

Dirección de Estudios Sectoriales

86113-059-07

**Análisis del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
Comentarios sobre el fundamento económico del PND
Capítulo III. Crecimiento sostenible y competitividad
Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo
Desarrollo Minero y Expansión Energética
(Documento preliminar)**

Elaboraron: [Aureliano Serna Valencia, Carlos Eduardo Espinosa Velásquez; Edilson Martínez Hinestroza, Olga Liliana López Rodríguez, Jorge Iván Torres Gutiérrez, Miguel Pinzón Salcedo]

Consolidación [Miguel Pinzón Salcedo]

Fecha: [15/12/2010]

Ubicación final: [[SCMIN 101/Datos G/DESME_2011/Documentos DESME_Tabla de Retención Documental/86113-059 Estudios e Investigaciones/07 Participación en Estudios macroeconómicos/Análisis PND 2010-2014_Sector Minero Energético_VF_05032011]

Revisión # 1: [Miguel Pinzón Salcedo]

Fecha de la revisión: [20/12/2010]

Actualización: [Funcionarios DESME]

Fecha de la actualización: [28/02/2011]

Revisión # 2: [Ivonne del Pilar Jiménez García]

Fecha de la revisión: [01/03/2011]

Introducción

El propósito general que se enmarca en este capítulo de Bases del PND es el de garantizar que el país alcance *“una tasa de crecimiento potencial del 6 por ciento o más de manera sostenida y sostenible social y ambientalmente”*, mediante la definición de tres ejes fundamentales, entre los cuales se tiene la dinamización de los denominados sectores “locomotora”, siendo el sector minero energético uno de ellos, cuyo impacto, tanto directo como indirecto, debe traducirse en crecimiento y generación de empleo. En este aspecto cabe destacar que el sector minero-energético, tal y como se menciona en el documento, es una locomotora que está en movimiento y con un ritmo de crecimiento que lo coloca como uno de los impulsores económicos del país en los últimos años; por ejemplo, el PIB minero aumentó desde \$ 2,72 billones en 2002 hasta \$ 4,5 billones de pesos en 2009, lo que se traduce en un gran aumento del 65,4% en un periodo de 8 años. En el último año el crecimiento del PIB minero fue de \$ 280 mil millones, es decir 6,6%, que representa el 1,6% del PIB nacional. En general las cifras de PIB, inversión extranjera directa y exportaciones del sector muestran un crecimiento regular durante el último cuatrenio.

Aunque el documento esboza un diagnóstico confiable del sector minero energético es necesario advertir que no se contempla un panorama de riesgos asociados a las variables sobre las cuales se fundamentan los objetivos y metas propuestas en el plan, situación que

Dirección de Estudios Sectoriales

puede comprometer el logro de objetivos y metas. En particular se señalan los siguientes factores de riesgo: i) la volatilidad de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables aunado a la tasa de cambio, crea una incertidumbre sobre los ingresos reales que el país obtenga por este concepto, factor al cual se asocia el incremento en la productividad del sector que a su vez depende en gran porcentaje de la inversión privada; ii) el sostenimiento de la producción tiene unos costos que deben ser determinados y diferenciados en el mediano y largo plazo, particularmente en lo que se refiere a infraestructura de transporte, así como los costos de manejo del impacto ambiental y iii) La “permuta” de un activo natural no renovable por activos que contribuyan a generar crecimiento y rentabilidad social se hace sobre la base de contar con la capacidad de respuesta de la administración pública, nacional como territorial, para atender al compromiso de asignación, ejecución y fiscalización de las regalías generadas por la explotación de los recursos naturales no renovables, en atención a que el sector minero-energético por sus características no es un generador intensivo de empleo, como sí de capital, y por lo tanto su aporte para reducir, de manera directa, este indicador así como el de pobreza e indigencia será mínimo, si el Estado de manera integral no hace un buen manejo de dichos recursos.

Un modelo de crecimiento económico que tiene como uno de sus pilares los sectores asociados a la explotación de los recursos naturales no renovables debe hacer énfasis en la capacidad de trasladar los crecientes ingresos que se obtienen por dichos activos hacia los sectores productivos que generan más empleo, tener en cuenta la volatilidad de los precios de los commodities, variable en la cual no tienen injerencia el gobierno, la tendencia actual de la tasa de cambio por sus efectos en otros sectores, y los altos niveles de la inversión extranjera directa, que está basada en una política de incentivos que, si bien, era necesaria para el empuje inicial de la locomotora ante las restricciones fiscales actuales no debe perpetuarse.

De igual forma, deben incluirse los lineamientos que permitan que el crecimiento económico del sector minero y energético sea sustentable en el largo plazo, es decir, que los recursos que se generan lleven no solo a la sostenibilidad económica, sino también en los aspectos sociales y ambientales. Un aumento en las actividades de exploración y producción en la escala que se plantean en las metas, caso carbón y oro superiores al 50%, tiene implícitos unos impactos ambientales potenciales de gran magnitud que pueden ser catastróficos si se considera la posible intervención en áreas de importancia ambiental.

En cuanto a la planeación financiera con los recursos del sector, los pronunciamientos mediáticos que hacen referencia al destino de parte de los recursos de las regalías y de la posible enajenación de la propiedad estatal en Ecopetrol S. A., deben ser analizados con cautela al momento de ser ejecutados, por cuanto se corre los riesgos de terminar cubriendo con recursos extraordinarios todo tipo de situaciones y proyectos que puedan no estar acorde con los grandes proyectos que sean identificados como prioritarios para el fortalecimiento de la productividad y competitividad, rezagando los alcances que se tienen en esta materia.

Dirección de Estudios Sectoriales

Otros aspectos necesarios para capitalizar los efectos de la “locomotora” del sector minero-energético son que la inversión en ciencia y tecnología que se haga con recursos de regalías responda a las necesidades de las empresas (Correlación de los intereses de la academia y las unidades productivas) plasmada en nuevos conocimientos aplicables, la asignación de recursos para el uso de fuentes “limpias” de energía (Eólica, solar y geotérmica), aumentar la capacidad de fiscalización de los contratos de concesión con las empresas explotadoras de minerales (carbón, el ferróníquel y el oro)

1. Desarrollo Minero y expansión energética

a) Fortalecimiento, consolidación y expansión del sector eléctrico

Dentro de las reformas propuestas para el sector eléctrico en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad Democrática para Todos” hay cinco temas claves para analizar por ser importantes dentro del funcionamiento del sector:

✓ Generación:

- De los 4303 MW de Generación de energía eléctrica que entran en operación entre los años 2011 y 2014, 3780.2 (87%) son proyectos hidroeléctricos, lo que no modifica la dependencia que tiene el país con este recurso. La meta relacionada es concordante con los proyectos de generación viabilizados y aprobados y que actualmente se encuentran en ejecución.

- Los grandes proyectos que deben entrar en operación, durante el cuatrenio, pertenecen a las generadoras con mayor participación en el mercado lo que restringe, aún más, la competencia en la actividad y dificulta el control de abuso de poder. En este caso se requiere el fortalecimiento del ente regulador, aspecto que está planteado dentro del ajuste institucional del sector.

✓ Ajuste Institucional del sector

- En cuanto a la reforma institucional propuesta, se reestructuraría el Ministerio de Minas y Energía y se fortalecería el ente regulador que debe tener un papel menos reactivo para atender los fallos del mercado.

