

Balance

■ TRANSPARENCIA de las
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS durante
el SUPERCICLO en COLOMBIA 

Reporte Nacional

Con el apoyo de:



Índice

2	Introducción
4	1. Concesiones y contratos
7	2. Producción
9	3. Recaudación de ingresos
16	4. Gestión de la renta
17	5. Información social
21	6. Información ambiental
24	Conclusiones
26	Referencias

FORO NACIONAL POR COLOMBIA

Presidente Ejecutivo: Fabio Enrique Velásquez Carrillo.

Elaboración de contenidos: Fabio E. Velásquez, Juliana Peña y Mario Martínez.

Corrección de estilo: Marusia Ruiz-Caro.

Cuidado de edición: Nelly Carrasco.

Diseño y diagramación: Renzo Espinel y Luis de la Lama.

Dirección: Cra. 4 A # 27-62 Bogotá D.C.

Teléfono: (+57 1) 2822550 Ext. 20.

Página web: www.foronacional.org

Correo institucional: fevelasquez@foro.org.co / presidencia@foro.org.co

Lima, noviembre de 2015.

Introducción

Colombia no es un país minero, a pesar de haber explotado minerales desde tiempos coloniales. Aunque es el primer productor de carbón en América Latina, fue apenas el quinto proveedor de oro en el continente en 2014, con una producción bastante inferior a la de Perú y México. Tampoco es un país petrolero, si tal denominación implica tener una producción cercana a la de Venezuela, México y Brasil. No obstante, el Gobierno colombiano decidió en los últimos doce años promover el sector extractivo (petróleo, gas y minerales), no solamente como un renglón importante de la actividad económica del país, sino también como la “locomotora” de la economía colombiana y la principal fuente de recursos para la financiación del sector público, según se lee en el Plan Nacional de Desarrollo del primer Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014).

Una de las principales características de la gestión del sector extractivo en Colombia es el alto grado de centralización de las decisiones en manos del Gobierno en toda la cadena de valor. En lo que respecta a la transparencia, ello significa que el Gobierno ha monopolizado la producción y divulgación de información, mientras que los Gobiernos subnacionales no solo no disponen de ella sino que en la mayoría de los casos no se interesan por producirla o solicitarla, salvo algunas excepciones. La misma tendencia es extensiva al conjunto de la ciudadanía, que no cuenta con la información mínima necesaria para conocer las tendencias de la industria y, sobre todo, las decisiones que toman las instancias gubernamentales relacionadas con la actividad extractiva, especialmente en materia de títulos y concesiones.

Dos ejemplos son ilustrativos a ese respecto. El primero fue la entrega de títulos mineros en la primera década del presente siglo. Durante los dos períodos del gobierno del presidente Álvaro Uribe se concedieron títulos a diestra y siniestra, incluso en áreas de protección ambiental, sin que el país ni los organismos de control se enteraran. En los ocho años de gobierno se otorgaron más de seis mil títulos, bajo el principio “primero en el tiempo, primero en el derecho”.

El otro ejemplo es el de la distribución y uso de las regalías por los municipios y departamentos productores.¹ A pesar de que se trata de recursos públicos, la información sobre su distribución, definida en la ley, es escasa y son múltiples los casos de corrupción y despilfarro de las regalías, no obstante la obligación del Estado de regular y supervisar su uso y la existencia de organismos de la sociedad civil orientados hacia el mismo fin (los Comités de Seguimiento a la Inversión en Regalías-CSIR).

1 Nos referimos al Sistema General de Regalías vigente antes de su reforma en 2011.

En este informe se hará evidente que durante el superciclo de precios de las materias primas hubo una alta opacidad de la información sobre el sector extractivo en cada uno de los momentos de la cadena de valor, que permitió al Gobierno promover la industria sin que la sociedad tuviese conocimiento y control de las decisiones. Se mostrará igualmente que la decisión de impulsar a toda costa el sector, producto de la expectativa gubernamental de ingresos futuros en la coyuntura de altos precios, desató un debate público y una movilización de diferentes sectores de la sociedad civil que terminó por presionar al Gobierno hacia una mayor transparencia en el manejo de la política de explotación de recursos naturales no renovables.

El análisis de la transparencia se realizará en torno a los distintos componentes de la cadena de valor de la industria. Al final, se examinarán los cambios ocurridos en esa materia en el último lustro, lo que permitirá derivar algunas consideraciones a manera de conclusión.

1. Concesiones y contratos

En los últimos años, en Colombia se ha consolidado la perspectiva de “utilidad pública” en la explotación de los recursos naturales no renovables, según la cual, el Gobierno tiene la potestad de definir áreas para el desarrollo minero y de hidrocarburos en cualquier lugar del territorio nacional a través de mecanismos como los proyectos de interés nacional (PIN). Esto ha traído como consecuencia la centralización de las decisiones en el manejo del sector, el desconocimiento de la autonomía territorial y los derechos de las comunidades, y la multiplicación de los conflictos socioambientales en el país.

En materia minera predomina la informalidad. El Ministerio de Minas y Energía estableció en el censo más reciente que el 79% de las unidades productivas realizan su labor sin regularizar el título ni cumplir las normas vigentes y sin el acompañamiento de la autoridad pública,² algo que grupos al margen de la ley han aprovechado para convertir amplias zonas del país en escenarios de depredación ambiental, de violencia y conflicto por el control de los recursos naturales. El Estado no cuenta con información sobre el inventario y la totalidad de las unidades mineras, lo que se convierte en la principal barrera para la transparencia del sector, la participación y el monitoreo ciudadano a esta actividad.

En cuanto a la minería registrada, el balance tampoco es bueno. Aquí se pueden distinguir dos períodos: el primero, entre los años 2002 y 2011, cuando se otorgaron títulos mineros a operadores privados de manera indiscriminada, sin mayores requisitos ni rendición de cuentas. El Ministerio de Minas y Energía calculó en 2014, que el número de títulos en este período se incrementó de 2300 a más de 9000, lo que significa que cerca del 15% del territorio nacional estaba concesionado e incluía zonas de preservación ambiental, de jurisdicción étnica y de extensión agropecuaria.³

El segundo período se inició en 2012. Ante la crisis generada, el Gobierno optó por congelar la entrega de títulos y asignar esa función a la Agencia Nacional de Minería (ANM).⁴ Si bien esto ha representado un avance en el ordenamiento del catastro minero, que hoy cuenta con información sobre el estado de las solicitudes, las actuaciones de la autoridad pública y el expediente asociado a cada titular, los datos registrados corresponden al año 2013. Desde esa fecha existe una zona gris, sin información sobre el tema. Como consecuencia, la ANM registra en su base de datos cerca de 4700 títulos de los 9375 emprendimientos mineros que reconoce el Ministerio de Minas y Energía. En cuanto al resto, hasta el momento no se tiene certeza sobre los beneficiarios y sus condiciones.

Las acciones del Gobierno para mantener el impulso extractivo tampoco ayudan a la transparencia del sector. Las medidas se han tomado sin mayor información y discusión pública. Entre ellas se cuentan las siguientes:

² Ministerio de Minas y Energía (2012).

³ Cifras preliminares. Informe Anual Ministerio de Minas y Energía (2014).

⁴ Agencia adscrita al Ministerio de Minas y Energía, encargada de la titulación minera desde 2012.

- i) La prórroga del contrato de concesión de Cerromatoso,⁵ aceptada por el Gobierno a pesar de las denuncias realizadas por la Contraloría General de la República sobre la licencia ambiental, las incongruencias en las cuentas y los mecanismos de operación pactados.
- ii) La ventanilla exprés para agilizar los trámites mineros y ambientales, la disminución en los tiempos de respuesta y la revisión de las condiciones establecidas en los contratos y concesiones a través de nuevas exenciones dirigidas a la inversión extranjera, descuentos tributarios y la prórroga en el pago del canon superficiario, así como las figuras de operación condicional que incluyen: la integración de áreas a solicitud del titular minero, la devolución de áreas para la formalización y el fomento de los proyectos de producción incremental que favorezcan el recobro de los yacimiento existentes.
- iii) El establecimiento de áreas de reserva para el desarrollo minero por adjudicarse a través de selección objetiva.
- iv) La posibilidad de integración de áreas a solicitud del titular privado.

Las dos últimas fueron ratificadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

En el caso de los hidrocarburos existe más transparencia, aun cuando Colombia no muestre una situación ideal. En efecto, el Gobierno efectuó dos cambios fundamentales para el negocio de exploración y producción (Decreto 1760 de 2003): Ecopetrol, la empresa estatal que cumplía el rol de empresario y regulador, se transformó en sociedad mixta para operar como un actor privado. De otro lado, se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) como unidad administrativa especial, encargada de gestionar los recursos hidrocarbúferos, la liquidación de regalías a partir de 2004 y los contratos de concesión.

