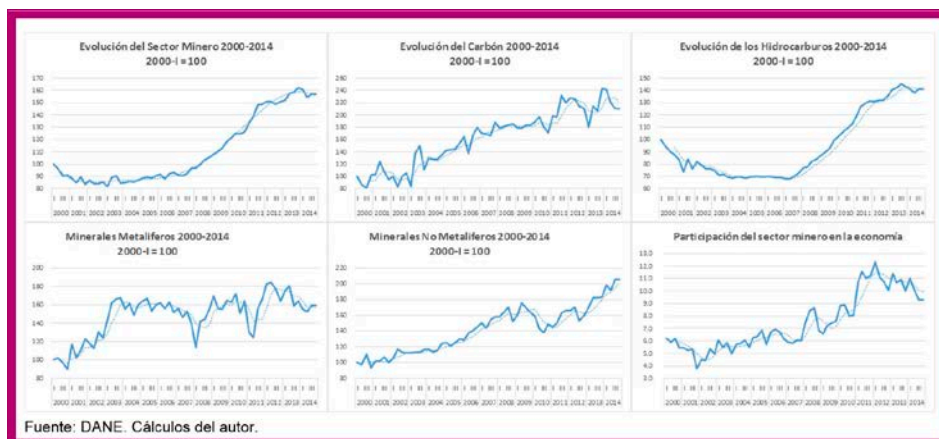


## La minería en las Bases de Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018

**Jorge Espitia**  
**Profesor Universitario**

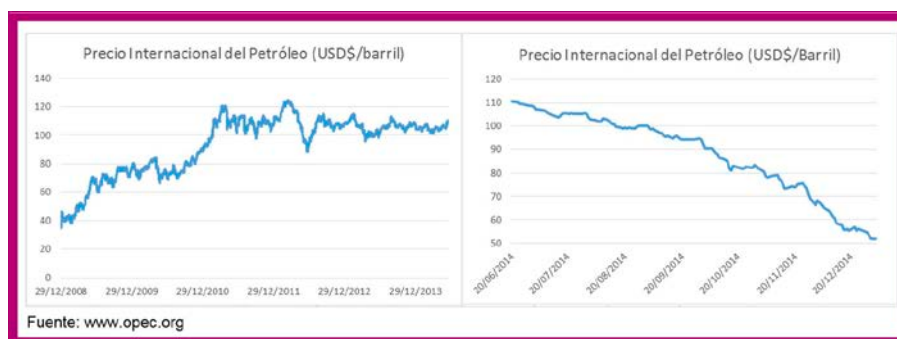
El diagnóstico del sector minero (hidrocarburos, carbón, oro, entre otros) en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) reconoce que los altos niveles de precios internacionales, el desarrollo de nuevas tecnologías, las exenciones tributarias para promover la inversión fueron responsables de su crecimiento pues los encadenamientos, hacia adelante y hacia atrás, son mínimos por no decir que despreciables<sup>1</sup>.

Es por ello, que observa “la relevancia del sector minero energético como uno de los motores del desarrollo del país se entiende al analizar su participación en el PIB que pasó del 9,7% en el cuatrienio 2006-2009 al 11,2% en el periodo 2010-2013”; de ahí, que su política sea la de continuar su consolidación “como uno de los motores de desarrollo del país a través de su aporte al crecimiento económico, al empleo rural a la inversión privada y de la generación de recursos para la inversión social del Estado”, pues el sector “se destaca por su capacidad para generar recursos con los que se financia una parte importante del presupuesto del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales”. Y la apuesta más difícil, o la coacción, del PND es que el crecimiento del sector “hará posible la financiación de los programas de gobierno orientados a la construcción de un país en paz, con mayor equidad y mejor educado” (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Pág. 175).



