

Documentos de Trabajo 2023-13

Edición electrónica



RIESGOS DE COOPTACIÓN CORRUPTA ASOCIADOS A LA RED DE ACTORES Y MARCO DE GOBERNANZA DE LA POLÍTICA MINERA

Jairo Santander

Noviembre 2023
Bogotá, Colombia



División de
Investigaciones
Sociopolíticas y
Asuntos
Socioeconómicas

Documentos de Trabajo 2023 - 13¹
Edición electrónica, noviembre de 2023

Autores:

Jairo Santander. Investigador

Edición investigativa:

Omar Augusto Vivas Cortés, director investigación

Santander, J., (2023). Riesgos de Cooptación corrupta asociados a la red de actores y marco de gobernanza de la política minera. (Documentos de trabajo 2023 - 13). Comité de Investigaciones del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Carlos José González Hernández, Director Instituto de Estudios del Ministerio Público²

Luis Enrique Martínez Ballén, Jefe División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos

Equipo técnico

Omar Augusto Vivas Cortés, director investigación

Luis Enrique Martínez Ballén, Secretario Técnico Comité de Investigaciones IEMP

El propósito de los documentos de trabajo *-Working Papers-* de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos es mantener la memoria de los estudios del Instituto de Estudios del Ministerio Público y abrir un espacio de promoción y divulgación para dar visibilidad a los trabajos en desarrollo, escritos de las y los investigadoras(es), docentes, estudiantes que complementan el programa de investigación del IEMP, para que sean conocidos por la ciudadanía en general, por las y los integrantes del Ministerio Público de Colombia y que sirvan para académicos y estudiosos con el fin de discutirlos y mejorarlos o que sirvan de referencia. Son documentos que no tienen evaluación de pares académicos.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. Lo que se publica en esta serie es **responsabilidad del autor** y podrá cambiar en la medida en que las investigaciones, estado de avance de la frontera de conocimiento, desarrollo normativo e institucional cambian. No representa el punto de vista de la Procuraduría General de la Nación, de sus dependencias, del Instituto de Estudios del Ministerio Público, de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos o del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. El contenido está protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en cualquier formato se encuentran prohibidos y solo serán lícitos en la medida en que cuenten con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular.

Se prohíbe su reproducción parcial o total de este ejemplar, todos los derechos patrimoniales pertenecen al Instituto de Estudios del Ministerio Público

¹ Producto de la investigación "Cooptación de la administración pública, caso sector minero" realizada en el año 2014, siendo director del IEMP el doctor Christian José Mora Padilla.

² Documentos de trabajo puestos a disposición en la Web del IEMP, a partir de 2023, siguiendo lineamientos de su director.

Introducción

La corrupción no es un hecho que competa solamente a los funcionarios públicos. De hecho, muchas de las acciones corruptas implican la participación de terceros, por fuera del gobierno, que en su interacción con los agentes gubernamentales buscan beneficios más allá de la posibilidad legal o son objeto de una transacción corrupta propiciada por el funcionario (Salas, 2014).

Una parte importante de la literatura alrededor del tema de la corrupción entiende que el arreglo institucional que soporta las actuaciones gubernamentales es un factor importante para comprender la persistencia de actuaciones corruptas (Fisman & Gatti, 2006; Rose-Ackerman, 1999). Este fenómeno se conoce como cooptación corrupta (Bazzani, Gómez, Peña, & Vivas, 2013), y se produce ya sea porque el arreglo institucional en sí mismo facilita la situación al contener artefactos institucionales que promueve la consolidación de un agente cooptante o porque el arreglo es tan débil que permite abrir ventanas de oportunidad que son empleadas por los actores para maximizar su beneficio.

La importancia del arreglo institucional en la conformación de un escenario de cooptación corrupta se materializa en la influencia que este tiene sobre la configuración del marco de gobernanza de la política. El arreglo institucional, que busca ordenar las interacciones alrededor de la política, puede generar los efectos contrarios, cuando existen fallas en su diseño, y conducir a nodos de interacción con alto nivel de incertidumbre; a configuraciones organizacionales fragmentadas, que dificultan los procesos decisionales transparentes; a una restricción de recursos, que limitan la capacidad de gestión; o a actores ingobernables que llevan a una inestabilidad en todo el proceso decisional.

Todas estas situaciones pueden conducir a fallas del marco de gobernanza (Rothstein, 2006), las cuales pueden aumentar el riesgo en de cooptación corrupta al permitir que los agentes aprovechen estas fallas para ejercer

conductas oportunistas que les incide de forma permanente en las decisiones de política para su propio beneficio. Las potenciales fallas crean riesgos institucionales que pueden amenazar la legitimidad de las organizaciones y sus prácticas sobre la política, permitiendo la dominación por parte de actores que buscan ajustar las decisiones públicas para la obtención de su beneficio, a través de medios no debidos, como la estafa, la extorsión o el soborno, que son las formas de corrupción identificadas por McChesney (2010).

Los agentes que pretenden cooptar escenarios decisionales en los espacios de política, ya sea a través del control de las organizaciones públicas o incidiendo de forma dominante sobre ellas, lo hacen en búsqueda de la consecución de sus propósitos e intereses de carácter abiertamente ilegal, o incluso aparentemente legales (Garay, 2013a).