Años después, mediante el Decreto 4137 de 2011, la ANH cambió su naturaleza jurídica para responder a las nuevas condiciones y potencialidades del país, en un contexto de incremento de la producción y de las actividades de exploración. Así, se convirtió en agencia estatal del sector descentralizado de la rama ejecutiva y se le reasignaron las siguientes funciones: fijar los precios de exportación de petróleo crudo para efectos fiscales y cambiarios; determinar los precios de los hidrocarburos para la liquidación de regalías; supervisar las especificaciones y el destino del material importado en el subsector de hidrocarburos; dirigir y coordinar lo relacionado con las liquidaciones por concepto del canon superficiario correspondiente a los contratos de concesión y realizar las liquidaciones por concepto de regalías.⁶

5 Principal productora de níquel y ferroníquel del país, operada por la multinacional BHP Billiton, de origen angloaustraliano.

6 Estas nuevas condiciones se ven reflejadas en el aumento de la producción de crudo, que pasó de 687 millones de barriles en el año 2000 a 1002 millones de barriles en 2013 —un incremento de 45%—, lo que posicionó a Colombia como el tercer país productor en América Latina. A su vez, las reservas de petróleo en el año 2000 eran de 1972 millones de barriles y pasaron a 2245 millones de barriles en 2013: se incorporaron nuevas reservas por cerca de 300 millones de barriles. En exploración se pasó de 18 pozos en el año 2000 a 115 pozos A3 en 2013 (pozos que se perforan en estructuras geológicas que nunca antes fueron productivas y, por tanto, pueden ser descubridores). En sísmica, la tendencia fue de 1335 en 2000 a 28 529 en 2013. (Unidad de Planeación Minero Energética 2014).

En particular, la ANH continúa con la función de celebrar y administrar los contratos de concesión y convenios de exploración y explotación. Se abolió el modelo de contrato de asociación, por el cual Ecopetrol se asociaba con otras compañías petroleras; por ende, la ANH desarrolló un nuevo modelo de contrato de exploración y producción que hoy se ofrece para otorgar nuevos bloques a las compañías petroleras. El nuevo modelo se basa en un sistema de regalías e impuestos.⁷

En materia de información, en 2004 se publicaba la siguiente: bloque, operador, fecha de firma de contrato, tipo de contrato, cuenca (ubicación), área del bloque (hectáreas), duración y compromisos principales. El nivel de detalle de la información publicada disminuyó desde 2010, cuando se restringió a lo siguiente: bloque, contratista, tipo de área, cuenca y tipo de contrato, a pesar de que en ningún caso se había publicado la documentación completa de los contratos ni los anexos.

Hoy día, la información sobre los contratos vigentes está disponible en la página web de la ANH con el siguiente nivel de detalle: número del contrato, tipo de contrato, estado del contrato, cuenca, contratistas, operador y fase. En 2015, existían 316 contratos de exploración y producción (EyP) y de evaluación técnica (TEA). También están disponibles los contratos otorgados por años desde el 2004.

El Acuerdo 008 de 2004 fijó los criterios y procedimientos de asignación de áreas para la exploración o explotación de hidrocarburos. El artículo 7 especifica los siguientes procedimientos posibles:

- i) Contratación directa: se aplica el principio “primero que llega, primero que se atiende” para establecer un orden de prioridad.
- ii) Contratación mediante proceso competitivo: se consideran propuestas de contratación en igualdad de condiciones en cuanto a la fecha de recepción durante un plazo específico, según lo establezca la ANH.
- iii) Solicitud de ofertas para áreas especiales: se invita a un número plural de proponentes para que, en igualdad de condiciones, presenten sus propuestas de contratación y se seleccione objetivamente entre ellas a la más favorable.
- iv) Nominación abierta de áreas: un postor presenta una propuesta para la celebración de un contrato EyP o TEA; la ANH publica durante 30 días el área denominada y el programa de trabajo para que terceros presenten propuestas.
- v) Nominación cerrada de áreas: el postor presenta una propuesta sobre un área para la celebración de un contrato de EyP o TEA, sin revelar el programa de trabajo.

7 Sistema de Información de Petróleo y Gas Colombiano (SIPG), s.f. Contratación petrolera. En <http://www.sipg.gov.co/sipg/documentos/Contratacion_petrolera.pdf>.

A partir de 2007, la ANH ha liderado un proceso relativamente exitoso de otorgamiento de contratos mediante la figura de rondas de licitación para someter las propuestas a competencia, mediante la cual los bloques se adjudican en función del valor de la oferta del operador y su habilidad para cumplir con sus compromisos. Estas han sido las siguientes: Rondas Colombia 2008, 2010, 2012, 2014, mini Rondas 2007 y 2008, Ronda Caribe, en octubre de 2007 y Nominación abierta de áreas, en junio de 2012. El importante incremento en la cantidad de contratos celebrados a partir de esta fecha corrobora la premisa. En el período 2005-2013, los años con más contratos otorgados fueron los siguientes: 2011, con 76; 2009, con 64, y 2008 y 2005 con 59.⁸

En general, estos procesos se realizan de forma transparente, la ANH mantiene la información actualizada en su página web, disponible para todos. Publica los términos de referencia, cronogramas, lista preliminar de habilitados y no habilitados, las áreas desiertas y los contratos concedidos. El Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales de 2013 elaborado por el Natural Resource Governance Institute (NGRI) asignó una ponderación de 73 a Colombia en lo que respecta a prácticas de acceso a la información para el sector de hidrocarburos, el cual es un nivel satisfactorio.⁹

2. Producción

La apuesta extractiva tampoco ha estado acompañada de una plataforma actualizada en materia de información sobre producción nacional y su participación en las exportaciones. A continuación se detalla la situación por sector.

SECTOR MINERO

La ausencia de información en el sector minero es consecuencia de tres factores: en primer lugar, como se mencionó anteriormente, el alto grado de informalidad de las unidades que realizan la explotación minera en el territorio impide contar con datos reales sobre el volumen de los recursos explotados. Un ejemplo de esto es la producción de oro: en un informe de 2014, la Contraloría General de la República calculó que solamente se reporta el 40% de este mineral, mientras que el 60% restante llega al mercado internacional por las rutas de comercio ilegal que existen en el país.¹⁰

En segundo lugar, si bien hay que reconocer la modernización del Sistema de Información Minero Colombiano (Simco) como plataforma nacional de datos, tanto en el agregado nacional como en el nivel subnacional, la realidad

8 Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Estadísticas anuales 2014.

9 En <<http://www.resourcegovernance.org/countries/latin-america/colombia/overview>>.

10 Contraloría General de la República (2013-2014).

demuestra que los retos en este campo son todavía significativos, no solo en materia de cifras, sino también en su uso por las entidades públicas encargadas de realizar el control a esta actividad. En el primer caso, en el período 2010-2014, los datos del Simco reportaron una producción de carbón de 432,5 millones de toneladas, mientras que el Ministerio de Minas y Energía señaló 444,9 millones de toneladas y la Agencia Nacional de Minería 428 millones de toneladas. Estas disparidades también se presentan en los demás productos de la canasta extractiva.

En el segundo caso, cada entidad maneja mecanismos de información con escasa articulación, entre ellos, los reportes de autoridades regionales y de los operadores mineros, la contabilización de la titulación minera registrada o el balance de las regalías generadas. En cuanto a las exportaciones, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Estadística (DANE) son las entidades que registran el balance nacional; sin embargo, solo se cuenta con cifras actualizadas a 2013. Para el siguiente año y lo que va corrido de 2015, se mencionan estadísticas provisionales. Con ello, la información oficial sobre el comportamiento minero pierde confiabilidad como instrumento para la toma de decisiones y el seguimiento ciudadano.

A lo anterior se suma la ausencia de un registro completo y actualizado sobre el subsuelo. Para el año 2014, la base cartográfica del Servicio Geológico Colombiano se encuentra a escala 1:100 000, un nivel que no permite tener la especificidad necesaria para el conocimiento geológico, geoquímico y geofísico nacional. Además, solo se tiene información para el 47.7% del territorio, lo que significa que, de un total de 1 141 748 kilómetros cuadrados que tiene el área continental colombiana, apenas se han cubierto 544 613 kilómetros cuadrados. En estas condiciones, el Gobierno toma medidas sobre el desarrollo extractivo sin contar con información suficiente para orientar la planificación del sector, la determinación de las áreas de explotación y su definición en los esquemas de inversión ofrecidos al capital privado.

En tercer lugar, la manipulación de los datos sobre producción es alta. En Colombia, ante la debilidad técnica y humana de las entidades mineras, la mayoría de los operadores privados reportan los niveles de producción a boca de mina o pozo, sin el control público que garantice la inclusión del producto explotado en su totalidad. Por el lado de la publicación de datos, aunque el Ministerio de Minas y Energía y el DANE cuentan con cifras de producción y exportaciones por unidad minera, estas no se encuentran disponibles en las plataformas y estadísticas oficiales. Esta información es de gran importancia para el registro, el monitoreo y la fiscalización autónoma de las cuentas y el pago de regalías. Además, al no publicarla, contradicen lo establecido en la Ley 1712 de 2014, que dispone la obligación del Estado de divulgar de manera completa, actualizada y permanente las estadísticas que contribuyan al seguimiento efectivo de los distintos asuntos de interés nacional, entre ellos, la gestión de los recursos naturales no renovables.

