suratá, C. A. (13 de 11 de 2013). *Diario del Cauca*. Obtenido de Diario del Cauca:  
<http://diariodelcauca.com.co/noticias/nacional/combatiendo-la-deserción-escolar-en-el-cauca-64332>
- Territorio-Región del Pacífico. (18 de 03 de 2011). *El Pacífico Colombiano*. Obtenido de El Pacífico Colombiano: <https://pacificocolombia.org/codicia-y-saqueo-en-santa-mara-de-timbiqu/>
- Tobón, P. C. (21 de 03 de 2012). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano:  
[http://www.elcolombiano.com/historico/cobertura\\_y\\_calidad\\_del\\_agua\\_en\\_antioquia\\_aun\\_son\\_deficientes-IBEC\\_174639](http://www.elcolombiano.com/historico/cobertura_y_calidad_del_agua_en_antioquia_aun_son_deficientes-IBEC_174639)
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2006). *Colombia país minero. Plan Nacional para el Desarrollo Minero. Vision 2019*. Bogotá .
- Valencia, S. (s.f). *Gobierno local y municipal latinoamericano*. Mexico.
- Vargas, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. En L. Garay, *Minería en Colombia Fundamentos para superar el modelo extractivista* (págs. 57-82). Madrid.
- Vázquez, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Revista Investigaciones Regionales*.
- Vega, C. P. (2011). *El neoliberalismo en Colombia: antecedentes, desarrollo y presente*. Obtenido de Universidad del Valle: <http://www.ilustrados.com/tema/6643/neoliberalismo-Colombia-Antecedentesdesarrollo-presente.html>
- Velásquez, R. (21 de 03 de 2014). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano:  
[http://www.elcolombiano.com/historico/antioquia\\_no\\_es\\_eficiente\\_en\\_el\\_manejo\\_del\\_agua-IWEC\\_287528](http://www.elcolombiano.com/historico/antioquia_no_es_eficiente_en_el_manejo_del_agua-IWEC_287528)

*Verdad Abierta*. (23 de 04 de 2012). Obtenido de Verdad Abierta:  
<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/35-bloques/3987-el-recorrido-sangriento-del-bloque-calima-por-cauca>

Villaroel, J. (2009). *www.academia.edu*. Obtenido de *www.academia.edu*:  
[http://www.academia.edu/4592172/INTRODUCCION\\_A\\_LA\\_CIENCIA\\_POLITICA\\_CS\\_POLITICA](http://www.academia.edu/4592172/INTRODUCCION_A_LA_CIENCIA_POLITICA_CS_POLITICA)

Zapata, G. O. (06 de 06 de 2014). *El Colombiano*. Obtenido de El Colombiano:  
[http://www.elcolombiano.com/historico/hospital\\_de\\_segovia\\_ya\\_no\\_tiene\\_salvacion-FXEC\\_297727](http://www.elcolombiano.com/historico/hospital_de_segovia_ya_no_tiene_salvacion-FXEC_297727)

Zuñiga, J., Ochoa, A. (2016). Política minera y gestión pública en Colombia. Obtenido de serie textos y conferencias N° 21.

