

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO MINERO¹

CARMEN L.GONZÁLEZ SERRA

*Abogada, consultora en asuntos mineros para empresas mineras nacionales y extranjeras
email: carmenlg@epm.net.co*

ELKIN VARGAS PIMENTO

*Ingeniero de Minas, profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia,
miembro de la Junta Directiva de la AIMC
email: evargas@perseus. unalmmed.edu.co*

RESUMEN

El Ministerio de Minas y Energía presentó en noviembre último el Plan Nacional de Desarrollo Minero como una guía de actuación o “carta de navegación” para las entidades públicas y empresas privadas relacionadas con la actividad minera en Colombia. En el presente artículo se inicia el análisis de dicho Plan desde una perspectiva académica, describiendo y comentando los principales documentos que conforman su marco conceptual, identificando la importancia y características de los anteriores intentos de planeación del sector minero en este país, confrontando su contenido y alcance con aquellos que recomiendan las metodologías de planeación aplicadas con éxito en otros países y señalando tanto las incoherencias internas del esquema de planeación utilizado, como la generalidad y superficialidad de la mayoría de sus conclusiones.

El trabajo enfatiza los aspectos que el Gobierno Nacional ha considerado más sobresalientes del citado Plan como son la clasificación de la minería, la estructura matricial para el sector, el alcance de la participación de la empresa privada en el Plan, los objetivos de éste y el patrón de inversión de regalías que recomienda. Por último se presenta un cuadro comparativo de los tres “planes de desarrollo minero” que ha tenido Colombia, en los cuales se trata de demostrar que los dos primeros tuvieron mucha más trascendencia para el ordenamiento jurídico e

institucional del sector minero que la reconocida por los autores del actual plan.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo Minero, Sector Minero, Planeación Minera, Plan Nacional de Desarrollo Minero, PNMD, Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, Código de Minas, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, Regalías, Clasificación de la Minería, Estructura Matricial

ABSTRACT

Last November, the Ministry of Mines and Energy presented the National Mining Development Plan as a “Navigation Chart” for public institutions and private companies related with the mining activity in Colombia. The article starts the analysis of the Plan from an academic perspective, describing and commenting the main documents that support its conceptual frame, identifying the importance and characteristics of the previous mining planning attempts of the country, confronting its contents and extent with plans recommended by planning methodologies applied with success in other countries and pointing out the internal incoherence of the schema used, as well as the generality and superficiality of most of its conclusions.

The paper emphasizes the aspects the Government has considered more important in the Plan such as the new classification of mining, the matrix structure for the sector, the extent of the participation of the private companies in the Plan, its objectives and the model

¹ Ponencia presentada en el Foro Regional: Plan Nacional de Desarrollo Minero, organizado por la Asociación de Ingenieros de Minas de Colombia, AIMC, Medellín, 12 de diciembre de 1997

recommended for investment of royalties. The paper ends with a comparison chart of the three mining plans Colombia has had, in which it is intended to demonstrate that the first two plan had much more importance in the legal and institutional regulations than admited by the authors of the new plan.

KEY WORDS:

Mining Development, Mining Planing, National Mining Development Plan, PNDM, Energy and Mining Planing Unit, UPME, Mining Code, Social and Economic Policy National Council, Conpes, Royalties, Mining Classification, Matrix Structure.

1. INTRODUCCIÓN

El marco del Plan Nacional de Desarrollo Minero

Durante el último año se ha presentado en Colombia una verdadera avalancha de documentos oficiales para el sector minero. Así, en noviembre de 1996, se inició el trámite de un proyecto de código de minas ante el H. Congreso de la República; en enero de 1997, se aprobó el Documento Conpes 2898: "Estrategias para el Fortalecimiento del Sector Minero"; en junio se expedieron los decretos ley 1674, 1679 y 1683 que modificaron la estructura institucional del sector minero y en septiembre se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo Minero, objeto del presente análisis. Todo ello ha llevado a que el Gobierno Nacional proponga que 1997 "sea considerado como uno de los años más importantes en la historia de la minería nacional"² concepto que debería indicar que el Gobierno tiene, ahora sí, claramente definidas las estrategias para relanzar el sector minero como uno de los sectores líderes de la economía nacional.

A pesar del anterior marco presentado con optimismo por el Gobierno Nacional, al analizar los diagnósticos que sirvieron de base a la cantidad y variedad de documentos que lo conforman y confrontar el discurso argumental con las propuestas y recomendaciones hechas desde los puntos de vista de

su coherencia interna y su viabilidad práctica, se observa que en realidad todo este esfuerzo no es un gran avance para el desarrollo minero de Colombia.

EL PROYECTO DE CÓDIGO DE MINAS

Bajo la premisa de que era necesario reformular el marco institucional y legal de la industria minera con el fin de dirigirla hacia caminos de modernidad, incremento en volúmenes de inversión, generación de empleo, manejo ambiental responsable y seguro pero sobre todo, hacerla acorde con las nuevas realidades constitucionales y económicas, el anterior Ministro de Minas y Energía, Dr. Rodrigo Villamizar A., presentó el proyecto de ley de Código de Minas, radicado en el Congreso como proyecto de ley 187/96 de la Cámara de Representantes.

El proyecto de ley se presentó entonces como una forma de adecuar la legislación minera a las nuevas realidades constitucionales y económicas y como solución a los problemas que se le atribuyen a la actual normatividad minera, basada en el Decreto Ley 2655 de 1988, entre los que se destacan según la exposición de motivos: no da certeza, no es clara, no es acorde con el potencial minero, no es competitiva, lleva a una enorme cantidad de trámites, no es objetiva y no promueve la inversión. Durante el año de 1997, el proyecto tuvo su trámite por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, en la que fue objeto de importantes modificaciones, para luego estancarse en un proceso de concertación con las comunidades negras e indígenas.

Sin embargo, tal situación no es grave para el sector minero porque luego de confrontar los cambios básicos de la legislación minera que incorpora el articulado del citado proyecto de ley con la Constitución Política, los escenarios económicos internacional y nacional, y de verificar su eventual complementación con la ley ambiental, el estatuto tributario y otras normas que afectan la inversión en minería, es fácil concluir que los propósitos expuestos por el ejecutivo no se van a poder cumplir mediante la aplicación de las nuevas normas. Particularmente cabe mencionar la precariedad de la pretendida adecuación del proyecto de ley a los principios

²Ministerio de Minas y Energía. *Plan nacional de desarrollo minero; resumen ejecutivo.1997.* p. 9.

constitucionales de desarrollo sostenible y democracia participativa y la persistencia de conflictos con la ley ambiental, y la paradoja de la promoción de la inversión y mejoramiento de la competitividad nacional, mediante el aumento en un 50% del canon superficiario, gravámen que, ya hoy, es de los más altos de Latinoamérica.

Es necesario anotar que si bien las consignas generales de uso común y recurrente utilizadas por el Gobierno Nacional para sustentar en la exposición de motivos la reforma al Código de Minas son irrefutables (estimular la competitividad, dinamizar la industria minera, fomentar la inversión privada, disminuir los efectos negativos de la actividad, etc.) también es cierto que los problemas identificados en los diagnósticos de la realidad minera nacional, subyacentes en los argumentos particulares enunciados por el Ministro, no se resuelven en su gran mayoría mediante la reforma al actual Código de Minas. Veamos estos ejemplos:

- Que es necesario promover la exploración básica. Esta es una actividad que se promueve a través de políticas, presupuesto y compromiso de los institutos encargados de llevarla a cabo, como el Ingeominas, y no a través de una reforma al Código de Minas.
- Que la minería en Colombia no tenga un aporte significativo en las exportaciones (16.2% en 1995), comparado con los de otros países (44% en Perú y 48% en Chile), no sólo se debe a la actividad minera como tal, sino al valor y diversidad de los productos de la canasta exportadora de cada país. Valga decir que aunque la minería chilena se ha expandido considerablemente en términos absolutos, su importancia relativa en el valor de las exportaciones ha disminuido del 85% en 1970 al 48% en 1995.
- Que la minería en Colombia no tenga una mayor incidencia en el PIB (1.6% en 1995) como si la tiene en otros países (12.0% en Perú y 7.9% en

Chile), es una situación que tampoco se resuelve con el Código de Minas. Ello depende no sólo del valor de la producción minera sino también de su importancia relativa frente a los otros sectores económicos. En otras palabras el 1.6% de Colombia puede ser más importante que el 12% del Perú. Además, es de anotar que a nivel mundial, la minería sólo representa el 0.5% del PIB.

- Si Colombia no es un país receptor de inversión extranjera considerable en minería,³ se debe a factores que tampoco dependen de una reforma al Código de Minas. Los aspectos más pertinentes a trabajar para promover la inversión extranjera son: estructuración de proyectos de inversión, adecuación de la infraestructura vial y portuaria, mejoramiento del orden público, facilidades administrativas y cambiarias; temas que no son de competencia de un Código de Minas.

LAS MODIFICACIONES A LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR MINERO

Con base en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 344 de 1996 sobre racionalización del gasto público, el 27 de Junio de 1997 se dictaron los Decretos Ley 1674, 1679 y 1683. En el primero se suprime varias dependencias del Ministerio de Minas y Energía, entre ellas la Dirección General de Minas; en el segundo se fusionan Mineralco S.A. y Ecocarbón Ltda para conformar una sola empresa de nombre Minercol Ltda; y, en el tercero, se fusionan la Unidad Administrativa Especial de Información Minero Energética a la Unidad Administrativa Especial de Planeación Minero Energética.

La reestructuración institucional se dio entonces por razones de política económica y no de conveniencia para el sector minero, aun cuando ya para la fecha de expedición de los decretos el proyecto de código de minas y el documento Conpes sobre minería habían considerado necesario que las funciones relacionadas

³ 42 Millones de dólares. Ministerio de Minas y Energía, Estadísticas sector minería 1995-1996, agosto de 1997.

con la administración del recurso fueran asumidas por una única entidad descentralizada vinculada al Ministerio de Minas.⁴ Ésta finalmente fue creada como una sociedad de responsabilidad limitada del orden nacional, con capital estatal, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, lo cual no deja de ser un contrasentido ya que las empresas de este tipo fueron concebidas principalmente para realizar actividades consideradas propias de los particulares y por ende, los actos que realizan desarrollo de esas actividades están sometidos al derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, pues se entiende que el Estado en este caso actúa como un particular. Excepcionalmente las empresas industriales y comerciales cumplen funciones administrativas y los actos que realicen para cumplir los fines propios de la ley son administrativos y se rigen por el derecho público. Las funciones de titulación, registro, fiscalización y control que ejercerá Minercol, caen dentro del ámbito del derecho administrativo y no del comercial, por lo que la naturaleza de la entidad ha debido ser la de un establecimiento público,⁵ pues sus funciones son de naturaleza esencialmente administrativa.