✓ Mercado de energía transparente

- El sector eléctrico necesita un sistema de información que sea actualizado constantemente y que exija a las entidades reportar sus resultados para que la información sea oportuna. Actualmente el Sistema Único de Información –SUI- no siempre tiene datos uniformes de todos los agentes que tienen que reportar sus resultados. Equivalentemente, el módulo de

Dirección de Estudios Sectoriales

“Contabilidad regulatoria” mantiene el poder de la información del sector centralizada para actualizar el régimen tarifario.

✓ **Reestructuración de los Fondos de Apoyo al Sector y ZNI**

La reestructuración de los Fondos de Apoyo al sector, debe orientarse a una mejor focalización de estos subsidios y a dinamizar la energización de estas zonas, teniendo en cuenta sus condiciones socio económicas. En este sentido la propuesta del plan de crear mecanismos al interior de los Fondos para que se oriente la asignación de los recursos bajo un esquema de participación por demanda y de acuerdo a un criterio regional de mayor problemática puede arrojar los resultados y beneficios esperados.

✓ **Venta de electrificadoras Regionales**

Aunque no es clara la posición del gobierno en cuanto a la continuación del proceso de venta de las electrificadoras regionales, si es evidente la continuación de la política que busca mejorar las condiciones para que el sector privado participe más activamente en el desarrollo y construcción de Infraestructura en el subsector, donde el Estado participa como planeador y estructurador de proyectos.

Ahora bien, revisando el articulado aprobado en primer debate, encontramos:

Artículo 56. APORTES A LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS El numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, quedará así:

“87.9 Las Entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos”.

En el artículo 56 se mantiene lo establecido por el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, excluyendo los dos párrafos del mismo, lo que implica que se extienda la modificación del numeral 87.9 artículo 87 de la L142, realizada en el anterior PND.

En concordancia con lo establecido en las Bases del PND 2011 – 2014, en donde el Gobierno Nacional plantea eliminar de manera gradual el Fondo de Energía Social – FOES en un periodo no mayor a cuatro años, dado que este beneficio no ha disminuido eficazmente los problemas de prestación en estas áreas, en el proyecto de Ley del PND se incluye el Art. 60 que busca: i) eliminación del FOES a partir del 1° de enero de 2014; ii) disminución de los recursos que nutren el fondo de manera paulatina y finalmente,

Dirección de Estudios Sectoriales

redireccionar los recursos al PRONE, en busca de una solución más estructural que permita normalizar la prestación del servicio de energía eléctrica en estas zonas.

El Fondo de Energía Social –FOES, es un fondo especial compensatorio, que se financia con un porcentaje de los recursos de las rentas de congestión de las exportaciones de energía eléctrica a los países vecinos dentro de los convenios de la Comunidad Andina de Naciones y cubre hasta \$46 por kW-h del valor del consumo de los usuarios regulados, que pese a que su zona está conectada al Sistema Interconectado Nacional -SIN-, la prestación del servicio, presenta anomalías por diferentes factores, asociados por lo general a la difícil gestión de la empresa comercializadora que los atiende en zonas rurales de menor desarrollo y asentamientos en cabeceras de municipios que no tienen el servicio o que presentan conexiones irregulares.

Durante los últimos años los ingresos del FOES y del PRONE han tenido un comportamiento contrario. Mientras que en el 2009 los recursos del FOES aumentaron en un 86%, respecto de 2008; los recursos del PRONE presentaron una variación de -23% en el mismo año. Ver cuadro X.

Cuadro X. INGRESOS DEL FOES Y PRONE 2008 – 2009.

(Millones de pesos)

	2008	2009	Variación.
FOES	11.887	22.191	86%
PRONE	67.517	51.672	- 23%

Fuente. XM Expertos en Mercados.

El Gobierno Nacional busca, mediante el proyecto de ley del PND, reducir para el 2012 en un 24% el valor límite a cubrir (de \$46 a \$35) y para el 2013 una reducción del 28%, lo que representa un total del 45%. Con la propuesta se prolonga la vigencia de este Fondo hasta diciembre del 2013, y a partir del 2014 estos recursos se reorientan a fortalecer el Programa de Normalización de Redes Eléctricas – PRONE, mediante el cual se financian los planes, programas o proyectos para la legalización de estos usuarios y la adecuación de las redes a los reglamentos técnicos vigentes, en barrios subnormales, situados en municipios del SIN. El Ministerio de Minas y Energía realiza una convocatoria donde los Operadores de Red presentan sus planes y se escoge el que tenga mayor impacto en minimización de costos, mayor población atendida y prioridad de la zona

Artículo 66. SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN ZONAS NO INTERCONECTADAS. El Ministerio de Minas y Energía continuará diseñando esquemas sostenibles de gestión para la prestación del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas. Para este propósito, podrá establecer Áreas de Servicio Exclusivo para todas las actividades involucradas en el servicio de energía eléctrica.

Adicionalmente, en las Zonas No Interconectadas la contribución especial en el sector eléctrico, de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, no se aplicará a usuarios no residenciales y a usuarios no regulados.

Dirección de Estudios Sectoriales

La primera sección del Artículo 66 retoma la política de gestión a través de concesión de áreas en zonas no interconectadas, contenida en el anterior plan de desarrollo¹ y desarrollada mediante el documento Conpes 3453 de 2006. El segundo aparte elimina las contribuciones de solidaridad que los usuarios residenciales de estratos altos y los usuarios no residenciales deben hacer y que hoy equivale al 20% el costo de prestación del servicio, destinado a subsidiar los consumos de subsistencia de los usuarios residenciales de menores ingresos. Esta medida redundante en mayor déficit para el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos –FSSRI, e impacta negativamente al Presupuesto General de la Nación. No obstante, esta decisión ya se había tomado en el anterior PND, mediante el artículo 65 de la Ley 1151 de 2007.

El proyecto de ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 plantea dentro del articulado, adicional a los contenidos específicos sobre planeación del desarrollo, temas relativos a las materias tributarias, de regulación, de tarifas del servicio de electricidad y reformas administrativas o funcionales en entidades del sector.

Dentro de las reformas de tributación se tienen las siguientes medidas:

- Creación de la contribución de un peso por kilovatio hora transportado, para financiar el Programa de Normalización de Redes, PRONE, creado mediante la Ley 812 de 2003. (artículo 85).
- Se reforma el valor y la actualización del recaudo con destino al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas- FAER.
- Se cambia la distribución de las transferencias ambientales de las empresas generadoras de electricidad (artículo 187; reforma a la Ley 99 de 1993).

Respecto a la Regulación y medidas tarifarias del servicio de electricidad están:

- La asignación al Presupuesto General de la Nación de las obligaciones causadas y no pagadas durante el año 2009, por concepto del subsidio otorgado mediante el Art. 112 de la Ley 1152 de 2007. (parágrafo transitorio, artículo 60)
- Exclusión del cálculo de las tarifas, que hayan de cobrarse a los usuarios, de los aportes de bienes o derechos que hagan las Entidades públicas a empresas de servicios públicos domiciliarios. (artículo 80; reforma al artículo 87 de la Ley 142)
- El Ministerio de Minas y Energía continuará administrando el Fondo de Energía Social, el cual se articulará con la implementación de los planes de reducción de pérdidas de energía que expida la CREG. Así mismo, este fondo podrá ser

¹ El Artículo 65 de la Ley 1151 establece que se diseñará esquemas sostenibles de gestión para la prestación del servicio de energía eléctrica en las ZNI. Para este propósito, podrá establecer áreas de servicio exclusivo para todas las actividades involucradas en el servicio de energía eléctrica.