SECTOR HIDROCARBUROS

La información sobre la producción de hidrocarburos está a cargo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos que, en general, la presenta desagregada y de manera actualizada. Aquí el inconveniente está en las proyecciones del Gobierno. Para el 2014, el documento de regla fiscal para el país proyectó una producción de petróleo de 1 100 000 barriles y, en la realidad, esta apenas llegó a 988 000 barriles; en materia de gas, la producción esperada para

ese año rondaba 18 MBTU y apenas llegó a 12 MBTU.¹¹ Esta situación pone en riesgo la autosuficiencia del país en hidrocarburos y se convierte en un tema de debate público al cual no se le ha prestado suficiente atención.

Por último, se encuentra la aplicación de tecnologías no convencionales para la explotación de pozos pesados: en la actualidad el Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol han decidido impulsar la fracturación hidráulica sin un debate público sobre los beneficios de su aplicación y sus implicaciones ambientales.

3. Recaudación de ingresos

La visión rentista es la base de la apuesta extractiva. Sin embargo, las proyecciones oficiales que la sustentan se realizaron sin tener en cuenta la variabilidad que acompaña los precios internacionales de las materias primas y la divulgación de información confiable para llevar a cabo el control de las cuentas del Estado. Además, se ha acudido a la práctica de “inflar” cifras para cuadrar el presupuesto nacional con los riesgos que esto genera en la estabilidad macroeconómica del país.

En el año 2012, el Gobierno planteó un escenario de bonanza extractiva con proyecciones históricas de captación de renta. De hecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculó un total de 47 billones de pesos en ingresos por concepto de dividendos de Ecopetrol e impuesto a la renta pagados por las empresas del sector para el período 2011-2014.¹² En junio de 2015, el DANE no tenía cifras del año anterior para el producto interno bruto (PIB), ni para los ingresos y gastos del presupuesto nacional, tan solo datos provisionales. A esto se suma la tendencia oficial a ocultar la información fiscal en los reportes presentados a entidades como la Contraloría General de la República, la cual ha encontrado faltantes por 41 billones de pesos y un déficit de 6 billones de pesos en la balanza de pagos, como consecuencia de la menor producción minera y de hidrocarburos, y del comportamiento de los precios internacionales por debajo de lo esperado.

Como si esto fuera poco, la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación denunciaron que el Gobierno había inflado las cifras para cuadrar el presupuesto del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Como ejemplo se tiene la proyección del precio del barril de petróleo entre 90 dólares y 97 dólares cuando, en realidad, está a menos de 50 dólares. Para ese cuatrienio se plantea un crecimiento del PIB entre 4.5% y 5.1%, mientras que el Banco de la República ha señalado que no pasará del 3%. Además, hay que tomar en cuenta el recorte de 90 billones de pesos a la ejecución del Plan en la víspera de su presentación al Congreso para ser aprobado. Por último, no se ha estimado el valor total del posconflicto: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala que puede costar cerca de 90 billones de pesos, mientras que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) menciona 120 billones de pesos. Esto genera mayor incertidumbre sobre la capacidad del Estado para garantizar la implementación de este proceso en los próximos años.

11 Millones de unidades térmicas inglesas, por sus siglas en inglés: Million British Thermal Units.

12 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014. Proyección de ingresos.

Por el lado tributario, aunque el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) contabiliza los ingresos que el Estado recibe por los impuestos que pagan las empresas extractivas registradas en el país,¹³ las cifras que maneja están actualizadas al año 2012 y no se cuenta con datos públicos para cruzar el monto de las obligaciones y las deducciones tributarias vigentes. El sector privado, agrupado en la Asociación Colombiana de Minería (ACM) y la Asociación Colombiana de Petróleo (ANP), argumenta que estos son temas relacionados con su operación interna y por ello no deben ser accesibles a todas las personas. El Gobierno, por su parte, no ha hecho lo suficiente para que se conozca esta información y diferentes organizaciones y entidades han argumentado que el pago de regalías que hacen las empresas lo recuperan mediante los estímulos y modalidades de contratos establecidos por el Estado.¹⁴

El debate aumenta con la aparición de fundaciones ligadas al sector extractivo. De acuerdo con cifras de la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria), entre los años 2010 y 2014, estas pasaron de 48 a 93. Las fundaciones tienen a cargo la ejecución de actividades de responsabilidad social y de sostenibilidad establecidas por las empresas mineras y de hidrocarburos. De acuerdo con el artículo 125 del Estatuto Tributario Colombiano, por estas inversiones los operadores privados tienen derecho a deducir del impuesto a la renta el valor de las donaciones y contribuciones que realicen en el territorio. A pesar de los problemas que esto genera para las cuentas del Estado, no se tiene información pública sobre esta deducción, ni sobre los agentes beneficiados o la forma de aplicación de la norma.

En materia de regalías, el Sistema General de Regalías (SGR) aprobado en 2012 tiene como uno de sus objetivos implementar prácticas de buen gobierno en su administración y asignación a través de los fondos creados. Con este propósito, el DNP —entidad que administra el SGR— implementó el mapa de regalías. Allí se ofrece información desagregada sobre la producción por mineral y área, el presupuesto de asignaciones directas e indirectas a cada entidad territorial y su implementación a través de los proyectos que aprueban los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).¹⁵

Aunque ha sido un esfuerzo bien intencionado que contribuye a mejorar la información sobre estos recursos, su aplicación práctica ha tenido tropiezos en la introducción de los datos, en su correspondencia con las cuentas establecidas en el sistema de información y consulta del SGR y en el bajo uso que ha tenido en el escenario local. En el año 2014, el DNP realizó una encuesta en las administraciones locales sobre el manejo de esta aplicación y llegó a la conclusión de que apenas el 16% de estas conocía el mapa y lo utilizaba para monitorear la información de las regalías.

13 Entre los principales impuestos están los siguientes: sobre la renta y complementarios, el impuesto al valor agregado y al patrimonio.

14 Ver: Contraloría General de la República (2013-2014) y Foro Nacional por Colombia (2014). *El sector extractivo en Colombia 2012-2013*. Capítulo: Peso del sector extractivo en la economía. Bogotá: FFNC. Algunas empresas argumentan que los beneficios tributarios existen para toda la industria, no solo la extractiva, y que varios de los rubros señalados por el estudio de la Contraloría General de la República ya no están vigentes. Por el contrario, afirman que recientemente ha aumentado la carga tributaria sobre el sector extractivo (Presentación de Claudia Jiménez, de la Junta Directiva de Continental Gold, en el Grupo sobre Diálogo Minero-GDIAM, 13 de setiembre de 2015).

15 Instancias encargadas de aprobar los proyectos que se financiarán con recursos de las regalías.

Sobre el balance financiero aplicado a las cuentas subnacionales, la renta que proviene del sector extractivo tiene tres fuentes: el pago de impuestos directos que realizan las empresas,¹⁶ los programas de responsabilidad social y sostenibilidad, y las compensaciones establecidas por ley. A pesar de esto, no existe un sistema que recopile y sistematice la información, su incorporación en el presupuesto local y su contribución a los ejes de inversión. Esto obedece a la debilidad de las capacidades institucionales, humanas y técnicas de las administraciones territoriales, a la ausencia de control permanente de las diferentes entidades del Estado y a la falta de conocimiento de las comunidades sobre el manejo de los recursos públicos.

En este escenario, hace falta encontrar alternativas para equilibrar el presupuesto nacional sin repetir los errores del pasado, algo que requiere la divulgación de la información sobre la realidad de las cuentas del Estado, la discusión conjunta de una perspectiva macroeconómica que propicie la generación de valor y su integración con el nivel territorial, y la definición de un sistema tributario transparente, que favorezca el crecimiento con equidad social.

EMPRESAS ESTATALES

Ecopetrol es la única empresa extractiva estatal y la única que paga dividendos al Estado.¹⁷ Las transferencias de estos últimos las discute y aprueba su junta, de acuerdo con la propuesta que presenta el cuerpo directivo. Con respecto a los impuestos sobre la renta, Ecopetrol tiene las mismas condiciones que cualquier empresa privada del sector.

Los informes anuales de gestión de la empresa presentan los impuestos y transferencias al Estado, desagregados por pagos de orden nacional y territorial. La información está disponible en la página web de Ecopetrol que, además, mantiene el registro histórico de los informes desde principios de la década de 2000.¹⁸ Esto permite tener mayores elementos para hacer un seguimiento juicioso a las contribuciones de la empresa al Estado, como se señala a continuación.