Para Garay (2013a), estos procesos de cooptación se dan mediante la intervención desde afuera de la institucionalidad y en una sola vía por parte de los agentes poderosos de diversa índole mediante métodos impositivos que van más allá del lobby, como el abuso del poder o la intimidación, la coacción y, en muchos casos, el uso de la violencia. Pero también, en lo que el autor considera una etapa aún más avanzada y compleja, el proceso se da desde adentro de la institucionalidad y en doble vía, mediante prácticas complejas como la concertación de acuerdos entre agentes institucionales con agentes poderosos externos, legales o ilegales.

Dado que los riesgos de cooptación corrupta no son solo de origen interno, propios a la configuración organizacional sino que también existen apremios institucionales que pueden derivar en fallas en el marco de gobernanza, se hace necesario ampliar el análisis para identificar aquellos factores asociados al arreglo institucional de la política y los cuales rara vez son analizados bajo la lupa tradicional centrada en los procesos internos.

Los gobiernos están en constante presión de gestionar estos riesgos con el propósito de hacer más legítima su actuación en los dominios de la política. La configuración organizacional que se da alrededor de muchas de las políticas actuales reflejan la apremiante necesidad que tienen los gobiernos de evitar esas fallas. Por ejemplo, la delegación de responsabilidades de política pública a

agencias regulatorias independientes (como es el caso en este estudio de la Agencia Nacional Minera, ANM, para el sector minero) se argumenta como contributivo para evitar un creciente foco de riesgo de fallas en la gobernanza. Una agencia regulatoria independiente es considerada un mejor garante que permite mejorar o ampliar la gestión de riesgos de la sociedad a través de dominios de política (Rothstein, 2006). En específico, ayudan a evitar que los procedimientos requeridos para un eficiente desarrollo del sector no se lleven a cabo de forma adecuada. Riesgo que aumenta el grado de incertidumbre sobre la transparencia de los procesos y que puede permitir escenarios de corrupción que era lo que venía sucediendo, por ejemplo, con Ingeominas, cuando fungía como autoridad minera en Colombia.

Para realizar un análisis sobre riesgos de cooptación corrupta es apropiado concentrarse en las prácticas dentro de una organización gubernamental que comprometen su capacidad para desempeñar su función pública en una forma objetiva (Reed, 2010). Entre estas, que pueden ser de varias clases (internas, de actuación, ejecución o interacción), este capítulo se concentra en aquellas prácticas de interacción que despliegan las organizaciones gubernamentales encargadas de la política minera y que se desarrollan en consonancia de actuación con otros actores en los distintos escenarios de formación de la política y que configuran la gobernanza de la política.

También es importante reconocer que el proceso de cooptación es el resultado de acciones intencionales de los agentes, que contiene una elección y una decisión. Y aunque puedan existir algunos factores de causales, que generan escenarios propicios, no existe un proceso automático de causalidad tipo dado que X existe se da Y, sino que la cooptación corrupta se desarrolla por el aprovechamiento que los actores hacen de los escenarios que se forman cuando las coyunturas potencian los factores de riesgo existentes. Por tal razón, las fórmulas muy reconocidas de determinantes de corrupción, como el planteamiento de Klitgaard¹, pueden tener limitaciones explicativas (Reed, 2010), que para tratar de ser superadas es más conveniente realizar un análisis de los factores de riesgo de cooptación corrupta.

¹ Esta fórmula plantea que Corrupción= Monopolio+ discreción- accountability.

El presente capítulo busca precisamente realizar un análisis de aquellos factores de riesgo cuyas condiciones tienen que ver con el escenario decisional de la política minera, y que es el resultado del diseño institucional que soporta el esquema de gobernanza de la política y le da forma a las características de los agentes que llegan a ocupar los roles de toma de decisiones en las entidades.

Muchas de las prácticas analizadas en los estudios de corrupción pueden ser ejemplos claros de corrupción, como los definidos como cohecho, el tráfico de influencias, el chantaje o soborno. También se incluyen otras prácticas que, de forma indirecta, aumentan el riesgo de este tipo de actividades, como el trato preferencial, la omisión parcializada o intencional de requisitos legales en los procedimientos entre otros. Pero el riesgo también se acrecienta si las prácticas llevan a profundizar fallas de gobernanza que pueden ser aprovechadas por los actores para actuar de forma oportunista y lograr una posición cooptadora, como puede suceder cuando hay altos niveles de discrecionalidad, pocas posibilidades de controles, monopolio de información o de capacidades técnicas entre otras.

En este trabajo el objetivo es analizar los riesgos potenciales² adyacentes a la política minera. Al igual que el objetivo general de toda la investigación realizada por el equipo de la Procuraduría, en la cual se inserta el presente estudio, el análisis busca determinar, no medir, los factores de riesgo³, en particular los asociados a la red de actores de la política.

El grado de detalle exige un estudio que permita identificar tanto los procesos decisionales como los elementos que en la interacción con el espacio de política pública pueden estar llevando a que la forma que se toman decisiones derive en riesgos de cooptación corrupta. El estudio se soporta en una estructuración detallada de los procesos decisionales claves, que pueden ser susceptible de práctica corrupta al interior de la política en cualquiera de sus fases, y también en entrevistas actores claves del espacio de política.