Dirección de Estudios Sectoriales

financiado con los recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando los recursos de las rentas de congestión, resulten insuficientes. (artículo 84)

- Eliminación de la contribución especial en el sector eléctrico, que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, a usuarios no residenciales y a usuarios no regulados en las Zonas No Interconectadas. (artículo 92)
- Los inmuebles donde funcionan los hogares comunitarios de bienestar y sustitutos serán considerados estrato uno, para efecto del cálculo de las tarifas de servicios públicos domiciliarios. (artículo 101)

Reformas administrativas o funcionales

- El Ministerio de Minas y Energía establecerá Áreas de Servicio Exclusivo para todas las actividades involucradas en el servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas. (artículo 92)
- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios seguirá manejando el Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003 a través de un patrimonio autónomo. En este artículo se reforma la destinación, manejo y recaudo de estos recursos. (artículo 210)

Por último hay que destacar cómo algunas medidas tienen impacto directo sobre el PGN, lo cual las constituye en elemento de reformas fiscales.

b) Actividad exploratoria de hidrocarburos y confiabilidad en los sistemas, con aprovechamiento sostenible de los recursos

✓ **Diagnóstico**

En el subsector Hidrocarburos se considera que en los últimos 10 años, los diferentes Planes de Desarrollo han permitido que éste se dinamice con respecto a la declinación que venía sufriendo antes de las diferentes reformas que ha tenido el sector, principalmente desde la escisión de Ecopetrol y la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en 2003.

Han ocurrido, a través de estos años, cambios importantes en los modelos de exploración y explotación y en el esquema mismo de las regalías que apuntan a mejorar la competitividad del país y la atracción de Inversiones Extranjeras Directas para el sector, los resultados que arroja el sector hidrocarburos permiten deducir que han sido efectivos tales cambios porque aún sin hallazgos importantes como los de los años 80 y 90, se tiene hoy un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos existentes, es decir, que se ha mejorado la eficiencia; aunque no hay que descartar el sesgo provocado por la continua alza de precios del petróleo, que infla las ganancias que pueda reportar la actividad petrolera.

✓ **Objetivos y lineamientos planteados en el PND**

Dirección de Estudios Sectoriales

Es pertinente dar continuidad a las políticas implementadas para el desarrollo del sector hidrocarburos y a este respecto el actual Plan de Desarrollo 2010-2014 cumple con dicha premisa, pues textualmente anuncia la continuidad en el fortalecimiento del esquema de incentivos a la inversión privada (pág. 206) la cual es responsable de la mayoría de resultados que actualmente presenta el sector. También anuncia un fortalecimiento institucional (pág. 211) que profundiza la separación de roles, aspecto que se viene realizando desde 2003; un esquema competitivo para el desarrollo de yacimientos no convencionales (pág. 212) que amplía las fronteras del sector petrolero; la ampliación de las redes de transporte de hidrocarburos (pág. 212) que va en concordancia con los objetivos macro-estratégicos² (los megas) de Ecopetrol; y la continuación del objetivo de involucrar más actores en el sector *downstream* (comercialización de derivados) para volverlo un mercado más actualizado, eficiente y seguro (pág. 214) beneficiando al consumidor final a la vez que se reducen los ilícitos relacionados con la venta de combustibles.

Las cifras y la historia nos enseñan que Colombia no es un “país petrolero” sino un país con petróleo³, condición que obliga a planificar y actuar en concordancia y de ahí la importancia que debe darse dentro de la política petrolera al fomento y desarrollo actividades de *midstream*⁴ y *downstream*. Particularmente el plan apunta a dar continuidad a los proyectos de ampliación y modernización de las refinerías, y al fortalecimiento de la cadena de distribución y comercialización de combustibles.

En lo que concierne al subsector de gas natural es importante señalar que la propuesta del gobierno apunta a eliminar las restricciones que en materia de capacidad de transporte tiene el país y que bajo ciertas circunstancias, ocurrencia del fenómeno del Niño o mantenimiento de planta y redes, ha ocasionado interrupciones en el suministro o un racionamiento temporal del producto. Sin embargo, la propuesta es muy general y deja entrever un posible reajuste tarifario como resultado de la construcción de nueva infraestructura, tanto en transporte como en distribución.

En el caso del GLP el gobierno le apuesta a continuar con el fortalecimiento del nuevo esquema de marcas, mediante la consolidación de la reorganización empresarial y un marco regulatorio que garantice la prestación del servicio y de protección efectiva a los usuarios.

✓ **Indicadores**

Se continúa y actualizan los indicadores que venían utilizándose el anterior gobierno y que habían sido objeto de crítica en anteriores análisis. Ahora se refleja mejor el dinamismo que ha tomado el sector y de indicadores conservadores que llevaban a tasas de cumplimiento muy altas (del orden del 200%) se ha pasado a indicadores que reflejan la tendencia

² Concordante y pertinente con lo que viene de atrás, ninguna crítica al respecto pues es el camino correcto

³ Ministro de Minas y Energía – Portafolio.com - Sección Economía. 5 de septiembre de 2010

⁴ Midstream: fase en que las materias-primas son transformadas en productos listos para uso específico (gasolina, diesel querosene, GLP). Son las actividades de refinamiento.

Dirección de Estudios Sectoriales

histórica mostrada en los últimos años, razón por la cual, las líneas base de los distintos indicadores prácticamente corresponden a los resultados obtenidos en el período presidencial anterior y las nuevas metas se constituyen en verdaderos objetivos a alcanzar.

✓ **Temas de análisis**

Llama la atención la creación de los dos entes encargados, uno de regular las tarifas y el otro de vigilar y controlar la cadena de combustibles⁵, que eventualmente podrían ser nuevas entidades o dependencias de entidades existentes, cuyo establecimiento y funcionamiento implicaría que el Gobierno Nacional pueda incorporar un nuevo esquema dentro de la estructura de precios de los combustibles.

✓ **Recomendaciones**

Asegurar la estabilidad en las reglas de juego proporcionadas a la industria. Como el sector hidrocarburos ha tenido un repunte favorable, precisamente por la reorientación dada en épocas de declive del sector, ya se entrevé una presión hacia la reformulación de diversas políticas, como lo son el régimen de regalías o el aspecto impositivo. Debe hacerse un recordatorio sobre cómo los incentivos permiten mostrar los resultados que hoy disfruta el país y cómo eliminar o desmejorar las condiciones de estos incentivos bien puede revertir el camino alcanzado hasta ahora y devolver al sector a las épocas de crisis experimentadas a comienzos del siglo XXI.

La economía mundial está en medio de un período crisis y de ajuste y hasta tanto no haya estabilidad no se sabe a ciencia cierta si los altos precios del petróleo obedecen al mercado o a la debilidad de las monedas patrón. Por lo tanto la consigna es esperar antes de pretender cambiar la legislación en un supuesto intento de aprovechar un boom petrolero que puede bien no ser tan atractivo como parece.

Es importante prestar atención a la política de fijación de precios de la gasolina en zonas de frontera, acatando las recomendaciones de diferentes actores políticos y de la misma Contraloría General de la República sobre el desmonte de las exenciones a los grandes consumidores mineros en zonas de frontera, la eliminación de cupos y la re-definición de un esquema de abastecimiento en la frontera con Venezuela con base en exportaciones concertadas bilateralmente con el vecino país.