Entre las funciones que desarrollará Minercol está la de "administrar por delegación"⁶ los recursos mineros y carboníferos del país. En nuestra opinión, además de hacerse una distinción innecesaria entre recursos mineros y carboníferos, ello quiere decir que, cuando la función le sea delegada, adoptará la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, manufactura, beneficio, transformación y distribución de minerales y en general sobre todas las actividades técnicas, económicas, jurídicas, industriales y comerciales relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables en concordancia con los planes generales de desarrollo.⁷

⁴ Artículos 95 a 98 y exposición de motivos del Proyecto de ley 187 de 1996 de la Cámara de Representantes; Documento Congres 2898 de 15 de enero de 1997, p. 22.

⁵ Ver Penagos, Gustavo. *Curso de derecho administrativo, parte general, 2^a edición. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1988.*

⁶ Literal a, artículo 4, Decreto Ley 1679 de 1997.

⁷ Presidencia de la República, *Manual de Organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, 1990*, p. 266.

Minercol asumirá las funciones que ejercía la Dirección General de Minas, que son entre otras las de asistencia, asesoría, promoción, coordinación, preservación, estudio, vigilancia, liquidación de regalías y contraprestaciones, trámite de títulos, organización y operación del Registro Minero, las cuales se enmarcan dentro de las específicas para el sector minero señaladas en el Decreto 2119 de 1992 y que tienen un carácter esencialmente operativo y no de administración de los recursos mineros en los términos de fijación de políticas.

Si bien ello no será objeto de análisis en este trabajo, si es importante señalarle a la comunidad antioqueña que la delegación de funciones hecha al Departamento de Antioquia se refiere a las funciones administrativas de trámite u operativas⁸ que ahora corresponden a Minercol, por lo que una vez esta empresa empiece a operar, hay la posibilidad de que se interprete que las actividades que realiza la Secretaría quedan sin fundamento legal y sea necesario solicitar a Minercol que le haga una delegación que le permita seguir ejerciendo tales funciones. Sin embargo, esta posibilidad parece remota si nos acogemos a las recomendaciones de la PNNDM-UPME que trae como objetivo específico que el Gobierno nacional debe "recoger de las Gobernaciones la función de administración del recurso minero."⁹

En cuanto a la fusión de la UIME y la UPME, consideramos que lo fundamental no es quien organice, opere y mantenga la base de información oficial del sector minero energético, sino la exactitud, claridad y divulgación oportuna que se haga de dicha información.

⁸ Las funciones delegadas al Departamento de Antioquia por la Resolución 3-1903 de 30 de septiembre de 1992 son las que correspondían según la Ley 1 de 1984 y del Decreto 2659 de 1988 a las de las Direcciones de Minas y de Asuntos Legales, que con la reforma al Ministerio del Decreto 2119 corresponden en su totalidad a las funciones de la suprimida Dirección general de Minas y sus Subdirecciones y División Legal.

⁹ Manual Operativo Plan Nacional de Desarrollo Minero. pg. 48

2. ANTECEDENTES

2.1 LA PLANEACIÓN SECTORIAL

La planeación del sector minero en Colombia tradicionalmente ha estado a cargo del Departamento Nacional de Planeación, DNP, y del Ministerio de Minas y Energía a través de su oficina de planeación, y de las entidades adscritas o vinculadas, organismos estos que contaban para su labor con los planes de desarrollo económico y social que cada gobierno presentaba al país, a unos 4 años de horizonte, en los que se incluían algunas notas respecto al sector minero particularmente para oro, carbón y níquel, con unas orientaciones de carácter muy general.

En el campo presupuestal el DNP era el encargado cada año de preparar los planes de inversión para programas de determinada importancia, estimada esta casi invariablemente en las sumas asignadas en el año inmediatamente anterior a cada programa, conservando en consecuencia la misma distribución presupuestal del año anterior y teniendo en cuenta de algún modo la participación de los proyectos en los principales indicadores económicos como el PIB y el empleo y considerando además los problemas coyunturales que se hubiesen presentado durante dicho periodo a los proyectos de mayor interés en la economía nacional.

Para la planeación en el corto plazo, se confiaba en la interacción permanente del DNP y las oficinas de planeación del Ministerio y sus entidades.

A todas luces este esquema de planeación no ha sido el adecuado para sentar las bases de un desarrollo minero sostenido, puesto que no ha resuelto los problemas básicos de capital, tecnología y organización del sector minero colombiano. La preocupación constante del Ministerio de Minas y Energía y de los círculos académicos y gremiales relacionados con el sector, es entonces, la falta de respuestas a sus interrogantes sobre: ¿qué arreglos hacer en la parte institucional? ¿dónde obtener los recursos financieros? ¿qué pasa con el progreso técnico de las operaciones y las necesidades de capacitación de los cuadros directivos?

Igualmente ha sido un clamor generalizado la conformación de un banco de proyectos, con el cual dimensionar las verdaderas necesidades del sector y disponer de la información suficiente para definir prioridades de inversión, utilizando una regla o límite de rentabilidad dinámica de acuerdo con el conocimiento geológico y el seguimiento técnico a cada proyecto.

Pensando en resolver estos interrogantes se han hecho varios intentos de planeación del sector minero; a saber:

Incoplan-Asomineros

En 1966 bajo la coordinación de la Asociación Colombiana de Mineros, El Instituto Colombiano de Planeación Integral, Incoplan, preparó un informe sobre la industria minera nacional denominado: "Estudios Básicos Para un Programa de Desarrollo de la Minería Colombiana", a partir de una serie de estudios técnicos, sociales, económicos y jurídicos sobre las diferentes fases de la industria minera. Este trabajo tenía como objetivo central "fundamentar una política y un programa integrado de fomento y desarrollo minero, en el convencimiento de que propiciar los medios que conduzcan al aprovechamiento eficaz y técnico de las riquezas naturales se traducirá en un significativo aporte para la economía del país y para el mejoramiento del nivel de vida de su población."¹⁰

Luego de una descripción rica en estadísticas de producción de algunos minerales en las principales minas y regiones y de hacer listados de las cifras gruesas de la economía nacional, el informe Incoplan realiza un ejercicio sobre las proyecciones y perspectivas de la producción minera nacional considerando las tendencias de la demanda y algunas características de la oferta de los principales minerales, pero omitiendo en el análisis las inversiones en exploración que serían necesarias para garantizar, en cada caso, las reservas correspondientes. El informe desemboca en una serie de recomendaciones de carácter general con énfasis

¹⁰ Asociación Colombiana de Mineros. *Estudios básicos para un programa de desarrollo de la minería colombiana*. Medellín, 1966.

en la necesidad de estructurar programas de crédito y cooperación internacional para el fomento de la actividad y en una propuesta de reforma de la ley minera.

Cabe anotar el concepto que sobre este trabajo trae el informe ejecutivo del actual Plan Nacional de Desarrollo Minero: "El plan de 1966, acorde con las características de la época, vislumbraba la necesidad de la intervención estatal en el desarrollo de operaciones mineras, pero identificaba la necesidad de consideraciones que fueran más allá de la mera condición asistencial del Estado, frente a los productores de pequeño y mediano tamaño."¹¹

IEC-Integral

En 1987 se presentó al país un documento guía de planeación sectorial en minería con orientaciones y estrategias generales denominado "Un Plan Minero para Colombia: Estudios para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo Minero"¹² El trabajo presentado fue el producto de varios años de trabajo,¹³ y su objetivo fue el de formular las bases para que el gobierno nacional trazara una política de desarrollo minero que se integrara coherentemente con un plan general de desarrollo.

El estudio pretende dar una visión general de los problemas del sector minero, sus posibilidades y perspectivas de desarrollo; hace una revisión detallada de la legislación relacionada con el sector y propone modificaciones; se detiene en un programa de exploraciones con prioridades cuyo objetivo es la definición de escenarios de producción y desarrollo, identificación de proyectos, su impacto y definición de los requerimientos de inversión; analiza con detalle la situación de información sobre el sector, y diseña una ficha que permite homogeneizar la información necesaria para constituir la base de un

¹¹ Ministerio de Minas y Energía. *Plan nacional de desarrollo minero: resumen ejecutivo.* 1997. p. 8.

¹² IEC-Integral. *Un plan minero para Colombia. Ministerio de Minas y Energía, Fonade, 1986.*

¹³ Fonade abrió el concurso de méritos para seleccionar a los consultores de deberían adelantar los estudios para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Minero en junio de 1982, y los consultores seleccionados, IEC-Integral, firmaron el contrato en mayo de 1983.

Registro y un Catastro Minero y el Sistema de Información Minera, detallando el tipo de datos requeridos, forma de recolección y el diseño institucional necesario para el funcionamiento del Sistema.

Con respecto al trabajo realizado por IEC-Integral, el PNMD-UPME en el informe ejecutivo, indica lo siguiente: "...se basó en una descripción monográfica de los minerales viables y de las acciones que debía realizar el Estado en proyectos específicos, es decir, propugnaba porque la Nación interviniere en operaciones mineras directas."¹⁴

PNMD-UPME

Por ahora digamos únicamente que el artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991 facultó al Gobierno para que en un término de 18 meses reestructurara las entidades de la rama ejecutiva. Ello dio lugar a que en diciembre de 1992 se expediera el Decreto 2119 de reestructuración del Ministerio de Minas y Energía en el que se creó la Unidad de Planeación Minero Energética. Esta Unidad tiene entre sus funciones la de "elaborar el Plan Nacional Minero en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y la política macroeconómica del Gobierno Nacional, pudiendo financiar la realización de los estudios que consideren necesarios para el ejercicio de sus funciones".¹⁵

En el aparte número 4 se presenta un paralelo entre los anteriores trabajos de planeación, considerando objetivos, principios, estrategias y otros aspectos fundamentales.