Para el análisis de información se emplean elementos de la guía de evaluación de riesgo de corrupción del Concilio Europeo de la Unión Europea (Reed, 2010).

² Definición de concepto observada en el capítulo de este mismo libro (Salas, 2014)

³ Factor de riesgo definido como situaciones presentes que hacen que aumente la probabilidad de que ocurra un determinado *evento de corrupción*, dada una *causa o fuente*, y cuyo control disminuye tal probabilidad (Salas, 2014).

Esta metodología se centra en la severidad de la cooptación y los factores de riesgo de corrupción para realizar un análisis profundo sobre la situación organizacional.

Esta metodología se realiza en dos partes. La primera un análisis de las condiciones generales de la organización y otra específica en el rol que la organización gubernamental cumple dentro de las funciones del Estado. Las dos partes del análisis se basan en cubrir un cuestionario de dimensiones a abordar para identificar el riesgo institucional de corrupción, observables en el anexo 1 (Reed, 2010). Para ello las fuentes de información utilizadas para el análisis son estudios sobre los procesos gubernamentales para la implementación de la política y entrevistas a los actores relevantes dentro de las organizaciones gubernamentales para determinar sus percepciones de riesgo institucional.

En el presente estudio se seleccionan las dimensiones de ese cuestionario que más se relacionan con los procesos asociados a interacción con la red de actores de la política. A saber: el rol organizacional de las entidades encargadas de la política minera; los procesos que impliquen interacción con actores, incluyendo los de decisión; la transparencia de esos procesos, el acceso y manejo de información; los procesos de *accountability* y posibilidad de control y; las áreas vulnerables del marco de gobernanza de la política.

El análisis centrado en estas dimensiones buscan identificar riesgos asociados a la red de actores y a fallas de gobernanza como presencia de información asimétrica en los nodos de interacción, que puedan derivar en conductas oportunistas de los agentes; elevados niveles de incertidumbre en los procesos; agentes dominantes, con alta capacidad de injerencia y de difícil control; configuraciones organizacionales fragmentadas o escasez de recursos. Riesgos que, de existir, podrían derivar en mayores niveles de discrecionalidad, menor capacidad de control entre actores y, al final, a que las decisiones de política pública alrededor del tema minero terminen en beneficios personales y no del bien general de una buena administración de los recursos naturales.

La identificación del rol organizacional de las entidades encargadas de la política minera se realizará a través de la construcción de la red de actores de la política pública. Esto con el propósito de dibujar en un entorno amplio de gobierno el rol

organizacional, entendiendo así que este responde a las lógicas de interacción que se da con los demás actores en un espacio de política.

La construcción de procesos pretende recrear los nodos de interacción de la red de actores. Para ello el mapeo normativo y la descripción de procesos van a ser las estrategias a desarrollar.

Con base a esta estructuración de la red de actores y sus nodos de interacción se realizará el análisis de riesgos institucionales de cooptación corrupta, que como se había mencionado se soporta en la Guía del Concilio Europeo.

Red de actores de la política pública minera

El artículo 1° de la Ley 685 de 2001- Código de minas consigna que la actividad minera debe ser estimulada para,

[L]ograr el aprovechamiento de los recursos naturales del subsuelo, el cual se debe realizar en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país (Decreto 934-2013, p.2) .

Este planteamiento permite identificar que la política tiene como propósito garantizar un adecuado uso de los recursos minerales mineros a través de fomentar la actividad privada. En ese sentido, no es propósito de la política minera del gobierno una explotación estatal de los recursos sino generar las adecuadas dinámicas de mercado para que, como lo dice la Ley 685-2001, se pueda “satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente”.

El núcleo de la política se basa en que la minería debe ser una actividad de desarrollo privado, lo que implica, en principio, que el esquema de gobernanza inicial que soporta la política sería la de un mercado regulado. Pero el grado de complejidad del mercado no permite que la estructura administrativa y control

sea tan flexible, por lo que se recurre a un tipo de gobernanza mixto⁴. Esto implica contar con una estructura de incentivos para promover la actividad privada por parte de terceros, principalmente los productores mineros, pero, a la vez, se debe tener una alta capacidad de control y de especificidad de los contratos, dada la complejidad de la actividad minera, las grandes externalidades que un mal desarrollo genera y los grandes incentivos para la actitud oportunista por parte de los agentes privados.

Lo anterior lleva a que la estructura de gobernanza de la política se soporte en una red de actores con amplias interacciones tanto jerárquicas como horizontales, en donde participan un número importante de actores institucionales y no institucionales⁵. El análisis de la red muestra una amplia estabilidad de los actores, un marco normativo rígido y unas dinámicas de interacción que se concentran en la autoridad, la repartición y la negociación, con casi ninguna evidencia de dinámicas recíprocas de acción colectiva, si de varios casos de esto al interior de los actores no institucionales.

A continuación se hace una estructuración de la red de política y su funcionamiento más general, concentrado en los procesos de planeación y asignación de títulos mineros. Para ello se analiza su composición de actores y nodos de interacción.