En el Proyecto de Ley aparecen solamente 2 artículos relacionados con el sector hidrocarburos (aparte del sector gas); el Artículo 57 sobre un sistema de información de Combustibles Líquidos creado en 2007 al cual se le da continuidad y el Artículo 58 menciona que también se le dará continuidad al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles. Como se puede observar, el Proyecto de Ley propiamente omite la mayoría de recomendaciones hechas en las bases de dicho plan. Sin embargo debe recordarse que

⁵ Incluye combustibles líquidos derivados, biocombustibles y gas natural vehicular

Dirección de Estudios Sectoriales

según el Artículo 2 del Proyecto de Ley, las bases del Plan se consideran parte integrante de la Ley y como consecuencia se sobreentiende que no han sido eliminadas de la Ley final.

En lo que concierne al subsector de gas natural es importante señalar que la propuesta del gobierno apunta a promover un libre mercado en todas las fases de la cadena de producción, transporte y distribución, fortaleciendo el marco institucional en el sector del gas natural y propiciar un mejor desempeño y coordinación entre sus diferentes agentes. Esta premisa es una sentida necesidad que los gremios e inversionistas de este sector han manifestado en diferentes foros al Ministerio de Minas y Energía y a la CREG como ente regulador.

Propuestas como la creación de un agente responsable de la gestión técnica del sistema nacional de transporte de gas natural y el ajuste del rol que desempeña actualmente el Consejo Nacional de Operación de gas – CNO, son acciones aplazadas que el Gobierno Nacional debe emprender, con el fin de evitar problemas y restricciones que por falta de un ente gestor han ocasionado suspensiones de gas especialmente a sectores como el vehicular y industrial. El ajuste del rol del CNO se hace necesario para afinar la coordinación del sector eléctrico con el sector gas toda vez que en el pasado fenómeno del niño se evidenció debilidades que causaron que todo el gas solicitado por las termoeléctricas no se pudiera entregar.

En lo referente al proyecto de ley del PND presentado al Congreso observamos que en el artículo 55, se propone aumentar en un punto (1%), la cuota de fomento de gas natural, la cual ya había sido modificada por el artículo 1° de la Ley 887 de 2004, la cual la subió de 1.5% a 2% y con el nuevo punto quedará en 3%, esto indudablemente se reflejará en la factura del usuario final con nuevos cargos que se han creado, como el de confiabilidad. Pero en el mismo artículo se adiciona un párrafo donde se eliminará esta cuota de fomento en el año 2015. Siendo este recaudo el destinado a promover el uso del gas en el sector residencial y aumentar su cobertura no se evidencia si en este lapso hasta el año 2015 se pretende cubrir el 100% de este sector, por lo cual se hace necesario establecer esta meta fuera del cuatrienio de esta ley.

En el artículo 56 del proyecto de ley del PND, se hace mención a los aportes de bienes o derechos que hacen las entidades públicas a las empresas de servicios públicos los cuales se podrán hacer siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que haya de cobrarse a los usuarios. Sería recomendable adicionar una salvedad o aclaración que dicha norma no irá en detrimento de la selección objetiva cuando se trate de contratar obras o servicios para la construcción de estos proyectos, esto debido a las múltiples inconsistencias que al respecto han generado proyectos en estas condiciones.

El artículo 59 propone la eliminación en el año 2012 de la contribución por parte de los usuarios industriales de gas natural domiciliario, contribución de que trata el numeral 8.5 del artículo 89 de la Ley 142 del 94. En un principio se puede interpretar que la eliminación de esta contribución estimulara aun más el uso de gas natural en este subsector.

Dirección de Estudios Sectoriales

En lo que respecta al gas licuado de petróleo - GLP, como se plantea en las bases del PND, el Gobierno Nacional se propone consolidar el sistema de “marcas”, programa que viene desarrollándose en los dos (2) cuatrienios anteriores y que aun no ha logrado arrancar en forma debido a los retrasos de parte de los inversionistas de adecuar e invertir en el nuevo parque de cilindros e instalaciones y una reacción natural y adversa de los usuarios y los antiguos inversionistas a participar en el nuevo sistema.

c) Fortalecimiento institucional minero para su desarrollo sostenible

En el contexto macroeconómico, durante los últimos años, el sector minero ha mantenido tal ritmo de crecimiento que lo ha convertido en un sector de gran importancia en la economía nacional, a tal punto que hoy sea visto por el actual Gobierno, conjuntamente con los hidrocarburos y la energía eléctrica, como una de las locomotoras de crecimiento económico que tiene el País, encargadas de dinamizar el Plan Nacional de Desarrollo. Muy bien señala el Plan que los recursos naturales no renovables son una oportunidad para el desarrollo social, regional e intergeneracional, los cuales “apuesta” explotar con responsabilidad. Esta afirmación encierra una gran cantidad de compromisos con el País y su futuro, puesto que los recursos naturales no renovables constituyen un bien público (muypreciado) y como tal, es patrimonio de todos los colombianos. De hecho, la minería es una actividad industrial compleja que compromete el bienestar de la sociedad. Hacer minería responsable significa generar valor económico respetando el valor de los recursos y el valor del entorno, es decir sin afectar negativamente ambiente y sociedad; dicho de otra manera utilizando los avances tecnológicos para evitar, mitigar y corregir los efectos negativos. Es tan complejo y costoso para las empresas mineras realizar minería responsable, que la opción más económica (que es la que conlleva a los peores resultados) muchas veces es la más elegida, máxime si la autoridad sectorial es débil. Esta práctica, independiente del tamaño u origen de la inversión, es la que ha hecho de la minería una industria cuestionable y cuestionada por diferentes gremios y agentes; reconociendo también que la ilegalidad minera ha aportado mucho a la desconfianza generalizada hacia la minería.

Hoy día la industria minera genera importantes ingresos para la Nación y promueve desarrollo industrial y social. Las razones son múltiples y tienen relación con la dinámica mundial: buenos precios en los mercados internacionales, mayor demanda de minerales generada por el desarrollo mundial, países con mayor grado de desarrollo económico que demandan para sus prósperas industrias consumo de minerales energéticos y no energéticos, menor producción de minerales en países que tradicionalmente habían abastecido los mercados, restricciones ambientales y altos costos de producción en países desarrollados, interés por la inversión en países con menor grado de desarrollo que facilitan el crecimiento de la industria y las inversiones mineras de empresas trasnacionales y multinacionales, entre otras. Obviamente, existen causas propias de nuestra realidad nacional, de las cuales podemos citar: recursos minerales importantes en particular de carbón, níquel, oro y esmeraldas, cercanía de grandes yacimientos a la costa Caribe,

Dirección de Estudios Sectoriales

política nacional para el desarrollo de la industria minera, favorabilidad a la inversión minera y a las exportaciones mineras con exenciones y aplicación de leyes favorables, leyes ambientales suaves y fiscalización en general con bajo rigor, por mencionar solo unas cuantas.