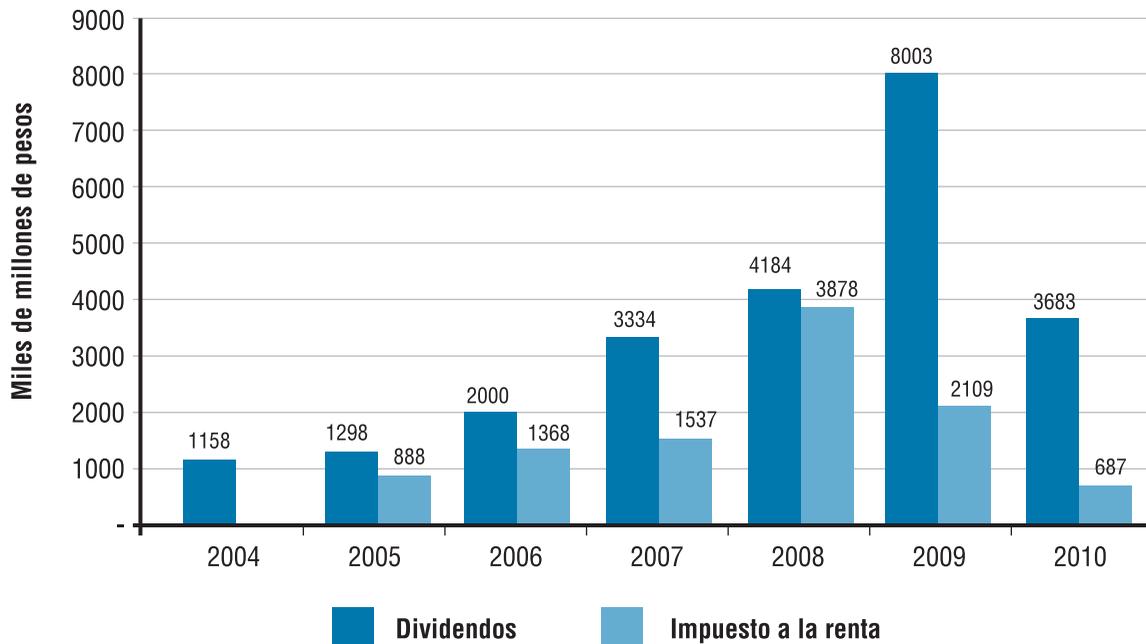
Los dividendos e impuestos pagados por Ecopetrol representan ingresos importantes para el Estado y, aunque mostraron una tendencia creciente hasta 2008, disminuyeron en 2010.

16 Entre estos, el impuesto de industria y comercio, la sobretasa a la gasolina, las contribuciones y las asignaciones directas.

17 La República de Colombia es el accionista mayoritario de la empresa, con una participación de 88.5%. En 2014, la clasificación *Petroleum Intelligence Weekly* ubicó a esta empresa petrolera en el número 35 en el mundo por sus ventas, utilidades y activos.

18 En <<http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/responsabilidad-corporativa/sostenibilidad/informes-de-gestion-y-sostenibilidad>>.

Gráfico 1. Dividendos e impuesto a la renta pagados por Ecopetrol
En miles de millones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda tomado de Olivera, Cortés y Aguilar (2013).

Las transferencias al Estado en 2013 sumaron 29,5 billones de pesos, de los cuales el 37% correspondieron a dividendos. A pesar de la disminución registrada en 2010, en los últimos ocho años las transferencias han crecido 137%, lo cual ratifica el auge del superciclo para el país y la importancia de Ecopetrol para las finanzas públicas.

La Ley 1607 de 2012 redujo la tarifa del impuesto de renta al 25% y creó un nuevo tributo denominado impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), cuya tarifa es del 8%, aunque durante los años 2013, 2014 y 2015 se aplicó una tasa del 9%. La misma ley unificó las tarifas del impuesto al valor agregado (IVA) al 0%, 5% y 16%. En relación con el aceite combustible para motores (ACPM) y la gasolina motor, la norma eliminó el impuesto global y el IVA, y creó un nuevo impuesto nacional denominado impuesto nacional a la gasolina y al ACPM (Ecopetrol 2014).

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reporta sistemáticamente los resultados financieros y fiscales de Ecopetrol en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En 2009, los ingresos totales de Ecopetrol ascendieron a 26,8 billones de pesos (5.4% del PIB), monto que representó una caída de 25.3% con respecto a 2008. En 2010, los ingresos fueron 36,6 billones de pesos; en 2012, 59,5 billones de pesos, y en 2014, 58,1 billones de pesos, lo que significó 7% menos que en el año anterior. La utilidad neta registró una variación negativa del 41.5% con respecto al año anterior y cerró el 2014 en 7,81 billones de pesos.

Cuadro 1. Impuestos pagados por Ecopetrol
En millones de pesos

Tipo de impuesto	2010	2011	2012	2013	2014
Impuesto de renta	775.671	3.155.803	7.913.516	6.835.239	2.972.253
Impuesto de renta para la equidad CREE	207.111				1.219.524
Impuesto al patrimonio	1.241.653	476.494	476.494	476.494	476.494
Impuesto global		1.379.701	1.450.559	120.934	-
Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM		-	-	2.284.913	2.503.491
Autorretención de retención para la equidad - CREE				563.320	963.120
Retención de terceros impuestos CREE				35.542	-
Impuesto a las ventas	490.452	561.498	127.998	-	-
Impuesto de industria y comercio	127.335	155.599	171.479	175.622	199.418
Impuesto predial	7.481	7.606	10.879	20.541	17.541
Impuesto de transporte*	7.883	7.414	14.880	54.759	45.854
Retención en la fuente por renta/IVA/ Autorretenciones	1.007.124	1.372.102	1.565.685	1.675.255	1.805.268
Sobretasa nacional al ACPM	47.972	36.688	41.242	35.993	42.920
Retención en la fuente de industria y comercio	49.411	54.905	62.540	70.044	67.634
Sobretasa a la gasolina	86	105	3	-	
Gravamen a los movimientos financieros**	112.081	154.821	184.130	225.941	207.260
Impuesto de vehículos	539	438	361	295	328
Impuesto de alumbrado	5.776	5.876	13.591	10.627	13.548
Totales	4.080.576	7.369.049	12.033.356	12.585.519	10.534.653

* No incluye el transporte de minerales e hidrocarburos.

** Impuestos indirectos de orden nacional que se aplican a las transacciones financieras realizadas por los usuarios del sistema.

Fuente: Ecopetrol (2015).

En 2010, debido al efecto de la reducción del precio internacional del crudo, el Gobierno calculó que recibiría menos ingresos de los que inicialmente tenía previstos. Estos se redujeron del 15.5% del PIB en 2009 al 13.9% del PIB en 2010.

En el siguiente cuadro se presenta la proyección de ingresos que debía generar la actividad extractiva, la cual no tuvo en cuenta la situación del fin de los precios altos de los minerales e hidrocarburos, por lo que las expectativas superaron la realidad. Para el periodo 2011-2014 se había proyectado recibir un total de 47 billones de pesos por concepto de dividendos de Ecopetrol e impuesto a la renta de las empresas del sector; no obstante, la recaudación efectiva en ninguno de los años cumplió la meta. En el mismo periodo, el país recolectó 41 billones de pesos y se generó un déficit de 6 billones de pesos (Velásquez, Peña, Martínez y Pardo 2015).

Cuadro 2. Proyección de ingresos del Gobierno generados por la actividad extractiva, 2009-2021

Año	Ingresos provenientes de Ecopetrol 1/		Impuesto de renta pagado por el resto del sector minero		Ingresos totales provenientes del sector minero	
	Miles de millones de pesos corrientes	% PIB	Miles de millones de pesos corrientes	% PIB	Miles de millones de pesos corrientes	% PIB
2009**	11 778	2.3%	3 150	0.6%	14 928	3.0
2010*	4 010	0.7%	1 600	0.3%	5 610	1.0
2011*	7 500	1.3%	1 800	0.3%	9 300	1.6
2012*	9 000	1.5%	2 400	0.4%	11 400	1.9
2013*	9 900	1.5%	2 600	0.4%	12 500	1.9
2014*	11 900	1.7%	2 700	0.4%	14 600	2.1
2015*	12 200	1.6%	2 700	0.4%	14 900	2.0
2016*	14 200	1.8%	3 000	0.4%	17 200	2.1
2017*	14 800	1.7%	3 300	0.4%	18 100	2.1
2018*	16 200	1.7%	3 900	0.4%	20 100	2.2
2019*	17 100	1.7%	4 400	0.4%	21 500	2.1
2020*	18 600	1.7%	4 300	0.4%	22 900	2.1
2021*	19 000	1.6%	4 000	0.3%	23 000	2.0

1/ Incluye los dividendos de Ecopetrol que recibe el Estado, asumiendo que se distribuye el 70%, así como el impuesto de renta pagado por dicha empresa.