2.2 EL DOCUMENTO CONPES "ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR MINERO"

En este documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes se hace un análisis de

¹⁴ Ministerio de Minas y Energía. *Plan nacional de desarrollo minero: resumen ejecutivo.* 1997. p. 8.

¹⁵ Decreto 2119 de 29 de diciembre de 1992. artículo 13 numeral 3 y artículo 17.

las perspectivas de la industria minera colombiana, señalando recomendaciones y planes de acción tendientes a lograr «el desarrollo sostenible de la industria minera del país, en concordancia con las políticas del plan nacional de desarrollo.» Con referencia al marco legal de la minería, dicho documento señala que debe ajustarse a las características de inversión en la industria minera y en consecuencia solicita al Ministerio de Minas y Energía realizar las gestiones necesarias en este periodo legislativo para la aprobación del proyecto de ley de reforma el Código de Minas, que ya para entonces cursaba en el Congreso.

Los planteamientos y recomendaciones del Conpes coinciden en lo fundamental con los objetivos del proyecto de ley: la creación de una empresa minera, la eliminación de la figura del aporte, la extensión del plazo de los contratos, la no diferenciación de las actividades mineras por volúmenes de explotación ni por cualquiera otra especificación, un sistema de contratación integrado de exploración y explotación, la oferta de áreas de buen potencial mediante procesos de licitación, la no reversión y la eliminación de las reservas especiales. Es de anotar finalmente que el proyecto de ley, tal como se presentó al Congreso, no recoge la recomendación del Conpes sobre asistencia técnica para la minería informal.

De otro lado, el Conpes recomienda la elaboración de un plan minero dinámico en sus aspectos de carácter legal, socioeconómico y técnico, unificar el Banco de Información Minera, gestionar recursos financieros para la cartografía geológica y la exploración regional, aprovechar la maquinaria y equipo que ha revertido a la Nación y promover la inversión privada nacional y extranjera en actividades mineras en el país; en el aspecto ambiental, le solicita al Ministerio de Minas y Energía continuar y fortalecer las actividades que viene realizando con el Ministerio del Medio Ambiente con el propósito de regular las actividades mineras en el marco del desarrollo sostenible y curiosamente le solicita al Ministerio de Defensa asumir funciones de apoyo al control ambiental en las zonas mineras.

Además, el documento Conpes propende por que la minería cuente con “un sistema de planeamiento

dinámico y flexible, dirigido a lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos minerales disponibles, a contribuir para la estabilización de la balanza comercial del país, a crear empleo directo e indirecto, a promover la integración vertical (industrias de servicios y de abastecimiento y elaboración de materias primas) con el fin de maximizar el valor agregado de la industria, y a estimular el desarrollo regional en el marco de una industria minera económica, social y ambientalmente viable.”¹⁶

Esta recomendación sobre la necesidad de contar con un sistema de planeamiento para la minería y la culminación de 16 estudios temáticos de diagnóstico del sector, dio lugar a que la UPME convocara a un grupo de “representantes” del sector minero, con experiencia en la industria y en la administración pública, para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Minero, PNDM, cuya presentación se ha hecho recientemente en Bogotá y Medellín y ante el cual los mineros han guardado un prudente silencio. Esta circunstancia nos ha llevado a realizar un detallado análisis de los documentos presentados: Informe Ejecutivo y Manual Operativo del Plan Nacional de Desarrollo Minero, que son la base de este trabajo, con el fin de ilustrar a la comunidad sobre su contenido y alcance y alertar a los autores sobre los puntos débiles de su esquema de planeación.

3. LOS PLANES DE DESARROLLO MINERO

Cuando se trata de analizar planes de desarrollo económico, tanto generales como sectoriales, no es fácil evadir el tema sobre si son necesarios o al menos convenientes. Aunque al respecto anotaremos que ahora en Colombia la Constitución Política ordena hacerlos, mediante un proceso de concertación,¹⁷ existe la opinión cada vez más generalizada que son demasiado costosos para su precaria utilidad y que en general su redacción es confusa, contiene poca información, son “abundantes en la presentación y

¹⁶ Documento Conpes 2898, Enero 15 de 1997, pg. 14.

¹⁷ Artículo 103, Constitución Política de Colombia.

repetición de objetivos inocuos y lugares comunes”¹⁸ y carecen de la definición de objetivos viables y del diseño de las estrategias para cumplirlos. Además, en aras de la concertación, a veces los gremios sacrifican, por una participación minoritaria en un Comité, su derecho a la crítica posterior y terminan aceptando cualquier texto como un plan de acción en su beneficio.

Sin embargo, con la advertencia y conciencia de que estamos pasando por alto tan esencial debate, esta ponencia se orientará fundamentalmente a confrontar el Plan Nacional de Desarrollo Minero con las directrices teóricas y prácticas sobre lo que debe contener un plan de desarrollo que realmente potencie el sector minero nacional.

Los precedentes y ejes coordinados de referencia para cualquier política relacionada con la planeación minera son los siguientes:

- el entendimiento de la problemática sectorial;
- la consolidación de la producción y la actividad minera que se tiene;
- las líneas de acción de las empresas mineras para regularizar su actividad: estabilización de costos, incremento de ingresos;
- los estudios de armonización de la oferta con la demanda;
- la ampliación de la capacidad productiva;
- el mejoramiento de la infraestructura, en donde el Estado tiene un papel importante.

Los programas políticos que se desprenden de las anteriores directrices son en consecuencia:

- afinar los criterios básicos de planeamiento;
- elaborar un programa de competitividad empresarial o de reestructuración de la minería;
- elaborar un programa de revalorización productiva;
- elaborar un programa de infraestructura minera.

¹⁸Montenegro, Alvaro. *¿Planes o no planes?* Periódico *El Tiempo*, p. SE, 3 de agosto de 1997.

Obviamente el contenido de tales programas depende de las características del sector minero de cada país y del entendimiento que de él se tenga en los organismos de planeación, puesto que se deben definir claramente las líneas de acción y los mecanismos de realización que llevarán al cumplimiento de los objetivos, tanto los generales y específicos como los de mayor y menor importancia en cuanto al ordenamiento de la producción y la modernización de la actividad en el marco de la sostenibilidad. El contenido general de estos programas, de acuerdo con lo recomendado por Azcárate, Naredo y otros expertos mineros de la banca española¹⁹, se presenta en los siguientes cuadros: (*Ver páginas siguientes*)

CUADRO No. 1

Programa de Reestructuración de la Minería

CUADRO No. 2

Programa de Revalorización de la Producción Minera

CUADRO No. 3

Programa de Infraestructura Minera

Como se observa en los cuadros, “las líneas de actuación” que son aquel conjunto de subprogramas que es necesario acometer para impulsar el logro de los objetivos, se realizan a través de mecanismos concretos y aplicables en el medio considerado, en este caso la minería colombiana.

Luego se deben ubicar los “puntos de apoyo”, que son las empresas mineras y sus proyectos específicos relacionados, así como las entidades nacionales e internacionales interesadas, para conformar cada mecanismo de realización. A partir de allí se estructuran los programas operativos a nivel gubernamental teniendo en cuenta el interés comunitario y las coincidencias en objetivos y métodos de los proyectos mineros privados, lo cual implica la relación de las actividades concretas implícitas en cada línea de actuación, a partir de la

¹⁹ Reunión de expertos durante el Seminario Planeamiento y programación de Desarrollo Económico en el Sector Minero. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1991. J.E. Azcárate, C. Díez Viejobueno, C. Luaces Pérez, J.M. Naredo, A. Ortiz Ramos, del Banco de Crédito Industrial y E.N. Adaro de España.

CUADRO No. 1

PROGRAMA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA MINERÍA

Líneas de Actuación	Mecanismos de Realización
Modificación del tamaño medio empresarial	<ul style="list-style-type: none"> -Ampliación de la producción/mina -Formación de heredades mineras -Fusiones o agrupaciones intra sectoriales -Régimen singular de instalaciones de pequeña minería
Diversificación de actividades compensatorias de los riesgos productivos	<ul style="list-style-type: none"> -Diversificación de la naturaleza (metálicos, no metálicos y rocas) o modo (subterránea o cielo abierto) de producción -Participaciones extra sectoriales -Integración vertical -Promoción de contratos de venta estabilizados a largo plazo
Estructura financiera eficaz contra el riesgo económico	<ul style="list-style-type: none"> -Aplicación a la minería de las normas sobre capital-riesgo -Ampliación del factor de agotamiento a la regulación de ejercicios con pérdida por depreciación. -Adecuación del crédito oficial a los parámetros industriales de la minería -Armonización financiera de obligaciones a largo y corto plazo. -Estímulo a la inversión nacional y extranjera en minería.
Modernización de la planificación empresarial y de su supervisión y control administrativo	<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento previsor de reservas -Planteamiento correcto y contrastado del laboreo anual y general. -Planes directores de ahorro público en los aprovechamientos mineros.

CUADRO No. 2

PROGRAMA DE REVALORIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN MINERA

Líneas de Actuación	Mecanismos de Realización
Identificación, evaluación y aprovechamiento del impacto comercial. Pactos geopolíticos	-Integración comercial entre países
Plan de elaboración más avanzada de los minerales	-Afinaciones de la calidad -Depuraciones para la valorización de productos -Transformación de producto en boca-mina -Manufactura - artesanía minera
Mejora del aprovechamiento económico de yacimiento	-Mejora de la recuperación mineralúrgica de material vendible en minerales y desechos -Mejora tecnológica de la extracción y recuperación geológica (mecanización + mineral) -Ahorro energético en planta y mina -Ahorro energético en la metalurgia
Fondos de almacenamiento	-Para regularización de la actividad minera -Para necesidades estratégicas -De desechos contaminados