Bajo este contexto es posible explicar porque el sector minero, pese a estar rezagado comparativamente en términos de institucionalidad, ha atraído inversión en niveles elevados y consistentes (contradicción expuesta en el texto del PND). La inversión extranjera crece en el sector minero porque es muy rentable, porque las restricciones ambientales son mínimas, porque el Código Minero y su reciente modificación benefician al gran inversionista minero, porque las exenciones y beneficios tributarios le convienen. Si bien es cierto, crece el PIB minero, crecen las exportaciones, se genera beneficio social en las regiones, pero, ¿cuánto queda del negocio minero para la Nación si los contratos de gran minería negociados con ella se firman con evidentes beneficios para las empresas, y constante e intensamente se modifican a favor de esos mismos inversionistas mineros? No solo la autoridad minera es débil, sino que la plataforma de conocimiento geológico también lo es, pese a las cuestionables cifras sobre conocimiento geológico del país.

No son 36 los proyectos de minería a gran escala, como se indica en el PND, sino 26 los denominados Proyectos de Interés Nacional –PIN-, no todos a gran escala. Frente a esto, existen 8.126 títulos, a cierre de 2009⁶, es decir actualmente existen mucho más de 8.100 títulos mineros de empresas medianas, pequeñas, que abastecen el comercio nacional de minerales, realizan algunas exportaciones, y lo más importante generan también beneficio social (uso intensivo de mano de obra). Estos pequeños capitales son nacionales y se quedan en el País, desarrollan entre otras cosas también a otros campos de la industria nacional, no tienen beneficio de Plan Vallejo, ni exenciones de IVA, ni de impuestos a combustibles en zonas de frontera. A partir del Código de Minas de 2001, a todas las minas, sin tener en cuenta su tamaño, se les aplica la misma ley.

Desafortunadamente, ninguna de las reestructuraciones del sector minero ha puesto fin a muchos de los problemas que vienen desde tiempo atrás. Se han esbozado planes entorno a una nueva reestructuración sectorial, algunos de ellos han quedado plasmados en documentos del MME y UPME en 2007 y de Ingeominas en 2008, que son respuesta a una cantidad sustancial de dificultades por las que atraviesa el sector minero. La reestructuración planteada por el Gobierno Nacional señala la necesidad de crear una Agencia Nacional de Minerales, cuyas funciones serían las mismas de Ingeominas, es decir no se está planteando un cambio de fondo con la entidad existente y no existe decisión aún sobre la permanencia o retiro de la delegación de funciones de autoridad minera en algunas Gobernaciones.

La mejora en tiempos de respuesta a la titulación fue una de las metas del PND del periodo pasado: la meta eran 30 días y para 2010 ese tiempo alcanzó la cifra de 514 días⁷, lo que es

⁶ Memorias al Congreso de la República 2009 – 2010. MME. Página 69.

⁷ Fuente: SIGOB.

Dirección de Estudios Sectoriales

un gran indicador de ineficiencia. La Ley 1382 de 2010, otorgó 180 días para resolver una solicitud de contrato, un plazo laxo que el Ministerio de Minas obtuvo con esa ley, reforma al Código de Minas. Hoy el Plan propone una meta de 90 días de respuesta para 2014, lo cual significa que no habrá una verdadera eficiencia en este trámite minero. La meta óptima debería ser 30 días. En cualquiera de los casos será necesario que las autoridades mineras evacúen más de 8.000 propuestas de contrato de concesión minera que se encuentran pendientes y logren poner en buen funcionamiento al Catastro Minero Nacional – CMC.

La fiscalización minera es un tema que preocupa, puesto que si bien se ha aumentado significativamente el porcentaje de minas fiscalizadas, que alcanzó al 94% del total, la calidad de la fiscalización es baja. No se cuenta con indicadores que puedan medir la calidad. Una de las razones por las cuales la accidentalidad está creciendo en la minería se debe a las deficiencias de la fiscalización, como a la inoperancia de la misma que no se consolida en acciones sancionatorias. La Contraloría General de la República considera que en particular, la fiscalización a los proyectos de Interés Nacional es de bajo perfil, puesto que dichos contratos son complejos y requieren un seguimiento cercano y exigente que garantice el cumplimiento de los diversos aspectos contractuales. En este punto se considera que es posible elevar la calidad del proceso de fiscalización minera en general, siempre y cuando se estandaricen estos procesos con calidad, se equipen adecuadamente las brigadas de visitas, se realicen mediciones comparativas de materiales extraídos con reportes y liquidaciones de regalías, se tomen mediciones técnicas para la seguridad minera, se compruebe el cumplimiento de las obligaciones laborales, etc., además de que se cumpla con la generación resultados efectivos de la fiscalización, con la verificación de la realización de requerimientos, cumplimiento de los correctivos, generación de caducidades, ejecución de cierre de minas o de frentes, etc.

Frente al tema de la ilegalidad minera, estamos de acuerdo con la necesidad de tomar acciones que durante muchos años quedaron aplazadas. Sin embargo, es preciso señalar que las acciones propuestas en el PND ya se iniciaron: el Gobierno anterior firmó el Convenio Interadministrativo N° 027 de 2007, en el que intervinieron el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas. Esta acción que se encuentra apoyada también en otras entidades como la Policía, Alcaldías, Fiscalías Regionales y Corporaciones Autónomas Regionales avanzó en una Fase I en los departamentos de Bolívar, Cauca, Norte de Santander, Cundinamarca, Boyacá y Tolima. Está programado que para el 2010 y 2011 se extenderá al resto del país. Con respecto a la finalización del programa de legalización a la minería de hecho, consideramos que aunque el Ministerio de Minas y Energía obtuvo un nuevo periodo de aplicación no se pueden esperar buenos resultados. El balance presentado por el MME a abril de 2010 es el siguiente: 158 minas legalizadas en 8 años de vigencia del programa, con un costo total de \$ 14 mil millones corrientes. Según estos datos cada legalización ha tenido un costo de \$ 89 millones y un promedio de 20 minas legalizadas por año. Este programa no le dará solución al problema de la ilegalidad minera. Resulta

Dirección de Estudios Sectoriales

interesante la propuesta de implementar acciones para evitar la comercialización de minerales de procedencia ilícita.

Ante las estrategias a desarrollar en el Ministerio de Minas para fomentar la productividad y la formalización del sector para consolidar su desarrollo de forma sostenible, es bueno considerar el beneficio que esto traería al sector minero. Sin embargo también lo es anotar que el sector ha señalado estas acciones durante muchos años: la capacitación a los mineros, la financiación de la pequeña y mediana minería, la transferencia tecnológica, los esquemas para mejorar la seguridad minera y la vinculación de los mineros a un sistema de protección social. Resulta interesante la propuesta de analizar y redefinir la continuidad y la funcionalidad de los Distritos Mineros con la oferta de servicios y bienes públicos, propuesta que para ser evaluada debe ser desarrollada y expuesta de manera más concreta. Se considera que la certificación a explotaciones que cumplan con requisitos técnicos, ambientales, sociales y legales debe ir de la mano con un ejercicio de fiscalización de calidad con el fin de que el mencionado documento sea meritorio y sirva de instrumento de mejoramiento a las prácticas de la industria minera y no se convierta en un trámite más que complique adicionalmente la administración de los recursos minerales.

Las acciones transversales con el Ministerio de Transporte son trascendentales para el desarrollo de la minería. La UPME estableció en detalle los proyectos viales, férreos, fluviales y portuarios que requiere el sector. De la realización de estos proyectos dependen el crecimiento de las exportaciones mineras y la consolidación de la exportación de minerales provenientes del centro del País. Es tan importante el desarrollo de los proyectos que a infraestructura de transporte se refieren, que es necesario que sea incluido como meta en el sistema SIGOB para su seguimiento, con el establecimiento de indicadores representativos claramente cuantificables y verificables.