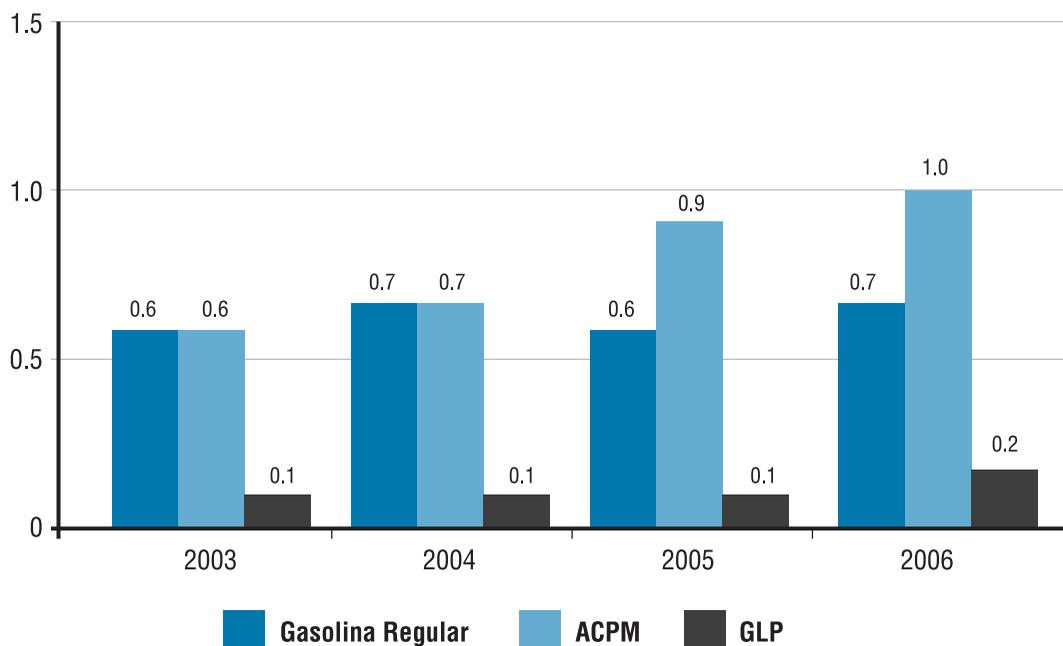
* Proyecciones.

** Cifras preliminares.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con respecto a los gastos cuasifiscales, hasta 2007 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportaba el subsidio a la gasolina y la manera como este se trasladaba al Presupuesto General de la Nación. A partir de ese año se registró un cambio en la actividad cuasifiscal de Ecopetrol, pues hasta el 2006 se subsidió el consumo interno de combustibles (gasolina, ACPM, aceite combustible ecológico para motor-ACEM, gas licuado de petróleo-GLP), al venderlos a un precio inferior al internacional. En 2006, el valor del subsidio total otorgado por Ecopetrol ascendió a 5,7 billones de pesos (1.8% del PIB). El valor de los subsidios se incrementó para todos los combustibles entre 2005 y 2006, producto del mayor precio internacional del petróleo.

Gráfico 2. Subsidio a los combustibles 2003-2006
Porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con la Ley 1110 de 2006, del Presupuesto General de la Nación de 2007, la actividad cuasifiscal de Ecopetrol, de subsidiar los combustibles, pasó a ser una actividad fiscal en la medida en que se incluyó una partida para el reconocimiento de los subsidios a partir de 2007. De esta forma se hizo transparente el costo que tiene para el Estado subsidiar los combustibles, que hasta 2006 se había reflejado solo como un menor ingreso para Ecopetrol. Esto con miras a desmontar definitivamente el subsidio en los años subsiguientes. Una vez desmontado, se creó el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC) (Decreto 2713 de 2012, modificado por el Decreto 1067 de 2014) con el objetivo de amortiguar las fluctuaciones de los precios internacionales de los combustibles (Marco Fiscal de Mediano Plazo 2007).

4. Gestión de la renta

Uno de los temas de mayor debate cuando se habla del sector extractivo en Colombia es la transferencia de la renta a los Gobiernos subnacionales. Esta se realiza a través del Sistema General de Participaciones (SGP), de los recursos de regalías y de la cofinanciación de los departamentos y el Gobierno nacional.¹⁹ Los resultados en este campo se pueden dividir en dos: la administración de los recursos y la gestión de los dineros distribuidos a las entidades territoriales.

Por el lado de la administración de los recursos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con el programa de caja y el monitoreo a las cuentas del Estado con información permanente sobre las decisiones de pago y el giro de la renta, lo que facilita el seguimiento y el cruce de las cuentas oficiales. Los problemas aquí se encuentran en la centralización financiera y en la incapacidad de los municipios para generar ingresos propios.

En el documento Bases del Plan de Desarrollo 2014-2018, el DNP (2014) afirma que de los 1123 municipios registrados en el DANE para el año 2014, 729, esto es el 65%, tienen problemas para cumplir con sus obligaciones en materia fiscal y de desempeño. En general, son municipios de categoría sexta, con escasa capacidad para obtener recursos propios, sin sistemas productivos competitivos y de información, que dependen de las transferencias nacionales para ajustar su presupuesto. Además, los registros del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el 2014 muestran que 91 municipios están al borde de ser declarados en situación de insolvencia.²⁰ De acuerdo con esta norma, si no consiguen mejorar su situación financiera, corren el riesgo de ser fusionados a otros municipios. Lo particular es que el 78% de las entidades territoriales que presentan estos problemas se concentra en los departamentos del Chocó, Cauca, Córdoba, Sucre, Guajira, Putumayo, Meta, Guaviare, Vichada, Arauca, Vaupés y Norte de Santander, que conforman la base territorial de la apuesta extractiva nacional (DNP 2015^a: 4).

Otro tema de controversia es la reducción de los recursos de las entidades territoriales para la inversión social. Es claro que uno de los intereses del Gobierno ha sido utilizar parte de las regalías para disminuir el déficit fiscal en sus cuentas, especialmente con la asignación establecida para el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).²¹ A esto se suma la ausencia de reportes sobre las tareas de fiscalización y actualización geológica, de exploración y explotación que se ejecutan con recursos del SGR.

19 De acuerdo con el Acto Legislativo 5 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, está prohibido incorporar en el presupuesto del Gobierno y de las entidades territoriales los recursos de regalías aprobados en cada año fiscal. Estos se deben contabilizar en una cuenta diferente con destino específico.

20 Registros de comportamiento fiscal reportados por las entidades territoriales en el marco de la Ley 617 de 2000. Estos registros incluyen ingresos, gastos y servicio de deuda. Su elaboración es obligatoria para cada año de vigencia financiera.

21 El SGR destina el 2% de los recursos para monitoreo, seguimiento, control y evaluación, y un porcentaje similar al funcionamiento del sistema. El FAE tiene el 30% de la participación y su objetivo es contar con recursos para afrontar las correcciones de una economía determinada por el comportamiento del mercado internacional.

En cuanto a la gestión de la renta, la Contraloría General de la República reporta en el período 2012-2014 cerca de 959 hallazgos fiscales relacionados con el manejo de dineros transferidos por el Gobierno a alcaldías y departamentos del país por un valor cercano al billón de pesos (2015: 19). Entre las principales causas de estas actuaciones están el desvío de recursos, la ausencia de información y registros, el incumplimiento en los contratos y los desbalances en las cuentas de giro y asignación. Adicionalmente, el DNP reportó en febrero de 2014 que solo 9 departamentos, de los 32 existentes, y 188 municipios habían cumplido la tarea de reportar las inversiones que realizan con las regalías. El mismo año, el DNP suspendió de manera preventiva el giro de estos recursos a 214 entidades territoriales por la misma causa. Para el año 2015, la medida incluyó a 59 municipios.

Tal como lo indica la Contraloría, la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión de la renta nacional distribuida es baja, tanto por las debilidades propias de las redes tecnológicas y de la capacidad humana como por la falta de interés de una proporción significativa de las entidades territoriales, que “ven los reportes sobre las inversiones y los proyectos ejecutados como una obligación incómoda que realizan de manera improvisada y no como una práctica que contribuye a aumentar la eficiencia del sistema” (El Tiempo 2015). Por el lado de la sociedad, la falta de diálogo entre los diferentes niveles públicos y la debilidad en el conocimiento de los procesos de seguimiento y en el control social influyen también en la desviación de estos recursos.