CUADRO No. 3

PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA MINERA

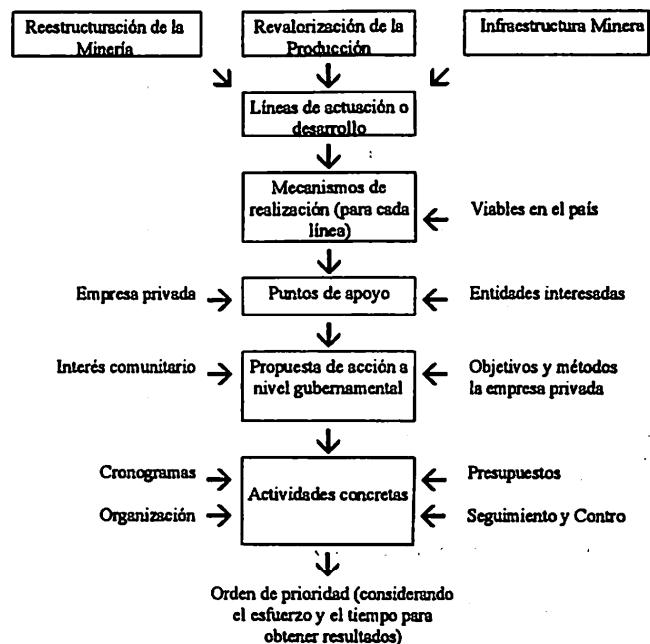
Líneas de Actuación	Mecanismos de Realización
Base informática y documental de la capacidad y el potencial minero del país	<ul style="list-style-type: none"> -Cartografía metalotécnica y minera nacional -Exploración sistemática del potencial minero del subsuelo -Inventario y actualización dinámica de recursos y reservas minerales -Recogida, archivo, tratamiento y divulgación de la información procedente de las actividades mineras
Esclarecimiento, registro, publicación y liberación del dominio minero estatal, público y privado	<ul style="list-style-type: none"> -Interconexión de registros -Revisión de cánones -Agilización y productividad de las zonas reservadas por el Estado -Incentivos a la legalidad minera
Formación profesional minera y postminera	<ul style="list-style-type: none"> -Cursos de capacitación -Incentivación y promoción formativa -Reconversión formativa
Reducción de los impactos negativos socio ambientales de la minería	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo ambiental del estatuto minero -Campañas de sensibilización -Operaciones de erradicación de los riesgos profesionales -Actuaciones medio ambientales
Técnicas y métodos mineros	<ul style="list-style-type: none"> -En investigación -En explotación -En mineralurgia -En comercialización y nuevos usos
Acciones horizontales	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo y aplicación legislativa -Reforma institucional y administrativa -Coordinación administrativa -Apoyo técnico y asesoramiento -Seguimiento y revisión de la planificación

cual se estiman los cronogramas y presupuestos para su ejecución, se definen prioridades y se determina en cada caso la forma de organización, seguimiento y control.

Un esquema del procedimiento de planeación planteado se presenta a continuación:

ESQUEMA DE PLANEACIÓN²⁰

Conocer, Consolidar y Fortalecer la Industria Minera Nacional a Través del Diseño y estructuración de Programas.



ESTRUCTURA DEL PNDM DE LA UPME

1. DIAGNÓSTICO POR TEMAS

(Operacionales, Comerciales y Conexos, Financieros y Conexos, Legales, Institucionales, Entorno Ambiental y Social)

Tema → Diagnóstico

2. RECOMENDACIONES CONSOLIDADAS POR ÁREA

(Operacional, Comercial, Financiera, Marco Legal, Marco Institucional, Entorno Ambiental y Social)

TEMA



POLÍTICA



OBJETIVOS PRIMARIOS



OBJETIVOS SECUNDARIOS

3. ESQUEMA SIMPLIFICADO

Tema → Diagnóstico → Recomendaciones

- Política
- Objetivos Primarios
- Objetivos Secundarios

Con miras a facilitar una visión comparada del contenido y alcance del Plan Nacional de Desarrollo Minero con respecto al esquema de planeación del desarrollo económico del sector minero expuesto anteriormente, veamos la estructura general de los programas resultantes del Plan propuesto por la UPME y su esquema de funcionamiento

²⁰ Adaptado por Vargas, Elkin, de la propuesta general de Azcárate, Viejobueno y otros. *Programa Andino de Minería*. Junac, Lima, 1991.

ALCANCE DEL PNMD-UPME

Ejemplo No. 1

DIAGNÓSTICO POR TEMAS²¹

TEMA:	“Nivel de exploración básica estatal”
DIAGNÓSTICO:	“En Colombia el presupuesto estatal para exploración básica es del orden de 1.5 millones de dólares/año. Compárese con niveles de 10 y 15 millones anuales en países de gran desarrollo minero como Chile, Bolivia y Perú”

RECOMENDACIONES CONSOLIDADAS²²

TEMA:	“Programa de exploración básica”
POLÍTICA:	“Las entidades del sector oficial deben concentrarse en la investigación básica. La información generada en este proceso, debe estimular al inversionista privado para adelantar las etapas de prefactibilidad y factibilidad minera. El Ingeominas con la estrecha colaboración de la UPME adelanta el “programa de exploración básica”
OBJETIVOS PRIMARIOS:	“Diseñar y ejecutar un programa de exploración básica”
OBJETIVOS SECUNDARIOS:	<p>ADELANTAR un programa de investigación geocientífica sobre los parámetros físicos, químicos, etc., que caracterizan el subsuelo.</p> <p>AGILIZAR el programa de cartografía geológica</p> <p>EJECUTAR el inventario minero nacional</p> <p>ELABORAR mapas metalogénico, de anomalías, geoquímico, geofísico, gravimétrico y magnetométrico a escalas adecuadas</p> <p>IMPLEMENTAR un banco de información minera georeferenciada que interactue con el sistema de la UIME.</p>

ALCANCE DEL PNMD-UPME

Ejemplo No. 2

DIAGNÓSTICO POR TEMAS²³

TEMA:	“Funciones básicas del Estado dentro del Marco de políticas de Apertura”
DIAGNÓSTICO:	<p>“Se tiende, pero no se está todavía dentro del esquema de:</p> <p>Salir de actividades de ejecución de funciones de índole operacional / productivas y comerciales</p> <p>Concentrarse en funciones de planeación, regulación y control”</p>

RECOMENDACIONES CONSOLIDADAS²⁴

TEMA: Minero”	“Ordenamiento Institucional del Sector
POLÍTICA:	“DEFINIR claramente el rol del Estado (Planificar, Regular y Controlar, dejando las actividades operacionales al Sector Privado)
OBJETIVOS PRIMARIOS:	<p>“CONCENTRAR la actividad del MME en Políticas, Planeación, Regulación y Control.</p> <p>Las funciones técnicas y operativas que hoy desarrolla deben pasar a una entidad descentralizada, con recursos técnicos, humanos y económicos adecuados.”</p>
OBJETIVOS SECUNDARIOS:	<p>“IMPLANTAR un régimen único de contratación que garantice la igualdad de acceso y elimine la discrecionalidad.</p> <p>COORDINAR actividades mineroambientales con el MinAmbiente, con el apoyo de UPME y UIME</p> <p>PROCEDER al diseño de un nuevo Registro Minero sistematizándolo y descentralizándolo operativamente.</p> <p>IMPLEMENTAR procesos para el mejoramiento de la información sectorial</p> <p>RECOGER de las Gobernaciones la función de administración del recurso minero</p> <p>ELIMINAR las funciones de Asistencia Técnica, dejándolas al sector privado.</p>

²¹ Manual Operativo, Plan nacional de desarrollo minero, 1997, p.16

²² Manual Operativo, Plan nacional de desarrollo minero, 1997, p.28

²³ Manual Operativo, Plan nacional de desarrollo minero, 1997, p.23

²⁴ Manual Operativo, Plan nacional de desarrollo minero, 1997, p.48

Como se ilustra en los anteriores ejemplos, los objetivos planteados en el PNDN-UPME están enunciados de manera tan general que el procedimiento adoptado parece haber conducido a un catálogo de buenas intenciones sin ninguna referencia a las estrategias y restricciones, aspectos claves en un esquema de planeación.

4. OBSERVACIONES A LOS DOCUMENTOS INFORME EJECUTIVO Y MANUAL OPERATIVO DEL PNMD, UPME

A continuación y con el ánimo de hacer un aporte a la discusión sobre el Plan Nacional de Desarrollo Minero, PNMD, haremos algunas observaciones y plantearemos varios interrogantes a lo expuesto y escrito por los autores del trabajo que nos convoca al presente análisis. Abordaremos inicialmente dos de los aspectos que más se han resaltado por parte de la UPME en el PNMD: la clasificación de la minería y la estructura matricial para el sector minero, para luego tratar temas como los de participación del sector privado en su elaboración y eventual ejecución, los objetivos del Plan, las propuestas sobre inversión de regalías y finalmente, la importancia a largo plazo del PNMD a la luz de las "acciones" que la UPME debe emprender para su implementación.

4.1 LA NUEVA CLASIFICACIÓN DE LA MINERÍA

La legislación minera vigente clasifica la minería en pequeña, mediana y grande, adoptando criterios objetivos como el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado período de tiempo, los minerales y el modo de producción.

Los nuevos grupos en que el PNMD clasifica la minería son: el G1 que corresponde a la minería llamada informal, de subsistencia o de supervivencia; el G2 que es una minería depredadora del recurso y casi siempre al margen de la normatividad, no solo minera sino también fiscal, laboral, ambiental y

social; y el G3 que es el ideal: empresarios que cumplen con todas sus obligaciones legales y en los aspectos ambientales aplican "o están interesados en cumplir la normatividad ambiental".

Analicemos de manera somera cada uno de los grupos: En el primero, G1, se mezclan mineros que están al margen de la normatividad minera, con aquellos que hacen minería para su subsistencia, quienes se encuentran amparados por la ley cuando reunen determinadas características. De este grupo se afirma que es un modo de producción minero "incompatible",²⁵ al cual se acude por quienes no han sido objeto de la atención social del Estado. Pero ¿incompatible con qué?

En aras de una discusión seria, aceptemos que la actividad minera informal y la de supervivencia son asimilables y que sus métodos son incompatibles con el orden legal y formal de la actividad, con el medio ambiente, con la dignidad del trabajo humano, etc. La minería de subsistencia en Colombia no tiene ninguna capacidad de evolución, es una actividad marginal y temporal; se da espontáneamente en la medida que las gentes no tengan otro tipo de ingresos y las mineralizaciones sean de alto valor contenido y de fácil acceso, pues les permite obtener por esta vía algunos recursos para subsistir y no propiamente para enriquecerse. También desaparece en forma espontánea cuando quienes la practican encuentran actividades alternativas más estables y mejor remuneradas. La minería informal tampoco tiene capacidad alguna de evolucionar debido a su propia naturaleza de transhumancia y transitoriedad y por lo tanto este grupo de minería se debería considerar simplemente como no planificable.