La CGR considera que las otras acciones que mejoren la competitividad a nivel regional, como son la configuración de encadenamientos productivos (o cadenas productivas), clústeres y el desarrollo de la industria de servicios complementarios asociados a la minería también han sido expuestas en el sector a través de los años y por esta razón ameritan un trabajo de valoración objetiva. Es necesario que el Gobierno considere la efectividad de estos programas, su permanencia en el tiempo, las posibilidades de crecimiento, las necesidades de apoyo sectorial, etc. Es trascendental la evaluación de estas acciones puesto que son parte de la temática propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo Minero con visión a 2019.

Con referencia al tema del Conocimiento Geocientífico existe un criterio diferente por parte de la Contraloría General de la República, puesto que las valoraciones realizadas en años anteriores eran sustancialmente inferiores a las promulgadas por el Instituto debido a que el conocimiento geológico es el conjunto de información diversa (geología, hidrogeología, geoquímica, geofísica y geoamenazas), que Ingeominas mismo consideró en forma de capas de información. Hoy día, el conocimiento no se está midiendo de manera integral, es decir los datos se refieren en particular al conocimiento geológico, geoquímico y geofísico

Dirección de Estudios Sectoriales

separadamente. Esto y su complejidad hacen subjetiva la valoración porcentual del conocimiento del territorio nacional. Es decir, que las cifras de conocimiento geocientífico, que fueron cuestionadas por la CGR unos años atrás, ameritan una revaloración con el fin de que el País pueda tener certeza de su potencialidad en este campo. Consideramos que el Servicio Geológico (debilitado fuertemente con la reestructuración de 2004 que anexó el Servicio Minero al Instituto) no ha generado un conocimiento geocientífico que pueda exhibir las características de calidad que requiere el trabajo de investigación científica. La cartografía desarrollada en la última década se realiza utilizando la contratación de terceras entidades o la figura del convenio con instituciones universitarias. Es decir, al trabajo geocientífico de hoy se le hace un cuestionamiento de calidad. Es probable que el conocimiento geológico pueda ser del 51% del territorio nacional; pero el conocimiento geocientífico integral, con toda certeza no lo es.

Ya que una de las grandes fallas sectoriales ha sido la implementación del Catastro Minero Colombiano – CMC, sobre el cual hubo gran expectativa durante años de promesas institucionales que desembocaron finalmente en un gran fracaso que le ha generado y le está generando grandes problemas a la administración minera, sería primordial la solución inmediata u definitiva a este sistema de información referenciada. Tal como lo presenta el PND, el Sistema Nacional de Información Minero fue considerado desde 2001 con la Ley 685 y aún no está establecido. Esto significa que la tarea es inmensa en sistemas de información. Es tan importante esta misión, que la Contraloría General sugiere que el establecimiento del SI minero y el CMC sean registrados en el SIGOB para facilitar su seguimiento, con metas claras y verificables.

El tema medioambiental en minería se encuentra actualmente en estado crítico. El licenciamiento minero indiscriminado ha generado el conflicto medioambiental que había podido evitarse con el desarrollo de una administración interinstitucional e intersectorial consiente de la unidad territorial, la defensa de los intereses nacionales y la necesidad primordial de proteger el patrimonio tanto minero como ambiental. Hoy tenemos en riesgo la permanencia de los páramos, afectados los parques naturales y las zonas de bosques, con la correspondiente afectación de regiones completas y de grandes poblaciones por el desarrollo de proyectos mineros, cuyos titulares que han invertido en exploración no ceden ante las autoridades ambientales. El problema es muy complejo y en él se encuentra comprometido el futuro del País. La verdad es que las instituciones administrativas mineras no han mirado más allá de su entorno y bajo su interpretación de la ley actúan sin el principio constitucional de la unidad administrativa, el Ministerio de Minas y el Ministerio de Medio Ambiente no reaccionan aún ante la realidad que se presenta. La ley tiene vacíos y requiere reglamentación. Es urgente la delimitación de parques y páramos. Consideramos que se necesita con urgencia exigir la licencia ambiental para la exploración minera.

En este sentido, consideramos que son buenas las acciones planteadas, tendientes al intercambio de información entre sectores (ambiental y minero) para la toma de decisiones informadas, lo mismo que el diálogo interinstitucional en cuanto a delimitación de áreas excluidas, pero consideramos que además debe haber una verdadera coordinación

Dirección de Estudios Sectoriales

institucional que permita la fluidez de los trámites y las decisiones conjuntas, la aplicación de la ley y el direccionamiento objetivo y armónico de los dos sectores.

Ante la propuesta de formulación de metodologías para prevenir, identificar y valorar pasivos ambientales, proyectos de recuperación ambiental y compensaciones en zonas afectadas, se considera que se debe hacer énfasis en la responsabilidad ambiental del minero: la prevención propuesta debe basarse en la fiscalización minero ambiental. Consideramos que los sectores deben pensar en la fiscalización conjunta y en rigor la aplicación de sanciones y la aplicación de la ley en el pago de daños e indemnizaciones. Estamos convencidos de que la aplicación de la ley en el tema ambiental debe ser particularmente estricta si hemos de conservar un patrimonio ambiental para la continuidad de la Nación.

El Plan de Ordenamiento Minero propuesto para ser realizado en un plazo de 1 año, requiere por su importancia y por su complejidad que sea también establecido dentro de las metas del PND, con un seguimiento a través del SIGOB, con avances posibles de calcular y de verificar para su claro seguimiento.

Por último, debido a que la producción de carbón y la producción de oro son metas que dependen en lo fundamental de la gestión de las empresas mineras, se sugiere que sean excluidas del cuadro de metas del PND, por cuanto no reflejan de manera directa los resultados del desarrollo de los programas, proyectos y acciones abordadas por el Gobierno. Tal como se presentan las metas para sector minero, su valoración y seguimiento no mostrará de manera alguna la evolución del PND.

Ahora bien, revisando el articulado aprobado en primer debate, encontramos:

“Artículo 86°. CONTROL A LA EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE MINERALES. A partir de la vigencia de la presente ley, se prohíbe en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos, en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional.

“El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente y sin perjuicio de otras medidas sancionatorias, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad policiva correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

“Las solicitudes que actualmente se encuentren en trámite para legalizar la minería con minidragas a que se refiere el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010, serán rechazadas de plano por la autoridad minera”.

Dirección de Estudios Sectoriales

Este Artículo se desarrolla en el sentido en el cual fue planteada en el PND la propuesta de implementar acciones para evitar la comercialización de minerales de procedencia ilícita, pero de la misma manera denota la modificación de la Ley 1382 de 2010 por vía del PND.

“Artículo 87°. RESERVAS MINERAS ESTRATÉGICAS. *La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera.*

“Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de la regalía, que los interesados deben ofrecer.

“Parágrafo. Para efectos de determinar los minerales de interés estratégico y la delimitación de áreas especiales la autoridad minera deberá llevar a cabo lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1382 realizando el Plan Nacional de Ordenamiento Minero”.

No se encuentra coherencia de este artículo con las propuestas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo; solo el Plan Nacional de Ordenamiento Minero mencionado en el Parágrafo, que es un tema tangencial, se encuentra en las bases del Plan. Es necesario anotar que este Artículo es equivalente al Artículo 2 de la Ley 1382 de 2010, excepto lo que se refiere al Plan Nacional de Ordenamiento Minero.