5. Información social

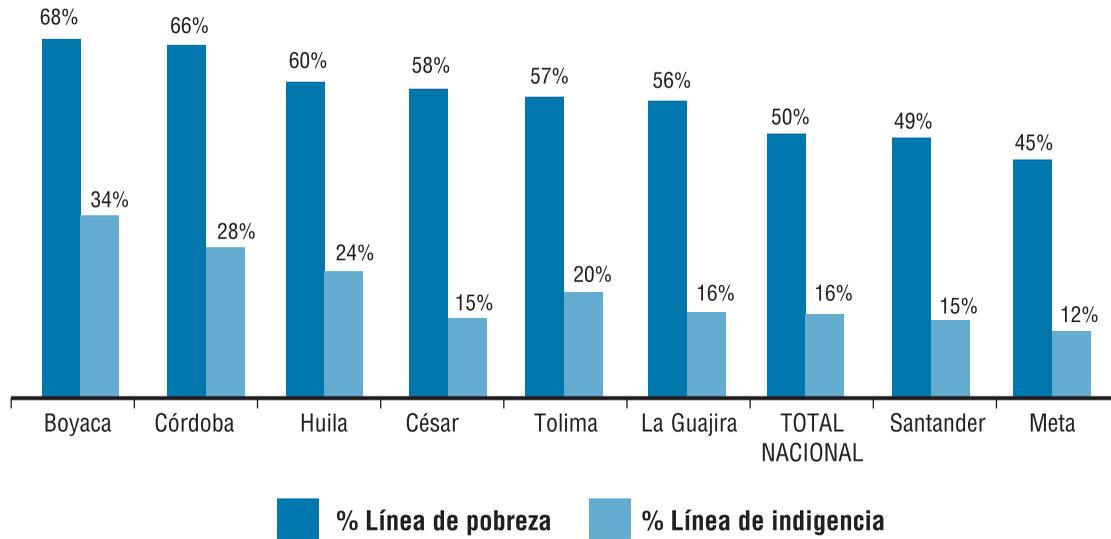
En términos de información social, el DANE produce y proyecta de manera sistemática los indicadores sobre pobreza y otros aspectos sociales. La Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad estableció una nueva metodología para calcular la incidencia de la pobreza, que la define como el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza. De acuerdo a esta metodología, el DANE estimó que en Colombia se pasó del 49.4% de personas en pobreza en 2002 al 37.2% en 2010 y al 30.6% en 2013. Esto es una disminución de casi 20 puntos en 11 años, logro que no se debe despreciar si se hace un análisis comparativo con otros países de América Latina. Por ejemplo, según datos de la Cepal (2014), Honduras y México registraron pequeños aumentos de la población en situación de pobreza de 2005 a 2012.

La información se clasifica también por sector urbano y rural. En este último, la incidencia de la pobreza ha registrado la misma tendencia decreciente, aunque las cifras se mantienen más altas que en la ciudad. En 2002, representaba el 61.7%; en 2010, el 49.7%, y en 2013, el 42.8%.

La Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) del Departamento Nacional de Planeación midió la línea de pobreza y la línea de indigencia en 2005 por departamentos. Sobresalen con menores porcentajes de pobreza los departamentos petroleros como Santander y Meta con 49% y 45%, respectivamente, aunque las cifras no dejan de ser considerablemente altas. Departamentos como Córdoba y la Guajira, que han recibido regalías directas, presentan índices altos de pobreza e indigencia. Sin embargo, no es posible establecer una correlación directa entre estas dos variables.

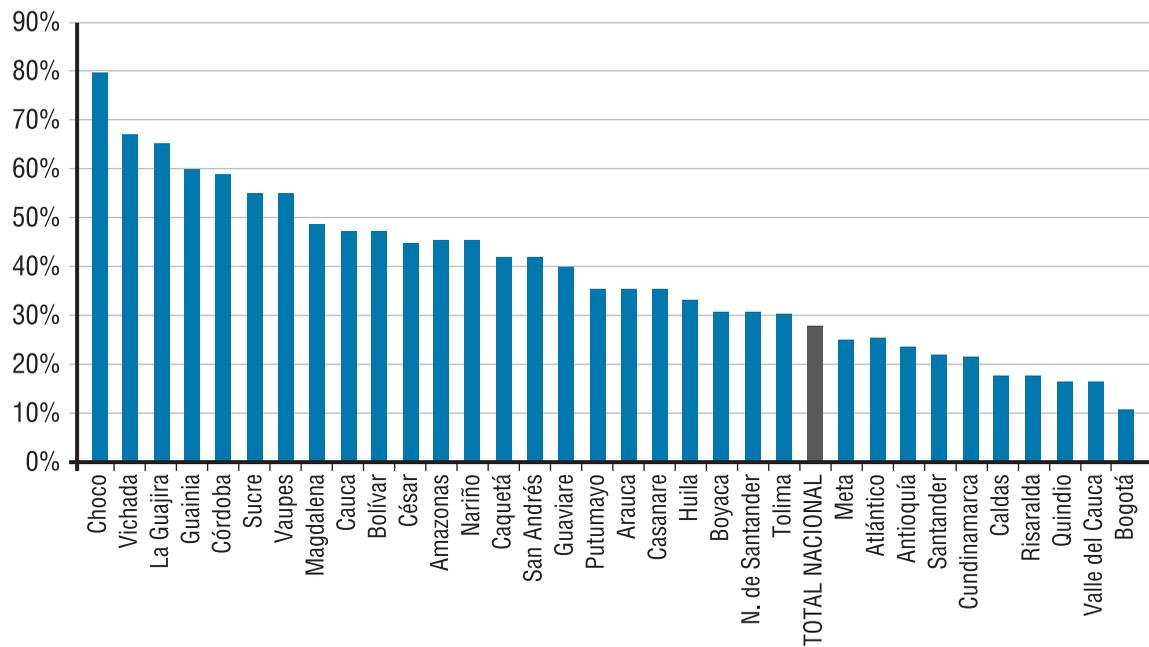
Con respecto al índice de necesidades básicas insatisfechas, el DANE sistematizó para el año 2005 la información por departamento y municipio, e incluso la clasificó por cabecera municipal y el resto.

Gráfico 3. Porcentaje de la población bajo las líneas de pobreza e indigencia, 2005



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Gráfico 4. Índice de necesidades básicas insatisfechas por departamentos, 2005



Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE).

El coeficiente Gini en Colombia pasó de 0.572 en 2002 a 0.567 en 2008 y a 0.539 en 2012, reducción lenta que evidencia problemas estructurales de la economía y timidez en las políticas redistributivas. La mayor parte de la desigualdad del ingreso está determinada por la distribución de los ingresos laborales. En Colombia, en 2013 solo el 2.4% de los colombianos tuvo ingresos superiores a 2.7 millones de pesos al mes (1200 dólares), de acuerdo con el Banco Mundial. En el sector rural, el Gini fue de 0.88 en 2012, lo que muestra un altísimo nivel de concentración de la propiedad en pocas manos.

El coeficiente se presenta por departamentos. Al hacer el análisis para los departamentos extractivos se evidencia que, en la mayoría de los casos, estos se encuentran por encima del promedio nacional.

Cuadro 3. Coeficiente Gini en los departamentos extractivos

Departamento	2005	2010	2012
La Guajira	0.64	0.65	0.63
Córdoba	0.67	0.65	0.62
Cesar	0.63	0.62	0.62
Chocó	0.67	0.64	0.60
Nariño	0.65	0.62	0.60
Casanare	0.65	0.63	0.60
Putumayo	0.62	0.61	0.59
Boyacá	0.62	0.61	0.59
Arauca	0.62	0.6	0.59
Meta	0.64	0.61	0.59
Cundinamarca	0.62	0.59	0.55
Colombia	0.60	0.56	0.54

Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE), tomado de Velásquez, Peña y Martínez (2013).

En materia de empleo, se calcula que entre 2005 y 2012 el aporte del sector extractivo fue de 15 000 nuevos puestos de trabajo, cifra notablemente baja ya que, según los datos oficiales, 3,5 millones de personas buscaban inserción laboral. El DANE presenta la tasa de ocupados por rama de actividad y una información agregada para el sector de explotación de minas y canteras. Esta también se encuentra disponible para las 13 principales áreas, por zona rural y cabecera urbana.

En 2002, el sector minas contribuyó con el 1.1% de los ocupados; en 2005, con el 1.3%, y en 2012, con el 0.9%. Estas cifras corroboran la premisa de que la actividad extractiva no es intensiva en empleo. En la gran minería es frecuente la tercerización de los empleados, con contratos a término fijo, y otras condiciones que van en detrimento de sus derechos laborales. En este punto, para el año 2012 se calculó que 186 112 empleados del sector minas y canteras tenían un trabajo informal, esto es el 59.4% del empleo del sector.

La información específica de las empresas extractivas relacionadas con el ámbito social se puede encontrar en los informes de gestión anuales de cada una, aunque no de manera unificada, rigurosa y sistemática. En el caso del sector de minería, el Código de Minas establece unas disposiciones generales para programas de contenido local y responsabilidad empresarial. Resalta tres aspectos: el derecho al trabajo de la población local, la transferencia de tecnología y obras y programas comunitarios.

El artículo 256 de la Ley 685 de 2001 señala que el Estado podrá establecer acuerdos sobre la prioridad de las acciones de impacto local. En el caso de los hidrocarburos, la autoridad ambiental debe verificar los compromisos establecidos con la inversión social; además, el Acuerdo 5 de 2011 estipula que las empresas deben realizar programas de beneficio a las comunidades. Esos acuerdos deben incorporarse en la estrategia de responsabilidad social empresarial (RSE). No obstante, el país no cuenta aún con un análisis de las inversiones de las compañías en estos programas.