1.1. Actores de política

La red de actores de la política minera está compuesta tanto por actores institucionales como no institucionales. Dentro de los actores institucionales los actores intragubernamentales son los más relevantes, mientras que se observa una muy baja participación de actores intergubernamentales. Dado que la actividad minera se concentra en el sector privado, los actores no institucionales juegan un papel relevante alrededor de la política, en especial los empresarios mineros, aunque se ha venido configurando un mejor escenario para la

⁴ Esquema Mixto que emplea herramientas de gobernanza tipo mercado y herramientas de gobernanza tipo Jerarquía (Williamson, 1991) .

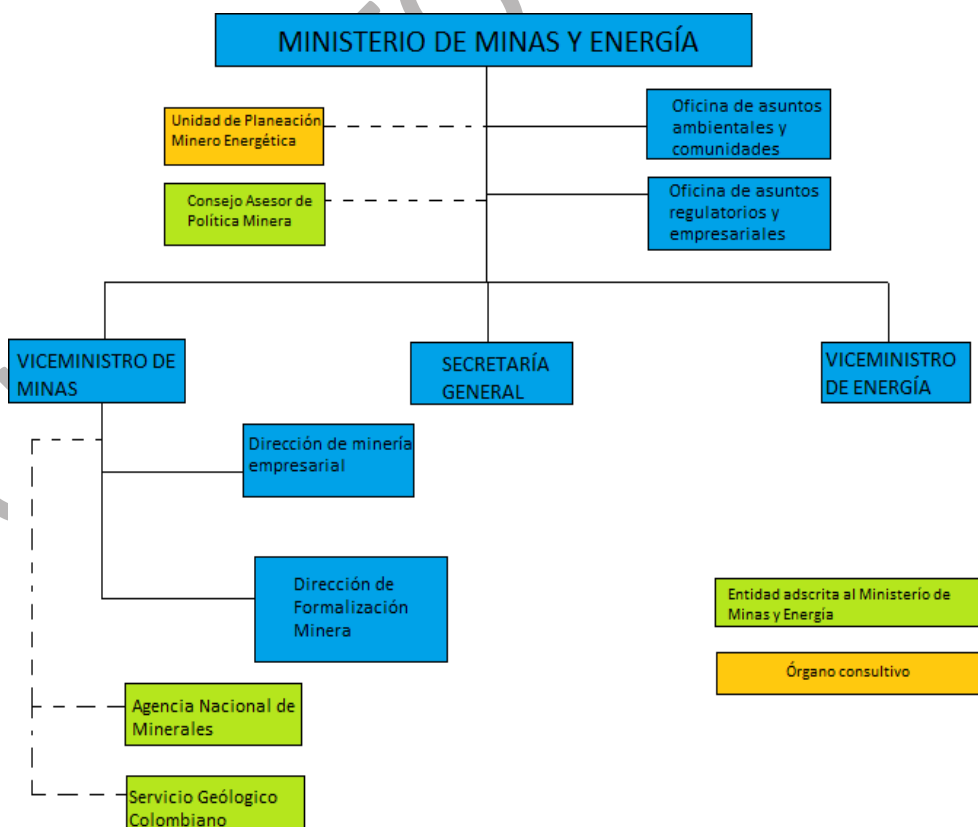
participación de las comunidades de las zonas mineras, gracias en especial a un mayor uso de las normas de consulta previa.

1.1. Actores institucionales de la política pública

Actores intragubernamentales

Por Ley, la política minera en Colombia está en cabeza del Ministerio de Minas y Energía. Aunque anteriormente, al interior del Ministerio el Viceministerio de Minas y Energía y la Dirección General de Minas eran las agencias gubernamentales que estaban encargadas de direccionar la política (Fierro, 2012), con la entrada en vigencia del Decreto 381 del 2012 los esfuerzos de política minera se concentran en el viceministerio de minas, el cual quedó con dos direcciones operativas: la Dirección de Minería Empresarial y la Dirección de Formalización Minera, como se observa en la ilustración 1.

Ilustración 1 Estructura institucional política minera- Ministerio de Minas y Energía



Fuente: (Plan de Desarrollo Minero 2011-2014, 11p.)

Esta configuración organizacional refleja en parte el foco de atención que tuvo la política minera en el 2011, centrándose en la promoción de la minería empresarial y en la formalización de las explotaciones de mediana y pequeña escala que se realizan en el país sin el cobijo estatal (Salas, Contreras, & Perez, 2014). De hecho, para el 2013 el ministerio cuenta con un documento de política pública para la formalización minera, lo que refleja la importancia del tema en el núcleo de la política minera actual.

Para materializar la política minera, el Ministerio se apoya principalmente en tres entidades adscritas, la Agencia Nacional Minera, la cual replica el modelo organizacional empleado para hidrocarburos y se convierte en autoridad minera; el Servicio Geológico Colombiano (SGC), antes Ingeominas, y que previo a la conformación de la ANM era la autoridad minera (Fierro, 2012) y; por último, la Unidad de Planeación Minero Energética, encargada de la planeación del sector minero en el país.