“Artículo 88°. SUSPENSIÓN Y CADUCIDAD POR RAZONES DE SEGURIDAD MINERA. *Se constituye en causal de suspensión y posterior caducidad del título minero, el incumplimiento grave de cualquiera de las obligaciones técnicas de seguridad establecidas en el reglamento técnico de seguridad e higiene minera.*

“La suspensión podrá ser por un término máximo de seis (6) meses, después del cual, si se mantiene el incumplimiento grave, se procederá con la caducidad del título minero.

“Parágrafo. Así mismo la cancelación de la licencia ambiental por parte de la Autoridad Ambiental competente, se constituye en una causal de terminación del contrato minero”.

Este Artículo es totalmente acorde con los planteamientos sobre el tema de Seguridad Minera expresado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y modifica el Artículo 112 de la Ley 685 de 2001.

“Artículo 89°. MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD MINERA. *Las multas previstas en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001, se incrementarán hasta en mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cada vez y para cada*

Dirección de Estudios Sectoriales

caso de infracción de las obligaciones contractuales, en particular de aquellas que se refieren a la seguridad minera.

“El Artículo anterior también se formula de manera acorde con lo que sobre el tema de Seguridad Minera se planteó en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

“Artículo 90°. MEDIDAS DE CONTROL A LA COMERCIALIZACIÓN DE MINERALES. *Para los fines de control de la comercialización de minerales, el Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS o quien haga sus veces, deberá publicar la lista de los titulares mineros y el lugar en que se encuentren en etapa de explotación y que cuentan con las autorizaciones o licencias ambientales requeridas, en la cual se informe quiénes se encuentran autorizados para vender minerales.*

Las autoridades ambientales competentes, informarán periódicamente al Ingeominas o la entidad que haga sus veces, las novedades en materia de licencias ambientales.

A partir del 1 de enero de 2012 los compradores y comercializadores de minerales sólo podrán adquirir estos productos a los explotadores y comercializadores mineros registrados en las mencionadas listas, so pena del decomiso por la Autoridad competente, del mineral no acreditado y la imposición de una multa por parte de la Autoridad Minera hasta de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Los bienes decomisados serán enajenados por las Autoridades que realicen el decomiso de los mismos y el producido de esto deberá destinarse por parte de dichas autoridades a programas de erradicación de explotación ilícita de minerales.

El gobierno nacional reglamentará el registro único de comercializadores y los requisitos para hacer parte de éste.

El Artículo anterior refleja la intención puesta en el Plan Nacional de Desarrollo con relación al control de la explotación ilícita de minerales.

“Artículo 91°. CARGUE DIRECTO DE CARBÓN. *A partir del 01 de enero de 2014, los puertos marítimos que realicen cargue de carbón, deberán hacerlo a través de un sistema de cargue directo.*

“Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, sin perjuicio de lo establecido en el Decreto 4286 de 2009 o los cronogramas presentados a las entidades competentes.

Consideramos grave la inclusión del Artículo 91 del PND y en contravía a lo propuesto en el PND respecto al medio ambiente. El PND propone mayores controles de tipo ambiental con el fin de proteger el patrimonio natural del País.

Dirección de Estudios Sectoriales

Hasta el momento, todos los puertos carboníferos en el País deben cumplir con las exigencias del Decreto 3083 de agosto de 2007, que entre otras consiste en la adecuación de instalaciones que garanticen el cargue directo del carbón por medio de bandas transportadoras encapsuladas o sistema equivalente, a partir del 1 de julio de 2010. Para cumplir con este requisito, los puertos marítimos deberán ser compatibles con el Plan Integral de Ordenamiento Portuario. Fue establecido en este Decreto que el interesado debería tramitar y obtener los permisos, concesiones, autorizaciones y modificaciones a que hubiera lugar, para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 3083, es decir agosto 15 de 2007. Esto significa que desde 1 de julio de 2010 los puertos que no garanticen el cargue directo o en banda encapsulada ya se encuentran por fuera de la ley y deben ser sancionados.

Con el Artículo 91, se estaría otorgando 4 años más a los puertos carboníferos para que no cumplan con lo establecido en el Decreto 3083 de 2007, como premio por infringir la ley ambiental.

d) Interrelación con ejes transversales

La importancia de estos ejes radica en la relación e interacción que debe mantener y fortalecer el sector minero-energético con otros sectores y dimensiones, que le permitan aprovechar sus potencialidades en aras de un desarrollo sostenible. En general, existe concordancia entre los lineamientos subsectoriales encaminados a realizar una revisión de las estructuras institucionales para adecuarlas, vía ajuste-reforma o fortalecimiento, con el propósito de *“articular una visión integral del sector, permitiendo una adecuada definición de roles y competencias funcionales entre las entidades.*

Según lo planteado en el documento se parte del desgaste que durante el último cuatrenio ha evidenciado el esquema de solidaridad en lo referente a subsidios cruzados, y su insostenibilidad en el largo plazo, lo que obliga a un replanteamiento en la metodología y ajustes en la normatividad para realizar la reducción gradual de los mismos de los estratos 1 y 2 a los niveles máximos establecidos por la ley 142 de 1994. Sin embargo, el Senado acaba de aprobar la prórroga, hasta 2014, de los subsidios para tarifas de electricidad y el gas de un 60 y un 50 por ciento en los estratos 1 y 2, lo que impide retornar de inmediato a los topes establecidos en la ley 142 de 1994 y como consecuencia el desmonte planteado no se puede llevar a cabo durante este cuatrenio.

La importancia y relevancia del componente ambiental, al igual que la institucionalidad de dicho sector, para el desarrollo del sector minero-energético, constituyen el fundamento de las estrategias planteadas, las cuales, en su mayoría, han sido consideradas en planes anteriores y que no han logrado alcanzar avances significativos o culminar con éxito. Estas estrategias apuntan al mejoramiento en la calidad e intercambio de información entre los dos sectores para la toma de decisiones; la definición del plan de ordenamiento minero; elaboración de la metodología para prevenir, identificar pasivos ambientales; y establecer

Dirección de Estudios Sectoriales

una relación de diálogo interinstitucional entre los dos sectores, particularmente en el tema de áreas excluidas. En la agenda de los dos sectores, minero y ambiental, está la aprobación de proyectos de exploración y explotación de minerales de gran magnitud que tienen afectación sobre importantes ecosistemas⁸ y áreas de protegidas, que obligan a las instituciones a realizar un juicioso estudio de viabilidad, amparado en criterios técnicos y ambientales, y a una toma de decisiones de manera responsable y coordinada.

Reviste vital importancia la articulación del sector minero con el sector transporte, dadas las implicaciones que tiene el tema de infraestructura para garantizar la movilidad de la producción, que según las proyecciones deben alcanzar volúmenes históricos. El planteamiento sobre el desarrollo de esquemas concesionales, entre los dos sectores, debe ser objeto de un riguroso seguimiento.

Recursos de regalías

El articulado del proyecto de ley del PND 2010-2014 contempla un solo artículo (art. 13) que refiere específicamente a los recursos provenientes de regalías. Este artículo se relaciona con la suspensión de giros de regalías por parte del DNP y establece en este caso la posibilidad de giros graduales con condiciones especiales de control a los entes territoriales, a los cuales les haya sido suspendido el giro por parte del DNP. Este artículo no involucra ningún cambio sustancial en el esquema y refiere más bien a un aspecto de procedimiento en cabeza del DNP.