Según el Ministerio de Minas y Energía y los balances de gestión de las empresas agrupadas en el Sector de Minería de Gran Escala, Asomineros y la Asociación Colombiana de Petróleo (las tres agrupadas hoy en la Asociación Colombiana de Minería), en 2012 la inversión en programas de contenido local y RSE ascendió al billón de pesos. En 2005, esta cifra apenas se ubicó en 345 000 millones de pesos.

Cuadro 4. Inversión de las empresas extractivas en Colombia en programas sociales
Millones de pesos

Año	Monto invertido
2005	345.000
2006	427.000
2007	512.000
2008	658.000
2009	734.000
2010	818.000
2011	911.000
2012	1.000.000
Total	5.405.000

Fuente: Ministerio de Minas. Informe Social del Sector Minero Energético, tomado de Velásquez, Peña, Martínez, Rivera y Cárdenas (2014).

El primer destino de estas inversiones es la región andina con el 40% de los recursos, la región caribe con el 28% y los llanos orientales con el 27%. En contraste, la región pacífica y la Orinoquía, las más marginadas del país, contaron con tan solo el 3% de las inversiones. Esto se puede explicar en gran medida por la ubicación de los proyectos de extracción de empresas grandes y formales, pues en la región pacífica predomina la minería informal e ilegal. Esto indica que estas inversiones no atienden los principios de equidad territorial.

En lo que respecta a la información sobre la consulta previa, el Ministerio del Interior es la institución encargada de liderar este proceso y de certificar la presencia de grupos étnicos en los territorios. No obstante, las consultas en curso o cerradas no están publicadas en la página web, por lo que la alternativa para acceder a esta información es el derecho de petición. Las certificaciones de grupos étnicos sí aparecen, desagregadas por año, mes y regiones.

Foro Nacional por Colombia solicitó la información al ministerio. Según este último, entre 2004 y 2012 se habían realizado alrededor de 240 procesos de consulta en el caso de hidrocarburos. La información proporcionada consta de: año, empresa, proyecto, departamento y estado de la consulta. De estos, 75 fueron protocolizados y 15 están en cierre. En el sector de minas, solo se registraron 15 procesos, 4 de ellos protocolizados. Esto último se puede explicar por la gran presencia de la minería informal en el país y por el rechazo y la polarización que ha generado la locomotora minero-energética en las comunidades. Además, se realizaron tres procesos para el sector energético, todos ellos protocolizados. Por su parte, Martínez presenta otra información al respecto: entre 2003 y 2012 el Ministerio del Interior ha protocolizado un poco más de 770 consultas en el sector de hidrocarburos.²² De nuevo, la información de distintas fuentes muestra diferencias significativas.

6. Información ambiental

Tal como ocurrió con la información sobre minería en la fase del superciclo, la que estuvo disponible sobre temas ambientales fue escasa. En 1993, el Congreso de la República expidió la Ley 99, sobre medio ambiente, que creó el Sistema Nacional Ambiental y lo definió como “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta ley” (Ley 99, artículo 4).

Entre las 45 funciones que la ley asigna al Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), la número 20 se refiere a “coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, establecer el Sistema de Información Ambiental y organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; promover la investigación de modelos alternativos de desarrollo sostenible; ejercer la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo del Programa

²² Martínez Holguín, Santiago (2013). “Consulta previa vs economía extractiva”. *ActualidadÉtnica.com*. Informes especiales, 14 de febrero. En <http://www.actualidadetnica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8693%3Aconsulta-previa-vs-economia-extractiva&catid=82%3Ainformes-especiales&Itemid=205>.

Nacional de Ciencias del Medio Ambiente y el Hábitat”. La misma ley señala que las Corporaciones Autónomas Regionales deben alimentar el Sistema de Información Ambiental en el territorio de su jurisdicción.²³

Solo once años después, el Gobierno, a través del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, expidió el Decreto 1200 de 2004, cuyo artículo 9 señala que “el diseño del Sistema de Información Ambiental para Colombia, SIAC, será liderado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y su implementación será coordinada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)”. Ello significa que, a esa fecha, el Gobierno aún no había precisado el sistema. Los lineamientos para el diseño están contenidos en un documento del mismo ministerio y de los institutos de investigación ambiental producido en 2006, titulado “Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). Contexto para el proceso de formulación de lineamientos de política de información ambiental”.²⁴ En tal sentido, hasta 2006 no hubo lineamientos de política para la información sobre el sector ambiental, por lo que ni el Gobierno la tuvo disponible para el planeamiento del sector, ni la ciudadanía.

A partir de ese momento se incrementó la información sobre el sector ambiental. Hoy día, el SIA (Sistema de Información Ambiental para el seguimiento a la calidad y estado de los recursos naturales y el ambiente), que forma parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), ofrece la siguiente información: mapa de ecosistemas de Colombia, Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH), Sistema de Información sobre Calidad del Aire (SISAIRE), Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia (SIB), estado del suelo en Colombia, Sistema de Información Ambiental Marina (SIAM), Sistema de Información de Uso de Recursos Naturales (SIUR) y Registro de Generadores de Residuos o Desechos Peligrosos. La información se encuentra a nivel territorial en el Sistema de Información Ambiental Territorial (SIAT), a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) posee la información sobre licencias ambientales para grandes proyectos, la cual se encuentra en dos aplicativos: i) el Sistema de Información sobre Licencias Ambientales (SILA), herramienta interna de la ANLA que contiene de manera integral la información digital, complementada por el archivo físico, y ii) la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL), dispositivo de publicación en línea de la información, dispuesto a partir de octubre de 2012. La información sobre compensaciones por pérdida de biodiversidad no está disponible para el público.

De otra parte, la ANLA implementó el sistema de información geográfica que incluye información sobre estudios de impacto ambiental, diagnóstico ambiental de alternativas, planes de manejo ambiental e informes de cumplimiento

23 Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender a su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente” (Ley 99 de 1993, artículo 23).

24 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2006). Diapositivas. Bogotá: MAVDT, Comité Directivo SIAC. 15 y 16 de junio.

ambiental, así como los datos que faciliten la evaluación y el seguimiento de los proyectos. La información está integrada con la del SILA y con VITAL.

Teóricamente, cualquier ciudadano puede acceder a la información ambiental, pues se trata de un derecho constitucional. Más aún, uno de los principios que orientan el acceso a la información ambiental es que esta “debe cumplir una función social. Por tanto, debe estar disponible para quien la requiera en las condiciones técnicas para su uso, análisis e interpretación. Así, todas las personas tienen derecho a consultar la información ambiental de las entidades productoras y a que se les expida copia de la misma en caso de no existir mejores mecanismos, siempre que dicha información no tenga carácter reservado conforme a la Constitución o a la Ley”.²⁵ Sin embargo, cierta información no está disponible al público o existen filtros para obtenerla, como los informes de manejo ambiental o los contenidos de las licencias ambientales. Para ello se exige un registro (nombre de usuario y clave), lo cual restringe el acceso a la información.

25 Ver: Lora, Ana María; Lina Muñoz y Gloria Rodríguez (2008). *Manual de Acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*. Colección: Útiles para Conocer y Actuar N° 10. Bogotá: Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y Universidad del Rosario. En <<http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut10/cd/Archivos/02-Acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20en%20materia%20ambiental.pdf>>.

Conclusiones

El barrido presentado en las páginas anteriores sobre la transparencia en el sector extractivo en Colombia durante el superciclo de altos precios de las materias primas muestra la necesidad de hacer una doble distinción: una de carácter sectorial y otra temporal. Desde el primer punto de vista, la transparencia del sector de hidrocarburos es mayor que la del minero. Se trata de dos sectores con historias y lógicas institucionales muy diferentes: el de hidrocarburos tiene una institucionalidad de larga data y la oferta de información es consistente con hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a acceder a ella sin restricciones.

Otro es el caso del sector minero, cuyo desarrollo institucional más reciente no ha logrado resolver los problemas de falta de transparencia en la información que lo han caracterizado desde el inicio de este siglo, cuando la minería tuvo un fuerte impulso en el país. Como se señala en este informe, hay muchos rasgos de opacidad en los distintos momentos de la cadena de valor de la actividad minera, que no parecen tener una perspectiva pronta de solución. La toma de decisiones en ambos sectores está igualmente centralizada, pero parece que la concentración de estas últimas en el Gobierno ha afectado más al sector minero en cuanto a la transparencia y el acceso a la información pública.

Esta situación ha ido cambiando con el tiempo y esta es la segunda distinción, de carácter temporal. En efecto, algunos factores comenzaron a modificarla parcialmente: de un lado, el Gobierno expidió en 2011 una política de rendición de cuentas, a través de la cual las entidades gubernamentales debían dar explicación de sus decisiones y sus actuaciones. No es una política vinculante, pero el Gobierno comenzó a adoptarla como una práctica corriente, lo mismo que algunos Gobiernos departamentales y municipales. Independientemente del carácter y el alcance de los eventos de rendición de cuentas, su uso cada vez más frecuente abrió una ventana de información a la ciudadanía sobre la gestión pública y, en particular, de los recursos naturales.