En el grupo G2 están integrados mineros legales e ilegales. De acuerdo con el PNMD este grupo debe ser controlado de manera energética, pero al mismo tiempo buscar su tránsito a niveles superiores de desarrollo empresarial, para que quienes se encuentran en esta condición puedan seguir operando o de lo contrario cesen su actividad. Al respecto el señor Secretario de Minas y Energía del

²⁵ Ministerio de Minas y Energía. *Plan nacional de desarrollo minero; resumen ejecutivo. 1997. p. 11*

Departamento de Antioquia, ingeniero Pedro Hernández expresaba: "No acabamos de entender cómo el Estado, sin violar la ley, podría proteger y promover una minería que se desarrolla al margen de su regulación y control, muy posiblemente invadiendo áreas de títulos mineros otorgados y violando derechos constituidos, que tiene la obligación de amparar."²⁶

El G3 lo integran no solo los mineros que cumplen sino también los que están interesados en cumplir la normatividad ambiental, es un grupo responsable con la sociedad y el medio ambiente, y en el que se utilizan tecnologías limpias y eficientes. Esta es una caracterización ideal de los objetivos y métodos de las empresas mineras organizadas ya que en realidad, éstas no reúnen todas las cualidades allí descritas. Además, no creemos que haya una sola empresa minera que diga no estar interesada en cumplir con la normatividad ambiental.

En cuanto a la consideración sobre que sólo al G3 se le deba "facilitar el acceso a la información geológica básica a nivel regional, facilitar el acceso al recurso minero mediante otorgamiento pronto y transparente de títulos mineros que garanticen al descubridor de depósitos económicos la posibilidad de su posterior explotación, generar un clima normativo que de seguridad a largo plazo al título, así como propender por garantizar una economía procesal, eficiente y transparente"²⁷ creemos que es en esencia inaplicable debido a los principios de igualdad e imparcialidad que deben regir al Estado.

El PNDM al hacer tal clasificación de la minería, afirma crear tres grupos homogéneos.²⁸ Ello debería permitir que la ubicación de alguien dedicado a actividades mineras no ofrezca dificultades, como no la ofrece la clasificación vigente que como anotamos, utiliza criterios objetivos. Pero como hemos visto, los nuevos grupos no son homogéneos pues sus

elementos no tienen características similares y por tanto, la ubicación de un minero en uno de los grupos dependerá del criterio del funcionario de turno. Pongamos estos ejemplos:

1. Un minero con título registrado que incumple normas ambientales sobre emisiones porque su nivel tecnológico y capacidad económica no le permiten emprender en este momento los trabajos requeridos. Es del G2 porque está al margen de la normatividad ambiental, pero también del G3 porque se encuentra interesado en cumplir dichas normas.
2. Una empresa minera posee título minero, cumple sus obligaciones mineras y ambientales, pero no paga impuestos y está en mora de cancelar los aportes a la seguridad social. Es del G3 por sus aspectos mineros pero del G2 por estar al margen de la normatividad fiscal.
3. Un minero ilegal que invade el área de un título minero; el individuo tiene una explotación de mediana minería sin título pero es respetuoso de todas las normas técnicas, fiscales y laborales. Es del G2 porque incumple normas legales mineras, pero el Estado debe entonces buscar su reconversión al G3, obviando la aplicación de la ley.

La confusión creada por las características de cada grupo se ve agravada por la que aportan frases tales como: "se ha encontrado que existen una serie de características similares que agrupan a los mineros bajo el ámbito de tres grandes denominadores comunes, que tienen como punto de referencia, el ciclo minero", "La identificación heterodoxa de los grupos homogéneos que conforman la minería en Colombia, puede introducir dudas que se despejarán en la medida en que se tengan claras las acciones a seguir en cada uno de dichos grupos por parte del Estado."²⁹

²⁶Secretaría de Minas y Energía. *Observaciones al Dr. Eduardo Chaparro Ávila al PNDM.*

²⁷ *Idem.* p. 13.

²⁸ Homogéneo se define por la Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Espasa-Calpe, 1970, así: "dice de del compuesto cuyos elementos son de igual naturaleza o condición."

²⁹Ministerio de Minas y Energía. *Plan nacional de desarrollo minero: resumen ejecutivo.* 1997. p. 11 y 21

4.2 LA ESTRUCTURA MATRICIAL

Para el Manejo Operativo del PNDM, se indica que el Ministerio y la UPME “requieren de una herramienta bien estructurada que facilite el análisis diagnóstico del Sector Minero para la revisión y actualización del PNDM.” El esquema propuesto tiene cuatro niveles: estructura matricial, el papel del Estado en el ciclo minero, funciones de la UPME dentro del Estado y el aseguramiento interno de calidad del servicio.

La Estructura matricial tridimensional diseñada que se observa en el gráfico número 1, dice la UPME que es sencilla y permite una visión global del panorama minero nacional, sin embargo, al tratar de confrontar estas virtudes y de evaluar su utilidad, se observa que no resultan tan evidentes y que mínimo van a requerir un manual de aplicación. No son claros los criterios con los cuales se hicieron las divisiones y subdivisiones, ni las diferencias que puedan existir entre áreas de acción estatal y procesos de acción estatal, y menos aun, porqué una de las áreas de acción estatal se denomina sector privado, y las otras son el marco y el entorno.

Sería interesante entender la posibilidad de planeación que brinda cada una de las 175 intersecciones o cubos, por ejemplo: la del proceso de regulación y control de la actividad del ciclo minero gestación de un proyecto del sector privado en el área de acción estatal financiera, o la del proceso de promoción comercial de la actividad del cierre en el área de acción operacional.

En cuanto al papel del Estado en el eje llamado “Áreas de acción estatal”, ya hemos señalado que una de sus subdivisiones corresponde a “sector privado”; como se ve en el gráfico número 1. Esta subdivisión a su vez se subdivide en tres áreas, operacional, comercial y financiera. Para el área operacional, observemos el cuadro número 4 tomado del PNDM en el cual vemos los temas que se tratan y los diagnósticos sobre el particular. A pesar de que estamos sobre el eje áreas de acción estatal, el primero y segundo temas se refieren a la “producción”, y “exploración” correspondientes al

eje ciclo minero; el tercer tema “planeación estatal minera”, corresponden al eje “procesos de acción estatal”.

En el cuadro número 5, también en las llamadas “áreas de acción estatal” en los temas comerciales, observamos que los diagnósticos no solamente se hace referencia al tema comercial, sino curiosamente también a los de infraestructura y servicios, educación, y desarrollo de la industria joyera.

Siguiendo la misma línea de análisis, los temas financieros y conexos del cuadro número 6, cubren aspectos como la necesidad que tiene el sector privado minero de información geológica básica, reglas claras de contratación e infraestructura adecuada para el sector y temas como: acciones estatales sectoriales y sesgo hacia sector energético y sesgo hacia el carbón, o demanda interna de productos mineros, los cuales no todos guardan una relación directa con asuntos financieros.

GRAFICO No. 1

Matriz de acción estatal sectorial

		CIERRE					
		PRODUCCIÓN					
		DESARROLLO					
		EXPLORACIÓN					
		GESTACIÓN					
PROCESO DE ACCIÓN ESTATAL		AREAS DE ACCIÓN ESTATAL					
		SECTOR PRIVADO		MARCOS		ENTORNO	
		OPER.	COM.	FINA.	LEG	INS.	AMB. SOC.
PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN							
INFORMACIÓN							
PROMOCIÓN							
PROTECCIÓN Y SEGURIDAD							
REGULACIÓN Y CONTROL							

CUADRO No.4³⁰

DIAGNOSTICO: TEMAS OPERACIONALES

Referencia: Estudios subsectoriales 03, 05, 06, 08, 14 y otros

TEMA	DIAGNÓSTICO
Nivel de la producción minera colombiana	<ul style="list-style-type: none"> Estimada en menos del 2% del PIB (excluyendo hidrocarburos), se encontraría muy por debajo de su potencial de contribución, pero no hay hoy elementos cuantificables (reservas minerales probables y probadas) para determinar dicho potencial Dentro del Grupo Andino Colombia tiene la participación mas baja del sector Minero en el PIB
Nivel de exploración básica estatal	<ul style="list-style-type: none"> En Colombia el presupuesto estatal para exploración básica es del orden de 1.5 millones de dólares/año. Compárese con niveles de 10 y 15 millones anuales en países de gran desarrollo minero como Chile, Bolivia y Perú.
Planeación Estatal Minera	<ul style="list-style-type: none"> Se ha concentrado en proyectos de carácter puntual o local (mas del ámbito del Sector Privado), descuidando la investigación regional. Enfasis opuesto al orden de prioridades de la acción estatal dentro de políticas de apertura y globalización.
Cartografía geológica nacional	<ul style="list-style-type: none"> Cartografía de confiabilidad aceptable cubre solamente el 27% del territorio nacional (categorías A, B, C, D) Los estudios metalogénicos, geofísicos y geoquímicos de carácter regional cubren menos del 20% del territorio nacional
Disponibilidad de información geológico-minera	<ul style="list-style-type: none"> La información básica generada por el Estado es escasa Los periodos de confidencialidad de la información generada por el Sector Privado son excesivos (hasta 30 años) La información geológico minera nacional no está todavía integrada en un sistema operante y de fácil acceso.
Regulación y Control de operaciones mineras	<ul style="list-style-type: none"> Demasiado énfasis en trámitocracia central y poco énfasis, en recursos y capacitación dirigidos a la monitoría de campo para evaluar cumplimiento de la normatividad
Criterios de estratificación de las actividades mineras operacionales	<ul style="list-style-type: none"> La distinción tradicional entre pequeña, mediana y gran minería no es la más adecuada para diferenciar el rol del Estado en cuanto a los 5 'Procesos de Ejecución'³
Atractivo de Colombia para la inversión en exploración por la empresa minera privada	<ul style="list-style-type: none"> Potencial geológico = alto Estabilidad Política = señales contradictorias Políticas para el sector Minero = mejorando pero no muy competitivas todavía con relación a otros países Latinoamericanos Seguridad física = grave preocupación Otros (infraestructura y servicios, ubicación geográfica, experiencia anterior, etc.) = manejable
Características de la actividad privada (con excepción de ejemplos de gran minería, y algunos otros)	<ul style="list-style-type: none"> Proliferación de intermediarios mineros, podría decirse que concesiones 'de engorde' Actividad exploratoria prácticamente nula Alta informalidad, carencia de títulos mineros Planeación minera deficiente Tecnologías primitivas o poco desarrolladas
Infraestructura de transporte	<ul style="list-style-type: none"> Red férrea Mínima, equipo obsoleto, baja velocidad promedio (15 Km./hr)