<sup>1</sup> Véase Espitia, J. (2014). El Sector Agropecuario y sus encadenamientos. En [http://viva.org.co/cajavirtual/svc0395/pdfs/Articulo220\\_395\\_b.pdf](http://viva.org.co/cajavirtual/svc0395/pdfs/Articulo220_395_b.pdf)

Será que el Gobierno Nacional le va a apostar a tan loables objetivos (paz, equidad y educación) al desarrollo de un sector que hasta ahora ha demostrado ser una actividad poco amigable con el medio ambiente y el desarrollo social local; tomadora de rentas del Estado por la vía de las exenciones fiscales; y, generadora de tensiones locales en aspectos tales como el uso del suelo, del agua, la consulta con las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, entre otras. Y en este punto no sobre recordar un informe del Banco Mundial donde se señala que “los fallos en materia de regulación exponen a la población y el medio ambiente a riesgos horribles”.



Adicional a lo anterior, hay que reconocer la destorcida de los precios de los minerales con lo cual el déficit financiero del PND, por la vía del Presupuesto General de la Nación como de las Entidades Territoriales, se profundiza haciéndolo aún más relevante<sup>2</sup>. El precio de 52 dólares por barril de petróleo con el que terminó el año 2014 no se veía desde el 4 de mayo de 2009<sup>3</sup>. La bonanza de precios a 120 dólares por barril es cosa del pasado, y esa incertidumbre va a pesar sobre el PND. “La economía colombiana ha mostrado una solidez y un dinamismo extraordinarios en los últimos años, pero la caída de los precios del petróleo y del carbón constituye un importante desafío para poder sostener el crecimiento” pues su vulnerabilidad a los cambios en el mercado de materias primas es evidente, señala el Informe de la OECD de 2015<sup>4</sup>.

La financiación de las necesidades sociales regionales y de los acuerdos que se firmen en La Habana no puede depender del precio internacional del petróleo, ni del carbón, ni del oro, ni del níquel. Se necesita un PND con supuestos realistas, pues la destorcida del sector minero es una realidad, y donde la financiación con impuestos directos, los mismos que financiaron a las fuerzas militares durante muchos años, sea una característica real. Si el impuesto al patrimonio sirvió para financiar la guerra es posible que sirva para

<sup>2</sup> Precios del petróleo y del carbón más bajos pondrán bajo presión a la inversión, las exportaciones y los ingresos del gobierno nacional. OECD, 2015.

<sup>3</sup> “La marcada caída del precio del crudo desde fines de junio ha venido acaparando los titulares en todo el mundo -y generando, al mismo tiempo, muchas explicaciones contradictorias-. Algunos atribuyen la caída principalmente a las expectativas de crecimiento global en baja. Otros ponen el ojo en la expansión de la producción de petróleo y gas de Estados Unidos. Hay quienes, inclusive, sospechan de un acuerdo tácito entre Arabia Saudita y Estados Unidos destinado, entre otras cosas, a debilitar a rivales políticos como Rusia e Irán”. Dervi, K. (2014). “La oportunidad del precio del petróleo” en Project Syndicate.

<sup>4</sup> OECD Economic Surveys Colombia. January 2015. OVERVIEW en [www.oecd.org/eco/surveys/Overview\\_Colombia\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ENG.pdf)

financiar los acuerdos de paz. El desconocer la destorcida de los precios internacionales de los minerales y su impacto sobre la economía conlleva a mantener políticas públicas obsoletas, en palabras de los Profesores Summers y Bradford DeLong (2002) “a medida que la estructura de una economía cambia, las políticas de gobierno deben cambiar también, o el desarrollo económico resultará atrofiado”<sup>5</sup>; así el mismo PND reconozca lo que el Informe de la OCDE de 2013 señalaba respecto de la actividad minera: “El auge de los recursos naturales...es positivo, pero también plantea desafíos en materia de política social, económica y ambiental. El auge ha impulsado la inversión extranjera, el crecimiento económico y los ingresos del gobierno. Sin embargo, la mejora de los términos de intercambio y las correspondientes entradas de capital han contribuido a una fuerte apreciación de la tasa de cambio, lo que debilita la competitividad de otros sectores. Además, las actividades mineras ejercen presión sobre el medio ambiente. Esas actividades también suelen caracterizarse por un uso intensivo del capital y no crean muchos puestos de trabajo, por lo que pueden perjudicar la distribución de los ingresos. A fin de garantizar un crecimiento equilibrado, será fundamental incrementar la capacidad de la economía para ajustarse a la mejora de los términos de intercambio y aumentar la tasa de ahorro. Las políticas deberían centrarse en aumentar la competitividad y la productividad, y al mismo tiempo en facilitar la adaptabilidad de la economía, tanto en lo que respecta a los mercados de productos como al mercado laboral”<sup>6</sup> (Pág. 6).