Adicional, el Ministerio tiene un órgano consultivo que es el Consejo Asesor de Política Minera, creado por el Artículo 343 de la Ley 685 de 2001, con funciones de carácter consultivo al que asisten el Ministro de Minas y Energía (participación indelegable), el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el presidente de la ANM, dos representantes del sector empresarial minero y un representante del sector social-minero. Las funciones están fijadas por el Artículo 344 del mismo Código (UPME, 2011)

El mapa intragubernamental de actores se complementa con el Ministerio de Medio Ambiente y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), quienes no están bajo control jerárquico del Ministerio pero que cumplen funciones fundamentales al interior del espacio de la política al regular parte importante de la actividad minera, en concreto, lo relacionado a la regulación ambiental. La ANLA entra a ser parte de la red de actores de la política ya que, de acuerdo al Decreto 3573 de 2011, es la legalmente encargada de gestionar los permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Su papel es sobre todo importante para la verificación de la normatividad ambiental durante el desarrollo de la autoridad minera. Aunque en la fase de

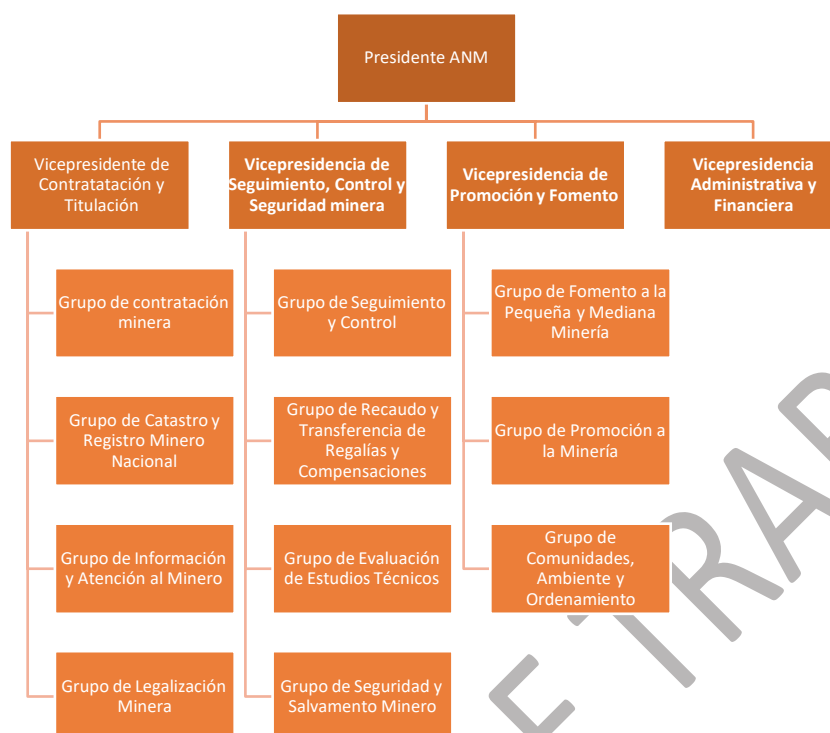
exploración no se requiere la obtención de licencia ambiental, sino de la sujeción de la misma a la guía minero ambiental adoptada mediante la Resolución No. 18-0861 de 2002. Pero las etapas de construcción y montaje, y explotación si requieren de licencia ambiental, y la encargada para hacerlo cuando los proyectos mineros tienen un volumen de explotación iguales o superiores a los establecidos en el artículo 8 del Decreto 2820 es la ANLA.

Adicionalmente, el Ministro de Medio Ambiente tiene asiento en el Consejo Asesor de Política Minera, por lo que su grado de incidencia aumenta, en razón que los compromisos adquiridos en el Consejo deben ser formalizados y contar con esquemas de seguimiento.

Dentro de este esquema intragubernamental presentado, la descentralización de la autoridad minera en una entidad que aunque adscrita, es independiente administrativa y financieramente del Ministerio, convierte a la Agencia Nacional Minera en el agente implementador más relevante de la actual política nacional (ver ilustración 2). No solo por las funciones que le corresponden, consignadas en el Decreto 4134 del 2011⁶, y asociadas principalmente a la administración de los recursos mineros de la nación, sino también porque su interacción directa con los agentes pertenecientes a la actividad minera en el país, permite que a su interior se vayan a desarrollar gran parte de los puntos nodales de la red de la política minera. Por lo tanto, en definitiva, este va a ser un actor implementador estratégico de la política minera.

⁶ Disponibles en el Anexo 1. Matriz de actores

Ilustración 2 Estructura Agencia Nacional Minera



Fuente: realizado a partir del Decreto 4134 del 3 de noviembre de 2011

Al igual, muchos de los protocolos que la ANM ha establecido para otorgar los derechos de explotación de recursos mineros, como la resolución 391 de 2013, configuran las conductas de los empresarios mineros, quienes son los actores extragubernamentales más relevantes de la política.

En la evolución de la política, la cual tiene un ajuste importante en el 2011(Salas et al., 2014), el actor que tuvo una transformación más radical de rol fue Ingeominas, o como es conocido ahora, Sistema Geológico Colombiano (SGC). Esta entidad pasó de ser la autoridad minera a ser el apoyo científico para las decisiones de política. El cambio correspondió, en parte, a los factores de riesgo de corrupción evidenciados en los últimos años, que llevaron a una reestructuración misional de la entidad.