³⁰Ministerio de Minas y Energía. Plan nacional de desarrollo minero,p. 16

³ Planeación & Coordinación, Información, Promoción, Protección/Seguridad, Regulación & Control

CUADRO No.5³¹

DIAGNOSTICO: TEMAS COMERCIALES Y CONEXOS (INFRAESTRUCTURA & SERVICIOS)

Referencia: Estudios subsectoriales 03, 08, 15 y otros

TEMA	DIAGNÓSTICO
Nueva infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Solo los grandes proyectos mineros la pueden financiar • Otros proyectos requerirían compartir (costos) con otros usuarios • Apoyo del Estado podría ser estrategia conveniente en ciertos casos
Infraestructura actual	<ul style="list-style-type: none"> • Carreteras: su regular estado duplica costos de transporte • Puentes: muchos no tienen adecuada capacidad para camiones pesados • FFCC: Bajo cubrimiento, mal estado, sin integración con otros medios de transporte ni buen acceso a puertos • Red fluvial: restricciones por bajo calado y ancho de canales naveables; infraestructura portuaria deficiente para transporte de minerales. • Puerto marítimos: Solo dos con calado suficiente para buques mineros (volumen, granel) y uno es privado. Los demás restringidos para buques de mas de 40.000 TM. • Políduitos: En general no sirven a las regiones mineras (pero tampoco hay demanda) • En general las provincias mineras no están bien conectadas hacia los mercados internacionales
Servicios actuales (Energía)	<ul style="list-style-type: none"> • Los grandes proyectos mineros están bien servidos • Los medianos y pequeños generalmente cuentan con generación propia • Las zonas mineras (rurales) tienen servicios públicos muy deficientes
Servicios actuales (otros)	<ul style="list-style-type: none"> • En general deficientes en zonas mineras (rurales)
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • La demanda de personal profesional se cubre en cantidad, mas no en calidad. • Existen deficiencias para disciplinas especializadas del proceso minero.
Seguridad física	<ul style="list-style-type: none"> • La violencia representó un 14% del costo del sector minero • Subversión presente en muchas regiones mineras, ha causado el cierre temporal o definitivo de operaciones mineras.
Industria y comercio de minerales en general	<p>No se desenvuelve dentro del mejor entorno en cuanto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parámetros macroeconómicos estables y previsibles • Seguridad personal y funcionamiento de la justicia • Normatividad ambiental clara y ágil • Infraestructura adecuada y Régimen de Inversión atractivo • Estructura de costos/precios de oro, etc., no siempre involucra los costos ambientales y sociales asociados.
Consumo del oro	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente para reservas cambiarias seguido del uso en joyería.
Perfil de la Industria de joyería	<ul style="list-style-type: none"> • El 70% del oro y el 90% de las esmeraldas van al mercado internacional • La demanda para la industria joyera crece a una tasa mayor que la economía nacional en su conjunto • Es importante para industrializar los metales y minerales preciosos productos en el país (valor agregado) • Debe dirigirse principalmente al mercado internacional • El oro especialmente tienen gran potencialidad
Posibles barreras al desarrollo de la industria joyera	<ul style="list-style-type: none"> • Monopolios que han incentivado la ilegitimidad • Excesivas restricciones que desincentivan al sector formal • Ausencia de marco regulatorio adecuado • Altísima proporción de pequeña empresa joyera

³¹Ministerio de Minas y Energía. Plan nacional de desarrollo minero, p. 18

CUADRO No. 6³²

DIAGNOSTICO: TEMAS FINANCIEROS Y CONEXOS

Referencia: Estudios subsectoriales 03, 04, 07 y otros

TEMA	DIAGNÓSTICO
Políticas para el Sector	<ul style="list-style-type: none"> • No han sido claras
Acciones estatales sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Han sido de carácter coyuntural o disperso
Contratación minera	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha dado en forma dispersa e incoherente
Sesgo hacia Sector Energético	<ul style="list-style-type: none"> • Ha sido marcado
Sesgo hacia el carbón	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha dado dentro del sector Minero mismo
Información sobre el Sector	<ul style="list-style-type: none"> • Ha sido deficiente
Sector privado minero	<ul style="list-style-type: none"> • Necesita: • Información geológica básica • Reglas claras de contratación • Infraestructura adecuada • Condiciones estables para la inversión a mediano y largo plazo
Desarrollo sectorial minero Baja participación en el PIB Encadenamiento con procesos industriales posteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Han sido lentos, en parte consecuencia de lo anterior
Demandas internas de los productos mineros	<ul style="list-style-type: none"> • Ha sido tradicionalmente baja y se refleja en muchas pequeñas explotaciones, operadas sin mucha tecnología
Gremios mineros	<ul style="list-style-type: none"> • Son pocos, no han sido fuertes, son regionales, representan subsectores.
Recursos estatales invertidos en el Sector	<ul style="list-style-type: none"> • Han sido reducidos
Las instituciones responsables	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen un carácter centralista, dificultando trámites
Otras barreras	<p>Han sido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Multiplicidad y complejidad de trámites y procedimientos • Discrecionalidad en el otorgamiento de derechos • No continuidad entre las actividades de exploración y explotación • Régimen de aportes y reservas especiales
Oferta de financiación para el Sector	<ul style="list-style-type: none"> • No ha existido con excepción del carbón
Demandas y condiciones para créditos del Sector	<ul style="list-style-type: none"> • No han sido dimensionados a través de estudios
Clima de inversión	<ul style="list-style-type: none"> • Los cambios en la Constitución Política y en la legislación reciente le son favorables (salvo la norma constitucional sobre expropiación administrativa). Adicionalmente: <ul style="list-style-type: none"> • La disponibilidad de áreas prospectables • La seguridad de los títulos o licencias mineras • La estabilidad en los términos de contratación • Las reglas ambientales claras y consistentes con la exploración minera. • La seguridad personal para los empleados.
Créditos para el sector	<ul style="list-style-type: none"> • Presentan dificultades para su obtención, difíciles de superar
Fondos de financiación minera (del Carbón, de Fomento a Minerales Preciosos y Nacional de Regalías)	<ul style="list-style-type: none"> • Son en principio suficientes para canalizar recursos y líneas de crédito existentes, junto con otras actividades de crédito minero de diferentes entes estatales.
Fondos de Garantías	<ul style="list-style-type: none"> • Sirven al sector en ciertos casos
Garantías colaterales (Títulos Mineros, Equipos y Reservas en el subsuelo)	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen poca aceptación dado que requieren evaluaciones de especialistas
Cooperación Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Hay relativamente poco aprovechamiento del potencial de oferta de recursos de Cooperación Internacional para programas relacionados con control y alternativas para la minería informal

³² Ministerio de Minas y Energía. Plan nacional de desarrollo minero, p. 20

Y así sucesivamente, si se hace una revisión de cada una de las 7 áreas de acción estatal, se puede llegar a la conclusión de que los redactores del PNDM no tenían claridad suficiente sobre los contenidos de cada una de las áreas de acción estatal, pues los demás ejes de la estructura matricial no son objeto de análisis.

4.3 LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La Constitución Política de 1991 estableció que el Estado contribuirá a la organización de las asociaciones con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.³³ El escenario de concertación para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Minero fue el Comité de Planeación Minera³⁴ cuya participación, que se señala como importante, no aparece de manera explícita en el texto del Plan.

Al respecto en el Informe Ejecutivo se afirma: "El documento representa un esfuerzo mancomunado, del Ministerio de Minas y Energía, la Unidad de Planeación Minero Enegetica y el sector privado" y "El escenario de concertación ha sido el Comité de Planeación Minera, organismo en el cual ha tenido representación tanto el sector público como la industria privada y sus gremios"³⁵, pero no se hace referencia específica a cuáles fueron las recomendaciones u observaciones hechas por el sector privado en las reuniones del Comité, no hay una sola actividad que el Plan le encomiende al sector privado, ninguna referencia bibliográfica en la cual

se mencionen documentos diferentes a los oficiales o de organismos internacionales.

En el PNDM se dice que se hicieron entrevistas con representantes del sector público y privado, pero no se conocen ni los entrevistados, ni las preguntas hechas, ni las respuestas dadas. Está tan débilmente sustentada la participación del sector privado, que los proyectos relacionados se limitan a los de carácter institucional, y no hay mención alguna a lo largo del texto del Manual Operativo del PNDM sobre las actividades que está desarrollando el sector privado. Por tanto el aporte conceptual y operativo de las empresas mineras brilla por su ausencia.

Tampoco podrá considerarse como participación activa del sector privado la elaboración del documento, a través de un contrato de consultoría, con personas que están o han estado al servicio de la industria.

4.4 LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO MINERO

Empiezamos por decir que los objetivos para para los cuales fue diseñado el plan son además de ambiguos, imprecisos y mezquinos en sus proyecciones.³⁶ Veamos algunos ejemplos

No se justifica contratar una consultoría para que le recomiende al Ministerio y a la UPME que el PNDM es para hacer aquello que las normas les han señalado como función:³⁷ "Servir al Ministerio de Minas y Energía y en particular a la Unidad de Planeación Minero-Energética, como referencia práctica permanente para ejercer el liderazgo en materia de planeación minera indicativa."³⁸

La ciencia y la tecnología son tópicos vitales para el sector minero en la medida en que se desarrolle y utilicen para determinados fines, pero carecen de

³³ Artículo 103 Constitución Política de 1991

³⁴ La legalidad de este Comité es cuestionable por cuanto mediante las Resoluciones 3-0040 y 8-0728 de 1994 del Ministerio, basadas en el Decreto Reglamentario 1253 de 1993, se ha pretendido reemplazar el Comité de Política Minera creado por el Decreto Ley 2655 de 1998 (Código de Minas). Además la precariedad de la representación privada en el mismo es evidente: de un total de 9 miembros, 7 son representantes de entidades públicas y dos son designados por el Ministro de Minas pero no obligatoriamente pertenecientes al sector privado.

³⁵ Ministerio de Minas y Energía. Plan nacional de desarrollo minero; resumen ejecutivo. 1997. p.4.

³⁶ Ministerio de Minas y Energía. Plan nacional de desarrollo minero; resumen ejecutivo. 1997. p.5.