El gobierno nacional no debe olvidar que a las empresas mineras las mueve la tasa de ganancia, la tasa interna de retorno de sus proyectos y no los pilares del PND; de ahí que la mayor responsabilidad social de las empresas mineras con las sociedad colombiana y con las regiones donde desarrollan sus actividades sea la de cumplir a cabalidad con la Constitución Política y las leyes las cuales las obligan a pagar impuestos, a cumplir con las regalías, con los planes de manejo ambiental, entre otros. Aprovecharse de la debilidad institucional de Estado para capturarlo, de tal forma que ello le permita aumentar su tasa interna de retorno, es propio de su razón de ser. Se equivoca el Estado si piensa lo contrario.

Y la gran equivocación del Estado colombiano se encuentra cuando él mismo se cree y, le quiere hacer creer a sus conciudadanos, la siguiente “señal” que envía desde las Bases del PND 2014-2018: “En 2013 **el sector de minas y energía aportó** \$29,8 billones al Estado por concepto de **regalías**, impuestos y dividendos, equivalentes al 32% de los ingresos corrientes de la Nación. En el caso específico de las regalías éstas pasaron del orden de los \$21,1 billones en el periodo 2006-2009 a \$37 billones en el periodo 2010-2013, con un incremento del 75,4% en el último cuatrienio”. ¡¡¡No!!! Con esa señal se quiere crear una falsa realidad para que los ciudadanos piensen que son las empresas mineras las que pagan las regalías y no que la regalías, propiedad del dueño del subsuelo y de su riqueza, aparece cuando se extrae el mineral (ya sea por la actividad de la empresa privada o pública) y éste se realiza en el mercado.

---

<sup>5</sup> Summers, L. & J. Bradford DeLong. 2002. Reglas nuevas para una nueva economía. En Project Syndicate en mayo 17 de 2002.

<sup>6</sup> OECD Economic Survey Colombia. January 2013. Overview.

En el discurso gubernamental pareciera que el compromiso del Estado colombiano con los agentes mineros fuese el de hacerle creer al ciudadano medio que las regalías son un pago que las empresas mineras le hacen al Estado, y no la bonificación que obtiene el Estado como dueño del subsuelo<sup>7</sup>.

El propietario de los recursos del subsuelo y de las regalías es el Estado colombiano. Las empresas mineras contribuyeron a la realización de la regalía con la explotación del recurso, pero el dinero o el mineral con el que se liquida la regalía no es de las empresas, es del Estado colombiano, es de todos los colombianos. El Estado no los despojó de ese recurso ni del bien, como si lo hace cuando las obliga a pagar los impuestos nacionales y locales. Por eso, insinuar que las empresas privadas y públicas que hacen minería (hidrocarburos, carbón, níquel, oro, entre otros) son las aportantes de los recursos de las regalías es una mentira que se le quiere vender a los ciudadanos. Gran parte de esos dineros los aporta el Estado cuando decide extraer de SU subsuelo SU mineral y venderlo.

Otro de los elementos expuestos en las Bases del PND está en el reconocimiento de la necesidad de una política pública minera diferenciada de acuerdo con el tamaño de las unidades de producción minera y el tipo de mineral producido. Esta diferenciación debe ser tenida en cuenta por los organismos encargados de la fiscalización y del control fiscal a efectos de desarrollar sus estrategias para cumplir con su misión constitucional, y así poder rendir cuentas al Parlamento, al Ejecutivo y la sociedad colombiana sobre la forma como se liquidan las regalías, aspecto sobre el cual existen serias dudas en sectores como el carbón, el oro, las esmeraldas, entre otros.