A pesar del rol científico-técnico que está jugando el SGC, el cual le da control sobre un recurso importante como lo es la información científica, esta entidad no es un actor estratégico de la política. Aunque el sector minero requiere de un alto conocimiento técnico para poder participar, el cual además es costoso dadas las normativas que constituyen la institucionalidad minera en el país, la separación

entre quien provee la información y quienes la usan llevó a la pérdida de relevancia de esta entidad. Aunque en las reformas del 2011 parecía que se iba a fortalecer la entidad, al pasar de una asignación de presupuesto de 138 mil millones de pesos en el 2011 a 330 mil millones de pesos para el 2012; es el presupuesto del 2013 el que muestra claramente que para el Gobierno Central el SGC ya no es tan importante para la política minera, al reducir su presupuesto en esa vigencia a 170 mil millones de pesos, lo que implica una disminución del 48%.

La alta especificidad del recurso de la información científica hace que el nodo céntrico de la política, es decir el Ministerio, y los demás actores requieran interactuar de forma directa con la Entidad, disminuyendo así la posibilidad de intermediarios. De hecho todas las decisiones que realiza la ANM como autoridad minera se hacen teniendo como fuente oficial la información que la SGC provee.

Por su parte La Unidad de Planeación Minero Energética UPME, la cual es una Unidad Administrativa Especial del orden Nacional, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Minas y Energía y regida por la Ley 143 de 1994 y por el Decreto número 255 de 2004, tiene como misión, la planeación coordinada de los recursos minero-energéticos del país.

Aunque parece ser una entidad con un potencial importante como nodo articulador en la red de actores, no es claro que esté desempeñando ese papel con todo el potencial que la norma y el lugar en su estructura institucional le permiten. La mayoría de sus funciones actuales están asociadas al sector energético, donde sí parece jugar un rol mucho más importante en temas de planeación (Posiblemente por su origen). La alta separación que hay entre las funciones de planeación y autoridad en la política minera dificultan que la Entidad desempeñe un rol más importante desde su función técnica.

Sin embargo, dentro de la UPME es importante mencionar el papel que juega la Subdirección de Planeación Minera, la cual es la encargada directa de interactuar en el espacio de la política. Oficialmente es la encargada de actualizar el Plan Nacional de Desarrollo Minero, articularlo con el Plan Nacional de Desarrollo y de servir de coordinador de su seguimiento y evaluación en conjunto

con el Ministerio de Minas y Energía y la autoridad minera, en este caso la ANM. La Subdirección ha desempeñado de forma activa estas funciones, lo que aumenta su nivel de protagonismo en la red de la política.

En ese sentido la UPME, a través de su Subdirección de Planeación minera es, al menos formalmente, un actor estratégico en las decisiones de política, ya que por mandato incide en los procesos de revisión y evaluación de la política. Este papel y la calidad de la información de política le han permitido desempeñar un rol importante en los momentos de formación de política, como en la reforma al Código de Minas realizada en el 2010 y en la reestructuración institucional del 2011.

Actores intergubernamentales

En la política minera, el papel de otras entidades gubernamentales por fuera del orden central es muy limitado. Las autoridades locales actualmente no desempeñan un rol protagónico, al punto que la posibilidad de incluirlos como parte de la red de actores de la política es muy pequeña, al no contar con las posibilidades de movilización e impacto en las decisiones y trayectoria de política. Esto se debe principalmente a como está diseñado el arreglo institucional de la política minera, la administración de los recursos mineros es función del gobierno central.

El papel que jugaron las autoridades locales en algún momento era definido por parte del Ministerio, que les delegó funciones de control y adjudicación a algunos departamentos, amparado en el artículo 320 del Código de Minas. Las gobernaciones delegadas en temas mineros eran: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander; las dos primeras eran la autoridad para cualquier tipo de mineral dentro de su jurisdicción, las restantes tienen como excepción carbón y esmeraldas” (Fierro, 2012, p. 39). Sus funciones eran principalmente la contratación y fiscalización de los procesos mineros (Fierro, 2012).

Sin embargo con las reformas del 2011, sobre todo por la creación de la ANM, estas funciones les fueron retiradas y reasumidas por la ANM bajo las resoluciones 0217, 0218, 0219 y 0253 de 2013. Esto para todos los departamentos, a excepción del Departamento de Antioquia al cual fueron reafirmadas las funciones delegadas de autoridad minera, a través de la resolución 0271 de 2013 emitida por la ANM. Esto debido al tamaño de la actividad minera en Antioquia donde hay más de mil quinientos títulos mineros, lo que obliga a la delegación.

Lo anterior implica que solo el Departamento de Antioquia es un actor implementador de la política, sin que esto implique que sea parte de la red de actores, es lo que en términos de Hufty (2008) se considera como un actor relevante, más no estratégico.

Sin embargo, en el espacio de política pública se pueden estar generando las condiciones para que esto cambie dado que en muchos escenarios las comunidades están acudiendo y exigiendo a sus autoridades locales, para que sirvan de canal de comunicación frente a las problemáticas que la actividad minera están ocasionando en los municipios.