³⁷ Numeral 3 del artículo 13 del Decreto 2119 de 1992.

³⁸ Ministerio de Minas y Energía. Plan nacional de desarrollo minero; resumen ejecutivo. 1997. p.5, y Manual Operativo Plan Nacional de Desarrollo Minero, p.4.

sentido cuando su propósito ni siquiera es esbozado y su importancia solamente se reduce al manejo de la información: "Servir al sector privado interesado en la minería, mediante una red de información minera, con páginas electrónicas interconectadas y de fácil instalación y actualización."³⁹

Si el PNDM va a "Constituir la columna vertebral para la ejecución de las recomendaciones del documento Conpes de minería aprobado en enero de 1997" sus acciones deben estar estrechamente relacionadas con aquellas, pero en vez de mostrar esta interrelación, se concluye simplemente con que ello se hará: "de tal manera que le permita al país irrumpir con fuerza en el siglo XXI con un sector minero sólido y sostenible y que como resultado haga posible la máxima utilización de nuestro potencial minero."⁴⁰

Generalmente los planes de desarrollo y casi se puede decir que cualquier proyecto que se emprenda tiene, al menos en teoría, la finalidad de "Contribuir a la generación de un impacto socio-económico positivo para beneficio de los colombianos" pero es incomprendible que para completar la idea se diga que tal impacto "puede ser importante aunque de difícil cuantificación, con el Estado actuando en este proceso con responsabilidad sobre sus obligaciones, así como promotor y canalizador de las fuerzas de la economía y del mercado."⁴¹

4.5 EL PATRÓN DE INVERSIÓN DE REGALÍAS

En Colombia las regalías se fijan con criterios políticos regionales y no, como en su origen y esencia tiene que ser, con el ánimo de lograr una contraprestación de los explotadores al dueño de los recursos, acorde con el valor social de las reservas de cada yacimiento, y en consecuencia buscando que sean un fiel reflejo de su bondad económica, para que de un lado no se desestimule la actividad minera y del otro, el Estado pueda compensar adecuadamente a los ciudadanos por la explotación de los recursos agotables.

³⁹ Idem. página 5 de ambos documentos.

⁴⁰ No olvidemos que la máxima utilización del potencial minero no siempre es la mejor utilización en términos de desarrollo sostenible.

⁴¹ Idem. página 5 de ambos documentos

El principio básico de este planteamiento es que los recursos minerales nos pertenecen y el régimen legal privatiza, adjudica o contrata su explotación; el beneficiario la hace obedeciendo a una sola racionalidad: la búsqueda inteligente del lucro personal y considera que el pago de impuestos de renta y el empleo generado en su actividad es ya una contribución suficiente a las metas de equidad. El Estado, que es solo el administrador del patrimonio natural explotado, debe regirse por una racionalidad más amplia en defensa de ese patrimonio común, está obligado a intervenir fijando una regalías justas y garantizando que éstas se dirijan hacia el bienestar general de la población. De ahí que la forma lógica y universal de obtener metas de equidad intrageneracional a partir de la extracción de recursos minerales es hacer un adecuado uso de los dineros que por concepto de regalías capta el Estado.

A pesar de lo anterior, en nuestro país se ha promovido, tanto desde el sector público con la expedición de normas como del privado por la aceptación de ellas, una distorsión en la forma en que deben ser distribuidas las regalías. Para acentuar tal distorsión el PNDM-UPME le recomienda al Estado "Financiar actividades estatales mineras con fondos de regalías", entre las que se señalan específicamente "Financiar los trabajos de exploración básica del Ingeominas a la mayor brevedad", "Financiar a Minercol" y "Cubrir los costos de los procesos de vigilancia ambiental y de seguridad que deberán ejercer los municipios con relación a su minería."

Es decir que con lo propuesto, no se está buscando la justicia social sino más bien se ha decidido someter los recursos provenientes del pago de las regalías al riesgo de eventuales hallazgos de mineralizaciones o de zonas favorables a la actividad minera, programas que están más relacionados con la equidad con las futuras generaciones que con la solución a los problemas de saneamiento básico, salud, educación y apoyo a proyectos productivos de economía solidaria de la generación actual, y lo que es más grave aún: se está proponiendo que parte de los dineros se inviertan en la nueva Minercol y en actividades de vigilancia ambiental y seguridad, lo que en la práctica significa dilapidarlas en burocracia.

4.6 LAS “ACCIONES” A EMPRENDER SEGÚN EL PNDM

De la lectura de los documentos de la UPME es posible deducir que el PNDM está diseñado no para servir como impulsor del desarrollo minero sino como mecanismo para el ejercicio permanente de la actividad de planeación, y por tanto que es un elemento para garantizar la permanencia de la UPME en el tiempo. La verdad de esta afirmación se deriva de la lectura de frases como estas:

“El Manual Operativo del PNDM, busca mejorar el aporte de la UPME, al desarrollo minero nacional, mediante un modelo de planeación indicativa y flexible, basada en acciones estratégicas...”

“La administración y mantenimiento del PNDM en el tiempo puede y debe ser un ejercicio estructurado, eficiente y sostenible en un sentido administrativo, que requiere revisión y ajuste periódicos.”

“La magnitud de la tarea de planeación amerita la destinación adecuada y oportuna de recursos suficientes para que el PNDM se pueda desarrollar”

“Logrando la UPME generar esta dinámica de ciclos anuales, se generará una cultura de planeación estratégica y una gran integración de fuerzas vivas para el desarrollo minero.”

Con los enunciados anteriores se está resaltando la planeación por la planeación y no como un medio para lograr resultados en términos de generación de empleo y mayor bienestar para los colombianos. Parece ser que lo importante es que el PNDM tenga vida y vigencia, y por tanto los temas asumidos como prioritarios son: definir y asegurar recursos para el desarrollo del PNDM; asegurar la capacitación para el éxito del PNDM; evaluar la reforma al Código de Minas en cuanto a su impacto sobre el PNDM, buscar la integración entre el PNDM y los planes regionales de desarrollo minero, buscar la participación de los gremios del sector en beneficio del desarrollo del PNDM.⁴²

⁴² Idem. página 20 y página 57 respectivamente

5. CUADRO COMPARATIVO DE LOS “PLANES DE DESARROLLO MINERO” REALIZADOS EN COLOMBIA

Debemos anotar que el cuadro que se presenta a continuación, pretende demostrar que los estudios presentados por Incoplan-Asomineros e IEC-Integral, tuvieron más divulgación y aplicación que la que le reconocen los autores del PNDM-UPME,⁴³ y que algunos planteamientos novedosos que en ellos se hicieron, hoy son tan evidentes que nadie los discute. En esta aproximación a los tres planes, se consideraron básicamente aspectos que tratan los documentos respectivos, lo que tiene la virtud de haber hallado similitudes en donde aparentemente no las había, pero reconociendo que se pueden haber dejado de lado aspectos considerados por sus autores como fundamentales. A ello debe agregarse que el proceso de lectura y análisis del nuevo PNDM no es tarea fácil, pues se compone en su mayor parte de cuadros sinópticos, de frases muy cortas que no están acompañadas de una buena fundamentación teórica, y en donde la relación entre los títulos y el contenido no es evidente.

⁴³ Manual Operativo, Plan nacional de desarrollo minero, 1997, p. 4

	INCOPPLAN-ASOMINEROS	IEC-INTEGRAL	UPME
Año:	1966	1986	1997
Título:	Estudios Básicos Para un Programa de Desarrollo de la Minería Colombiana	Un Plan Minero para Colombia. Básicos Para la Formulación Nacional de Desarrollo Minero	Estudios del Plan Nacional de Desarrollo Minero.
Estudios Básicos:	Serie de estudios sobre aspectos técnicos, económicos y sociales de la minería colombiana; un coordinador.	Más de 50 estudios parciales sobre distintos minerales y otros aspectos de la actividad minera; áreas económica, técnica, jurídica e informática; una dirección general	16 estudios temáticos; elaborados con metodologías y por empresas diferentes; la UPME como entidad interventora.
Diagnóstico:	La minería colombiana a pesar de tener una base adecuada en la estructura geológica y mineralógica que se conoce de su territorio, está lejos de alcanzar los niveles de producción que justifican su potencialidad.	Hay una creencia generalizada de que somos emperio minero, sin embargo el 75% del país no tiene información geológica para adelantar programas de exploración.	El nivel de producción minera colombiana se encuentra por debajo de su potencial de contribución pero no hay elementos cuantificables para determinar dicho potencial. La cartografía aceptable cubre el 27% del territorio nacional y los estudios meteógenicos, geofísicos y geoquímicos de carácter regional menos del 20% del territorio nacional.
Objetivo:	Fundamentar una política y un programa integrado de fomento y desarrollo minero para lograr: El aprovechamiento eficaz y técnico de las riquezas naturales El mejoramiento del nivel de vida de la población	Formular las bases para que el gobierno trace una política que pueda integrarse con un plan general de desarrollo para: Impulsar el crecimiento del país	Mejorar el aporte de la UPME al desarrollo minero nacional, mediante un modelo de planeación indicativa y flexible. Servir al sector privado mediante una red de información Mejorar la calidad de vida de la población
			Constituir columna vertebral para las recomendaciones del Conpes para el sector. Contribuir a la generación de un impacto socioeconómico positivo para beneficio de los colombianos