De otro lado, el Congreso de la República aprobó dos leyes, posteriormente sancionadas por el presidente Manuel Santos, que tienen un alto potencial para transparentar la gestión del sector en el país: la Ley de Transparencia y Derecho al Acceso a la Información Pública Nacional, y la Ley Estatutaria de Participación Democrática. La primera establece los principios de transparencia y acceso a la información, define los sujetos obligados y la información que ellos deben ofrecer para garantizar el debido acceso de la ciudadanía.

La Ley de Participación Democrática reglamenta ese derecho fundamental y crea las condiciones para su ejercicio. La ley incluye un capítulo sobre rendición de cuentas que obliga a los estamentos estatales, excepto al Congreso de la República, a transparentar su gestión y, por tanto, a brindar información como condición previa para la rendición de cuentas.

Un tercer hecho que ha comenzado a quebrar el secreto que manejaba el Estado y los gobiernos sobre el manejo de los recursos naturales ha sido la publicación del mapa de regalías, un dispositivo diseñado para que cualquier persona pueda conocer el estado de los proyectos financiados con ese recurso. Aunque el mapa tiene aún algunos

problemas de confiabilidad y oportunidad de la información, es una herramienta que puede ayudar a combatir la corrupción en el futuro próximo.

A estos factores, de origen estatal, hay que sumar otros procedentes de la iniciativa ciudadana: de un lado, el despertar de la sociedad y de los movimientos sociales en el país en contra de la implantación de proyectos extractivos en el territorio. El número de movilizaciones sociales a lo largo y ancho del país ha crecido como consecuencia del otorgamiento de títulos a empresas multinacionales para la explotación de recursos en zonas social y ambientalmente sensibles. Estos movimientos han puesto en la agenda el alcance de dichos proyectos y, sobre todo, sus efectos sociales y ambientales negativos.

De otro lado, el creciente debate en el seno de la opinión pública en el último lustro sobre el desarrollo y las consecuencias de la actividad extractiva en el país. Sabido es que el país decidió impulsar el sector minero-energético como locomotora del crecimiento económico, lo que implicaba crear las condiciones institucionales, jurídicas y económicas para atraer la inversión extranjera. Esa decisión generó una polémica que sigue vigente en Colombia y que ha obligado al Gobierno a brindar más y mejor información a la ciudadanía sobre el sector extractivo. Los espacios de debate se han multiplicado: periódicos virtuales como *Razón Pública* y *La Silla Vacía* dedican importante lugar al seguimiento de esta actividad.

De igual forma, han aparecido escenarios de diálogo multiactor, como la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas, la Mesa de Diálogo Permanente sobre Minería en Colombia, o el Grupo de Diálogo sobre Minería (GDIAM). El estudio sobre el sector extractivo promovido por la Contraloría General de la República también alimentó el debate, al poner en discusión las características del sector en Colombia y sus efectos económicos, sociales, ambientales y sobre los derechos humanos en el país.

Estos eventos han fomentado la discusión sobre la política minero-energética en el país y han promovido un debate público que ha obligado al Gobierno, de un lado, a exponer los argumentos sobre los beneficios que supuestamente trae consigo el impulso al sector extractivo y, de otro, a brindar información al público para hacer más transparente la gestión del sector. Iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto y la de transparencia del sector extractivo (EITI) se entienden en ese marco de apertura del Gobierno, fuertemente presionado por el debate público y por la movilización social. Además, han servido para conocer los vacíos de información que existen en Colombia en materia extractiva y la resistencia del sector empresarial para entregar la información sobre su operación en el territorio colombiano.

A pesar de que el Gobierno ha estado abierto parcialmente a brindar la información y a rendir cuentas sobre el desarrollo del sector extractivo, existe aún renuencia de su parte que se manifiesta de diversa manera: entrega tardía de información, dispersión de fuentes sobre el sector, ejercicios de rendición de cuentas que no permiten la intervención de la ciudadanía, etcétera. Sin lugar a dudas, hoy circula más información sobre el sector, pero aún existen barreras de acceso que no han sido resueltas del todo, a pesar del marco jurídico existente (ley de transparencia y ley de participación) que obliga al Gobierno a brindar información oportuna, amigable, válida y pertinente sobre las industrias extractivas y la gestión del sector. Queda en ese sentido un amplio camino por recorrer.

Referencias

Agencia Nacional de Minería (2015). Catastro Minero. Solicitudes y Titulaciones. En <<http://www.anm.gov.co/?q=aplicacion-catastro-minero>>.

Comisión Económica para América Latina CEPAL (2014). Panorama Social de América Latina. En <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=6>.

Contraloría General de la República (2015). Informe sobre la situación de las finanzas del Estado 2014. En <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/194417167/01_Inf_Finanzas_Estado_Compilado_ag12.pdf/9b8b17a9-bb10-4ec8-8bd1-e2861a4bc86e>.

Contraloría General de la República (2014). “Regalías. Baja ejecución y altos saldos en bancos”. En <<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/190230083/Regalias-Ejecucion-VS-Giros-16-de-abril-FINAL-2.pdf/f1f84083-8137-4f96-9bb2-de73a2ec44a3>>. Recuperado 02 de agosto de 2015>.

Contraloría General de la República (2013-2014). *Minería en Colombia*. Vol. I Fundamentos para superar el modelo extractivista; Vol. II Institucionalidad y territorio. Paradojas y conflictos; Vol. III Daños ecológicos y socioeconómicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo. Bogotá: CGR.

Departamento Nacional de Planeación (2015a). Regalías. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE). En <<https://www.sgr.gov.co/SMSCE/InformestrimestralesSMSCE.aspx>>.

Departamento Nacional de Planeación (2015b). Sistema de Información y Consulta de Distribuciones (SICODIS). En <<https://sicodis.dnp.gov.co/default.aspx>>.

Departamento Nacional de Planeación (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País. Paz, Equidad y Educación”. En <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018%20Bases%20Final.pdf>>.

Departamento Nacional de Planeación (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”. En <<https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>>.

Ecopetrol (2015). *Reporte integrado de gestión sostenible 2014*. Bogotá: Ecopetrol S.A.

Ecopetrol (2014). *Reporte integrado de gestión sostenible 2013*. Bogotá: Ecopetrol S.A.

El Tiempo (2015). “Suspenden regalías en 106 municipios”. Temas del día. 23 de marzo. En <<http://www.eltiempo.com/economia/sectores/regalias-se-suspenden-en-106-municipios/15450024>>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). Regla Fiscal para Colombia. En <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicafiscal/reportesmacroeconomicos/NotasFiscales/Boletin%204%20Regla%20Fiscal.pdf>>.

Ministerio de Minas y Energía (2012). Censo Minero Departamental 2010-2011. En <<https://www.minminas.gov.co/censominero>>.

Mitchell, Harrison, Roberto Sollazzo, Magnus Macfarlane y Luis Fernando De Angulo (2012). “Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Scoping Study for Colombia”. Resource Consulting Services.

Olivera, Mauricio, Sandra Cortés y Tatiana Aguilar (2013). “Ingresos fiscales por explotación de recursos naturales en Colombia”. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Países del Grupo Andino.

Servicio Geológico Colombiano (2014). Ampliación del conocimiento geológico y del potencial de recursos del subsuelo de la nación. En <https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0043000150000.pdf>.

Supersolidaria (2014). Estadísticas. Entidades vigiladas que reportan información. En <<http://www.supersolidaria.gov.co/es/entidades-vigiladas/entidades-vigiladas-que-reportan-informacion>>.

Unidad de Planeación Minero Energética UPME (2014). Boletín Estadístico de Minas y Energía 2000-2013. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Velásquez, Fabio (coord.), Juliana Peña, Mario Martínez y Álvaro Pardo (2015). *El sector extractivo en Colombia 2014*. Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, Pan para el Mundo y Natural Resource Governance Institute.

Velásquez, Fabio (coord.), Juliana Peña, Mario Martínez, Aída Rivera y Ana María Cárdenas (2014). *El sector extractivo en Colombia 2013*. Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, Pan para el Mundo y Natural Resource Governance Institute.

Velásquez, Fabio (coord.), Juliana Peña y Mario Martínez (2013). *El sector extractivo en Colombia 2011-2012*. Observatorio de las industrias extractivas en Colombia. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, Pan para el Mundo y Revenue Watch Institute.



FORO NACIONAL POR COLOMBIA

Dirección: Cra. 4 A # 27-62, Bogotá D.C.

Teléfonos: (+57 1) 2822550 Ext. 20

Página web: www.foronacional.org

Correo institucional: fevelasquez@foro.org.co / presidencia@foro.org.co

 **Fundación Foro Nacional por Colombia**

 **@foronacionalcol**