Autoridades locales como en el Departamento de Chocó han empezado por abordar el tema de la minería, al punto de generar planes mineros departamentales y abogar por la conformación de una secretaría de minas, similar a la que posee el Departamento de Antioquia (Moya, S.F).

Esta poca injerencia de las autoridades locales refleja una fuerte centralización de la política minera.

También a nivel local las corporaciones autónomas regionales, CAR, en términos normativos, deberían jugar un rol preponderante, dado que tienen la responsabilidad de hacer la vigilancia al cumplimiento de las normas ambientales en específico a proyectos mineros cuya producción es igual o menor a lo indicado en el artículo 9 del Decreto 2820 (Samper & Pardo, 2010). Sin embargo, como lo menciona Fierro (2012), su poca capacidad técnica y la corrupción impiden que desempeñen de forma adecuada el papel que como agente implementadores tienen, perdiendo injerencia en espacio de la política.

1.2. Actores no Institucionales

Como el principal objetivo de la política es la explotación ordenada de los recursos minerales en el territorio colombiano y que la estrategia adoptada por el gobierno para ello es la explotación por parte de empresas privadas, son estas últimas los principales actores no institucionales de la política pública.

Claro está que, como actor, el empresariado no es un grupo homogéneo y es recomendable, dada las distintas dinámicas de interacción que se producen, que al menos tres grupos sean analizados por aparte: i. las grandes firmas extranjeras, ii. Los pequeños empresarios, sobre todo los informales, iii. Y las organizaciones criminales y empresas de minería ilegal.

Empresas multinacionales

Desde la década de los 90 empieza a ingresar inversión al país de empresas extranjeras que deseaban invertir en grandes proyectos mineros y, en otro grado, en proyectos de menor alcance. Esto se acelera después de la promulgación de la Ley 685 de 2001, el Código de Minas, que genera mayores garantías para desarrollar la actividad minera en el país.

Aunque inicialmente las empresas extranjeras, especializadas en extracciones de gran escala, actuaban de manera individual y establecían relaciones de manera directa con las entidades gubernamentales, en especial con el alto gobierno; en los últimos años se ha venido dando una reconversión de la estrategia a través de procesos de agremiación, que han aumentado su capacidad de incidencia y su legitimidad como interlocutor válido.

El cambio se debe a variaciones en la coyuntura, mayor número de empresas ingresando al sector y mayor presión de nuevos actores como las comunidades, las Ong's y las agremiaciones de pequeños mineros que convierten a la gran minería en su antagonico principal, lo que ha aumentado considerablemente la vigilancia política y social que el país realiza sobre sus actuaciones.

Es por esto que agremiaciones como la Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala (SMGE) empiezan a ser protagónicas en el espacio de la política. Esta entidad es la unidad administrativa que agremia a las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minerales en Colombia, y cuya explotación o niveles de reservas se consideran muy grandes, convirtiéndose en los principales responsables de la producción de minerales en el país. Otra de las características de las empresas agremiadas es que, por su tamaño, desarrollan la actividad bajo estándares internacionales de operación y seguridad industrial.

Creada en el 2011, la SMGE está conformada por las siguientes empresas: Anglo American, Anglogold Ashanti Colombia, Aux Colombia, Carbones del Cerrejón Limited, CCX Colombia, Cerro Matoso, Colombian Natural Resources, Drummond Ltd., Eco Oro Minerals Corp., Gran Colombia Gold, Minas Paz del Río, Mineros S.A. y Prodeco (SMGE, 2013).

También entre las agremiaciones de empresas de importante tamaño está la Cámara Asomineros, que nace como parte del interés del gremio del sector industrial y de empresas mineras nacionales para optimizar el crecimiento del sector minero colombiano. Esta nace de la alianza entre la Asociación Colombiana de Mineros – Asomineros- y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI.

Sus funciones son las tradicionales de una agremiación, entre las que se encuentra mejorar los canales de comunicación entre las empresas mineras y las autoridades mineras. Como gremio tienen una constante interacción con el gobierno nacional y prueba de ello es su activa participación en un documento Conpes que busca dictaminar la política minera.

Son estas empresas las que sin duda tienen la relación más estrecha con las entidades gubernamentales encargadas de la política, tanto en los escenarios formales e informales que sustentan los puntos nodales de la red. Son el actor estratégico de la política y la mayoría de las decisiones que se toman son consultadas o presionadas por ellos. Sus recursos y capacidad de movilización generan que tengan un alto impacto en la política.

Pequeña minería (formal e informal)

Por el lado de las empresas de menor escala, en especial aquellos que realizan la actividad informal, una de las principales dificultades del análisis es que son un grupo muy heterogéneo donde solo pueden ser considerados como actores para la política minera aquellos que han logrado procesos de agremiación y que, gracias a ello, han establecido canales de comunicación sólidos con el gobierno nacional. En ese sentido, uno de los principales representantes es la Confederación Nacional de Mineros de Colombia, quien pretende reunir a las más de cien agremiaciones del país.