El anuncio del PND en este sentido se expresa así:

“El sector minero se ha caracterizado por la diversidad en el ejercicio de la actividad, teniendo en cuenta la escala de producción, el tipo de mineral producido y el grado de formalidad de los mismos. De acuerdo con cifras del Censo Minero de 2010, el 1% de las Unidades de Producción Minera – UPM-son consideradas grandes empresas, el 26% medianas y el 72% son consideradas pequeñas. El tamaño de las UPM es calculado de acuerdo al número de trabajadores empleados, siendo UPM grandes aquellas que cuentan con más de 70 empleados, medianos entre 6 y 70, y pequeñas aquellas que tienen hasta 5 trabajadores. De otra parte, el 19.3% de estas unidades se dedicaron a la explotación de carbón, el 31.7% a la explotación de minerales metálicos y el resto, a la explotación de minerales no metálicos”.

“Lo anterior **hace necesaria una política pública diferenciada para cada escala minera según producción, mineral, método de explotación y grado de formalidad**, ya que las necesidades y requerimientos son diferentes para cada caso... Todo lo anterior, sin dejar de lado la rigurosidad en el tratamiento

---

<sup>7</sup> “Existe una escuela de pensamiento que sostiene que el compromiso, no el logro, le da credibilidad a una política”. Skidelsky, R. (2014). El keynesiano oculto de Gran Bretaña. En Project Syndicate.

de los aspectos ambientales, laborales, sociales y técnicos” (Bases del PND, Pág. 174).

Adicionalmente, el PND reconoce la necesidad que existe de “organizar y ajustar” la actual normatividad minera, así como reglamentar aspectos tales como “el cierre de minas y la adopción de mecanismos de aseguramiento para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los titulares mineros” de tal manera que tales aspectos estén presentes desde el comienzo en la planeación de todo proyecto minero (Pág. 189 y 190). Esto es sumamente importante para la actividad minera y debe ser tenida en cuenta por los organismos fiscalizadores y de control ambiental para obligar a que todo proyecto minero cuente con su programa de cierre de mina, de tal manera que la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) puedan evaluar periódicamente el cumplimiento de las obligaciones pactadas, así como el estado en que dichas áreas revierten al Estado.

Aquí vale la pena recoger un par de elementos que identificó el “Estudio y reglamento para implementar los planes para cierre de minas y de su infraestructura asociada” (Contrato 1954705 de 2013) de la Unidad de Planeamiento Minero Energética cuando señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“En Colombia en la actualidad no existe una reglamentación que en materia de cierre de minas abarque a titulares mineros activos y en proceso de adjudicación, para la elaboración de sus Planes de Cierre minero, que incluyen los tipos de minería existentes (cielo abierto, subterránea, aluvial), y que además contribuya a satisfacer las necesidades físicas de estabilidad, socio-económicas, biológicas (incluye aire, agua, suelo, fauna y flora), y de mantenimiento para su integración con el ambiente, una vez finalizadas todas las labores de explotación”.

“La planificación del cierre de mina, desde el inicio del proyecto minero, ofrece una ventaja enorme para cualquier proyecto a la hora de devolver nuevamente el área intervenida al Estado, ya que logra que el titular minero evite cualquier tipo de conflicto que pudiera generarse a través del tiempo”.

“El objetivo principal de los instrumentos presentados es llegar a que cualquier proyecto minero tenga como política de desarrollo, dentro de su estructura técnica y financiera, la previsión, provisión, desarrollo y ejecución de actividades encaminadas a la elaboración del Plan de Cierre de su mina, como soporte técnico de su actividad, además que todo proyecto minero sea capaz por sus propios medios de desarrollar el Plan de Cierre minero ajustado a sus propias condiciones”. Así como “Reglamentar la reversión de bienes a favor del Estado”.

Finalmente, otro aspecto digno de mención del PND está asociado a la necesidad de “identificar la pertinencia de solicitar licencia ambiental para la fase de exploración minera” así sea dentro del objetivo de “adhesión del país a la OCDE” y no en el marco de asegurar la preservación y disfrute sostenible de los recursos naturales y del potencial ambiental del país como reza el mismo PND (Pág. 22).

**Edición N° 00431 – Semana del 23 al 29 de Enero – 2015**