	INCOPLAN ASOMINEROS	IEC-INTEGRAL	UPME
Principio de Sostenibilidad:	<p>Hay que evitar el despilfarro de recursos en la extracción, hasta el punto de tomar medidas para posibles futuros aprovechamientos.</p>	<p>Desarrollar estrategias de diversificación productiva dado el carácter no renovable del recurso.</p> <p>La destrucción y contaminación de los recursos no se resuelven solo con normas consistentes con los conceptos de autoregulación de la industria educación.</p> <p>Presentación de declaración de efecto ambiental</p> <p>Combatir la creencia de que la ecología se ha reducido a la formulación de trabas contra una industria generadora de empleo y riqueza.</p>	<p>Financiar actividades estatales mineras con recursos de las regalías.</p> <p>Promover la sostenibilidad ambiental, implementando un sistema de regulación consistente con los conceptos de autoregulación de la industria</p> <p>Producir un Plan de Desarrollo Ambiental para la totalidad de su territorio por parte de todos los municipios.</p> <p>Determinar las condiciones deseables que sirvan a los propósitos antropocéntricos del desarrollo minero ambiental</p>
Exploración:	<p>Se debe intensificar el proceso de exploración y descubrimiento de yacimientos.</p> <p>Hay que estimular la participación del sector privado en la exploración</p>	<p>El programa de exploraciones debe ser selectivo y concentrarse en las áreas y minerales identificados como prioritarios</p> <p>La exploración debe ser prioridad del Estado; la inversión privada debe ser complementaria.</p>	<p>Diseñar y ejecutar un programa de exploración básica que debe realizar el Ingeominas</p>
Principios:	<p>Garantizar al descubridor la explotación del yacimiento descubierto.</p>	<p>No se hace mención específica sobre el asunto pero en el proyecto de ley minera se vislumbra el tránsito de exploración a explotación de los minerales hallados.</p>	<p>Se debe asegurar que quien explora pueda explotar el yacimiento.</p>
Minerales prioritarios:	<p>Los metales preciosos son fuente de divisas, y el oro elemento de consolidación de los recursos monetarios del Banco central</p>	<p>Fomentar la exportación de minerales con mayores posibilidades de éxito económico y sus ventajas relativas.</p>	<p>Definir y promover los minerales estratégicos para el desarrollo de Colombia</p>

	INCOPLAN-ASOMINEROS	IEC-INTEGRAL	UPME
Información minera:	Dividir el territorio por cuadrángulos que permitan una delimitación precisa de las áreas de prospección y que eviten litigios.	Hacer una completa recomendación sobre el sistema de información minera y su implementación para: La tramitación de los registros de derechos mineros. Agregación de información de derechos, unidades de explotación, exploraciones y estudios para elaborar indicadores, clasificaciones y mapas a nivel zonal. Desarrollar y poner en ejecución los programas diseñados para cálculos de superposiciones entre derechos otorgados o en trámite y nuevas solicitudes	Diseñar operación interactiva con el sistema de información minera. Consolidar el Registro Minero Nacional único (en remplazo de los 5 existentes) ⁴⁴
Propiedad del subsuelo:	No se deben adjudicar más minas en propiedad, únicamente otorgar permisos de explotación y concesiones para la explotación.	Reafirmar el derecho del Estado sobre los recursos no renovables	Implementación del archivo sistematizado del registro y catastro minero. (El punto ya no es objeto de análisis.)
Trámites:	Facilitar los procedimientos administrativos	Agilizar los dispendiosos trámites que se requieren para obtener una licencia.	Simplificar y agilizar trámites para titulación, servidumbres, amparos y en general todos los procesos administrativos del ciclo minero.
Crédito:	Se ha carecido de crédito adecuado, se requiere un organismo especializado y se deben dar estímulos para la exploración.	Creación de la Corporación Financiera de la Minería.	Establecer una entidad financiera que integre las variadas fuentes (de financiación?) existentes

⁴⁴ Manual Operativo, Plan nacional de desarrollo minero, 1997, p. 42

INCOPLAN-ASOMINEROS		IEC-INTEGRAL	UPME
Legislación: (Resultado: Ley 20 de 1969)	Modificar la legislación que es fuente de conflictos.	Se habla de la necesidad de una ley de minería básica que le de mayor claridad y firmeza al sistema jurídico, pero se descarta la idea de un código que sea aprobado por el órgano legislativo.	Hay que modificar la legislación actual que no es competitiva. Recomiendo apoyar el proyecto de código que se discute en el Congreso.
Contraprestaciones:	Impuestos a la producción; incluyen cánones superficiales, regalías, impuestos de industria y comercio, y renta.	(Resultado: Decreto Ley 2655 de 1988) Existe la necesidad de un régimen de regalías flexible que permita la fijación de tarifas en función del valor del derecho individual otorgado al particular por la Nación; las regalías no deben ser uniformes.	Se deben eliminar contraprestaciones económicas diferentes a las de la ley. Se debe mantener un canon superficiario, diferenciando la tarifa de exploración de la de explotación.
Nuevos organismos:	Creación de un organismo que le de dinámica al desarrollo y traduzca en realidades los programas y tenga por objeto el desarrollo, explotación, transformación, transporte y comercio de los recursos minerales de la Nación distintos del petróleo	Fortalecimiento del Ministerio de Minas y Energía, dotándolo de una estructura flexible.	Crear una Empresa Industrial y Comercial para la administración de los recursos mineros.
	Creación de una entidad para el fomento minero.	Creación del Consejo Asesor de Política Minera.	(Minercol Ltda es creada con posterioridad a la presentación del PNDM pero con fundamento en la racionalización del gasto público). (Resultado: Comité de Política Minera; art. 253 del Código de Minas)
Estructura Institucional:	Revisar la estructura institucional al servicio de la minería, tanto sector público como privado.	Si bien no se propone una reforma a la estructura institucional se hacen recomendaciones para hacerla operativa.	Reformular el marco institucional de la industria extractiva.
	Creación de una entidad que planee y ejecute y mantenga actualizado el censo minero.		

	INCOPLAN-ASOMINEROS	IEC-INTEGRAL	UPME
Gasto Público:	<p>Ampliar las inversiones del Estado en investigaciones sobre carbones coquizables, yacimientos de cobre, asbestos y fosfatos, mejoras en explotaciones de carbón, oro y otros minerales, etc.</p> <p>Se deben hacer mejoras en la infraestructura para llegar a las regiones mineras y para sacar de ellas los productos.</p>	<p>El gasto público del sector debe dirigirse a financiar el programa de exploración propuesto en los estudios del Plan.</p> <p>Exploración básica</p> <p>Minercol</p>	<p>Financiar con fondos de regalías actividades como: 45</p> <p>Cubrir costos de vigilancia ambiental y de seguridad</p> <p>Canalizar recursos del FNR al desarrollo y mantenimiento de la infraestructura nacional ligada al desarrollo minero.</p> <p>Promover incentivos para el desarrollo de metales y minerales preciosos</p>
Fiscal:	<p>Tributación no es acorde con la especificidad del sector.</p>	<p>Crear estímulos a la exploración (reconocimiento de gastos de exploración contra futuras ganancias).</p> <p>Reembolso a los mineros de los costos en que incuma en la creación de infraestructura.</p> <p>Medidas fiscales que permitan a las empresas superar dificultades económicas y proteger con ello la industria nacional</p>	<p>Los estímulos o privilegios fiscales tienen límitado alcance sobre el desarrollo minero.</p> <p>Eliminar arancel e IVA sobre reimportación de piedras</p> <p>Eliminar el cobro de regalías para oro y esmeraldas. 46</p>
Inversión:	<p>Creación de una política de inventivos para capitales nacionales y extranjeros.</p>	<p>Contratación de inversionistas extranjeros en las mejores condiciones para el país. Se deja abierta la posibilidad de cualquier clase de contrato.</p>	<p>Fomentar la inversión extranjera en minería.</p>

45 Manual Operativo, Plan nacional de desarrollo minero, 1997, p. 49

46 Manual Operativo, Plan nacional de desarrollo minero, 1997, p. 37

CONCLUSIONES

Los planes de desarrollo en Colombia siempre han sido indicativos y flexibles. Prueba de ello es que en su mayor parte los planes no se han cumplido y además porque han sido las prioridades que fija la coyuntura lo que ha ido conformando aquello que finalmente se ejecuta.

El documento Conpes sobre fortalecimiento del sector minero colombiano, si bien señala que el país requiere un plan minero referido al tipo de acciones que debe emprender el Estado para lograr tal desarrollo, se entiende que dicho plan deberá estar enmarcado en los procesos de globalización, apertura económica y privatización. El motor principal de tales procesos es la empresa privada puesto que es ella la que toma decisiones importantes sobre las inversiones y alcances de las actividades de exploración y explotación de acuerdo con las condiciones del mercado. Luego, el papel del Estado en tales circunstancias se reduce a garantizar los derechos de propiedad, la libre competencia, la completa información y a ejercer labores de promoción, fiscalización y control. Al respecto surgen las siguientes preguntas: ¿Se requiere un plan estatal para ejercer tales funciones?; ¿Cuáles son las responsabilidades y compromisos de la empresa privada en el Plan, sabiendo que es la verdadera impulsora del desarrollo minero?

La propuesta de Plan Nacional de Desarrollo Minero de la UPME no consulta los proyectos de la empresa privada. Conocer la opinión o tener la aceptación de un gremio representado en esta ocasión por la muy reconocida Asociación Colombiana de Mineros no significa contar con la información necesaria para la planeación. Esta entidad muy seguramente no conoce las características y alcances de todos los proyectos de inversión minera que se adelantan en el país y ni aún aquellos que lideran sus propios asociados. Además el sector privado debe estar más alerta ante este tipo de acciones del Estado; no puede seguir asimilando sin un análisis serio, lo que se presenta en su nombre como un plan de desarrollo minero, o cualquiera otra reforma que lo afecte.

De acuerdo con el diagnóstico realizado sobre los intentos de planes de desarrollo minero elaborados en el pasado, a los que se critica por haberse quedado en un trabajo monográfico con numerosas recomendaciones de carácter general y de no haber llegado al diseño de acciones concretas, a la asignación de responsabilidades y a la estimación de presupuestos, es conveniente advertir que con la metodología esquematizada del Plan de la UPME se corre un peligro similar de parálisis porque tras el ánimo de sintetizar no existe una buena explicación teórica de los fundamentos de planeación utilizados y no se determinan claramente los mecanismos de acción estatal en cada área y de su interrelación eficiente. Concretamente sería aconsejable derivar de la matriz de acción estatal sectorial, otra que contenga las líneas de desarrollo que van a conducir al logro de los objetivos, los mecanismos aplicables para cada una, los puntos de apoyo y lógicamente una metodología para la definición de prioridades y estructuración de los proyectos de desarrollo.

Para los realizadores del documento PNDM-UPME lo fundamental es la acción de planear. El Plan es valioso porque se logró hacer y esperan que será el punto de partida hacia un mejoramiento continuo. Desafortunadamente, el enunciado esquemático de los diagnósticos, la formulación general de las recomendaciones, nos indican que hay un gran trabajo de por medio para lograr conformar un verdadero plan de desarrollo minero y que quizás sea mejor estructurar debidamente unos programas concretos que tiendan a alcanzar objetivos de desarrollo sostenible y un mayor impacto en la economía.