En cuanto a los recursos provenientes de regalías, el tema realmente significativo tiene que ver con el supuesto implícito en la financiación del PND 2010-2014, que considera que el proyecto de acto legislativo No. 013, actualmente en curso en el Congreso de la República, será aprobado sin modificaciones sustanciales, permitiéndole así al Gobierno nacional contar con el 10% del total de los recursos generados por la explotación de recursos naturales no renovables para ser destinado a financiar proyectos de ciencia y tecnología (tal como se establece en el proyecto de acto legislativo); e igualmente con un porcentaje de los recursos que se destinen al Fondo de Competitividad Regional para financiar proyectos de competitividad.

Así las cosas, en caso de no ser aprobado el proyecto de acto legislativo, que pretende una reforma constitucional para modificar estructuralmente el Sistema General de Regalías, o de ser aprobado con modificaciones en cuanto a los porcentajes que se destinan a los diferentes fondos, podría afectar la financiación del PND 2010-2014 en los algunos componentes considerados en el Plan de Inversiones, entre ellos: el pilar de “*Crecimiento sostenible y competitividad*” y en particular en los objetivos y estrategias relativos a la “*Innovación para la prosperidad*” y “*Competitividad y crecimiento de la productividad*”.

⁸ Explotaciones de oro en la mina “La Colosa”, localizada en el municipio de Cajamarca, Tolima y en el páramo de Santurbán, entre los departamentos de Santander y Norte de Santander.

Dirección de Estudios Sectoriales

Debido al nivel de agregación en el que es presentado el Plan de Inversiones del PND no es posible determinar con certeza cuál sería el monto ó el porcentaje de desfinanciamiento en este pilar y en los objetivos y estrategias mencionados.

Adicionalmente, el artículo 2 del proyecto de Ley del PND, considera parte integrante del PND el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, en el cual se encuentran otros aspectos interesantes relativos a las regalías, entre los que cabe mencionar: la unificación de los procesos de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP y regalías, como parte de la estrategia de fortalecimiento institucional de los entes territoriales. Este aspecto, si bien puede parecer marginal, tiene un efecto significativo en busca de mejorar el adecuado manejo de los recursos de regalías y fortalecer la coordinación de proyectos financiados con las dos fuentes de recursos en mención.

Tema Presupuestal

El Plan de Desarrollo plantea la financiación del desarrollo minero y la expansión energética apalancándose en recursos provenientes de la inversión privada, sector que aportaría el 95% del total de los recursos proyectados los cuales ascienden a los 97 billones de pesos. En este sentido, es claro que los resultados y metas del componente minero energético del plan quedan en manos del sector privado, y que la inversión de dichos recursos corresponde a proyectos y compromisos que vienen ejecutándose desde el gobierno anterior.

El otro aspecto a destacar es el peso que tienen estos recursos en el presupuesto proyectado, pues corresponden al 20% del total de recursos (considerando todas las fuentes), y a un 33% del total de recursos provenientes del PGN y constituyen el 54.7% del total de recursos provenientes del sector privado que apalancarían el Plan de Desarrollo.

Al margen, es importante señalar que el Fondo para la Reconstrucción del país, creado para la atención del estado de emergencia ocasionado por la ola invernal que afectó gran parte del territorio nacional el año pasado, podría quedar desfinanciado ante la decisión de la Corte Constitucional de declarar inexecutable el decreto de emergencia que autorizaba la venta del 10% de las acciones que posee la Nación en Ecopetrol; recursos que, en gran parte, serían destinados a proyectos de reconstrucción, y además atender los recursos que demandaría el Fondo de Reparación de Víctimas. El Gobierno tiene la opción de presentar el proyecto de ley ante Congreso, buscando acelerar su trámite, dado que existe gran diferencia con el cronograma que tiene la empresa para su capitalización, prevista para el primer semestre de este año.

Indicadores y Metas Estratégicas del Gobierno

4. Desarrollo y Expansión Energética

Subsector	Indicador	Unidades	Base	2014
-----------	-----------	----------	------	------

Dirección de Estudios Sectoriales

Hidrocarburos	Barriles de petróleo y gas (BPEDC)	BPED	990.600	1.400.000
	Número total de contratos suscritos por la ANH	Número	316	476
	Km equivalentes de sísmica promedio anual del cuatrienio (ANH)	Km equivalentes	16.687	8.000
	Pozos Exploratorios (A3) por año (ANH)	Número de Pozos	75	75
Minería	Producción Millones de ton/año de carbón	Millones ton año	73	124
	Producción ton/año de oro	Toneladas Año	48	72
	Conocimiento Geológico escala 1:100.000	Porcentaje Cobertura País	51%	80%
	Tiempo de respuesta en procesos de contratación de concesiones	Días	514	90
Energía	Capacidad de Generación Megavatios	MW	13.517	14.881
	Cobertura en el Sistema interconectado Nacional	Porcentaje	95%	98%

Tomado de: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014s Prosperidad para todos- DNP 2010.s del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos.- DNP 2010.

En general la identificación y formulación de los indicadores del sector están orientados a medir el cumplimiento de metas asociadas con la producción de rnnr, actividad que en gran parte es desarrollada por agentes privados, caso del subsector minero y eléctrico, y menos notorio en hidrocarburos por la participación que en este aspecto tiene Ecopetrol. Cabe mencionar que algunos de ellos como el de capacidad de generación, cobertura del SIN, producción de carbón y oro y producción petrolera su cumplimiento está garantizado en virtud a los compromisos y desarrollo de proyectos en cada uno de los subsectores.

Otros indicadores buscan medir la eficacia de la acción estatal en actividades básicas orientadas a aumentar el conocimiento sobre el potencial de riqueza minera e hidrocarburífera del país, que permitan a su vez atraer la inversión privada, tal es el caso de conocimiento geocientífico y la prospección sísmica respectivamente.

Recomendaciones Generales

- ✓ Desde la función de control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República y particularmente la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía, el seguimiento y evaluación de los objetivos, programas, proyectos y metas definidos para el sector en el PND es asunto prioritario. En tal sentido, se orientará una estrategia de seguimiento que abarque los proyectos de mayor impacto, algunos de

Dirección de Estudios Sectoriales

los cuales se encuentran en ejecución desde el gobierno anterior y aquellos que se identifiquen en el nuevo PPND.

- ✓ El tema ambiental, desde la perspectiva del estudio de viabilidad de los proyectos minero-energéticos y la aprobación de los mismos, debe ser tema central del seguimiento y evaluación que realice la CGR, con enfoque transversal.
- ✓ Seguimiento y análisis al ajuste institucional del sector minero-energético en especial el desarrollo a la reforma estructural del subsector minero.
- ✓ Seguimiento a las reformas en materia de regulación y marco tarifario. Particularmente lo que atañe.
- ✓ Seguimiento y evaluación a la destinación de los recursos de los Fondos de Apoyo Financiero del sector eléctrico, tendientes a mejorar la cobertura y calidad del servicio a la población más vulnerable.
- ✓ Seguimiento y evaluación de proyectos ejecutados con cargo a los recursos generados por la explotación de recursos naturales no renovables – Regalías.
- ✓ Seguimiento a la nuevo esquema del Sistema General de Regalías, enmarcado dentro de la reforma constitucional y legal que se tramita en el Congreso de la República.

Hoja de ruta - Programas y proyectos - Anexo1