El gran número de agremiaciones evidencian que los procesos de agremiación tienen un profundo carácter regional, y su influencia no sale de ese espacio; lo que ha dificultado su interacción con el gobierno y que sean actores estables de política.

Muchos de los intentos de agremiación se han venido dando en los últimos años como parte de la presión ejercida por el gobierno para la formalización, lo que ha obligado a los empresarios a organizarse para responder.

Sin embargo, la Confederación Nacional de Mineros ha permitido una mayor coordinación entre las agremiaciones, mejorando así su nivel de influencia y capacidad de ser escuchados por el gobierno.

La importancia que han venido tomando los actores agremiados se observa en la reconfiguración organizacional del Ministerio de Minas y Energía, que reordenó el viceministerio de minas, creando dos direcciones técnicas: la de Minería Empresarial, concentrada en la interacción con las grandes firmas, y la Dirección de Formalización Minera, claramente directa interlocutora con los gremios mineros regionales.

Actualmente se han empezado a establecer mesas de trabajo y talleres con este grupo, en aras de facilitar la línea de acción de formalización que actualmente tiene la política minera (Ministerio-de-Minas-y-Energía, 2013b), lo que ha fortalecido la presencia de las agremiaciones de pequeños mineros en la red de la política.

Actores internacionales

El mercado minero es altamente globalizado, por lo tanto es muy difícil considerar que los actores estratégicos de la red de política minera sean solo nacionales. Dada las dinámicas de globalización se requiere cada vez más que la política minera se coordine mejor con las dinámicas internacionales en asuntos mineros y para ello el Ministerio de Minas y Energía ha empezado a fortalecer su coordinación institucional con actores externos. Para el 2013 la mayor interacción se ha dado con tres actores fundamentalmente: los países de la Comunidad Andina de Naciones, la USAID y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La interacción con estas entidades se hace sobre todo en el marco del objetivo de formalización minera que actualmente tiene la política minera en Colombia. Por ejemplo,

En el marco de la decisión 774 de la Comunidad Andina de Naciones, se vienen adelantando labores de coordinación institucional al interior de los países miembros y talleres de intercambio de experiencias para adoptar medidas de control y prevención en materia de explotación ilícita de minerales y formalización de la pequeña minería como estrategia para disminuir la ilegalidad (Ministerio-de-Minas-y-Energía, 2013b, p. 104).

USAID ha sido muy importante para la línea de acción de formalización minera, en donde un componente importante es la mejora de prácticas de los pequeños mineros. Mientras que con el Banco Interamericano de Desarrollo lo que busca el Ministerio es coordinarse para la construcción de modelos metodológicos diferenciales de intervención regional del programa de formalización minera y el levantamiento de la línea base de minería informal de oro en algunas regiones del país (Ministerio-de-Minas-y-Energía, 2013b).

¿Y las organizaciones criminales?

Las organizaciones criminales son un buen ejemplo de la existencia de actores conflictivos o desestabilizadores en una red de políticas. Si bien el Ministerio, como agente céntrico de la política, no interactúa con ellos en procura de cooperación o coordinación, es claro que tiene una interacción conflictiva en el terreno de la política y que mucha de las acciones que el gobierno desarrolla alrededor del tema minero tiene que ver con enfrentarlos, lo que lleva a que el espacio de la política minera se yuxtaponga a otras áreas, como la de la seguridad.

Parte de la importancia que han empezado a tomar las agremiaciones de pequeños mineros y de mineros informales se justifica por la preocupación del gobierno que el desarrollo de la actividad minera por fuera de la vigilancia del Estado ha llevado a consolidar una fuente de financiamiento a actividades criminales. Y la preocupación no es improvisada. Teniendo en cuenta a Garay (2013b), la captura la efectúan tanto agentes legales como ilegales, y en esa medida, además del soborno pueden usar la coerción; es decir, eventualmente se recurre a la violencia para obtener beneficios.

Por eso estos grupos ilegales son un actor relevante del espacio de la política, aunque no son parte de la red de actores de la misma y no interactúan en la toma de decisiones o en las acciones de implementación de la política. Tanto las características del rol “organización criminal” y su impacto en los resultados de la política son claros. Sin embargo, existe un amplio grado de heterogeneidad entre los individuos u organizaciones que lo fungen. Se ha evidenciado también una amplia definición regional, pero al igual una dinámica de entrada y salida muy fuerte entre quienes, se identifica, cumplen este papel.

Aunque su implicación con las decisiones de política no es directa, es en definitiva un actor que resulta una fuente de riesgo muy elevado de cooptación corrupta en el espacio de la política. Su presencia significa la existencia de una falla de gobernanza del tipo actor por fuera de control. Su grado de poder le permite bloquear decisiones, sobre todo en el escenario de la implementación de la política y de la regulación de la actividad minera en el país.

Involucrados por fuera de la red de actores de política

Uno de los factores que más aumentan el riesgo de cooptación corrupta alrededor de una política pública es el hecho de que involucrados importantes se encuentren excluidos de la red de actores de la política. Esto lleva a fallas de gobernanza asociada a la capacidad de control que ejercen unos actores con otros en procura de velar por sus intereses. Es reconocido en la literatura de política pública que los actores pertenecientes a una red procuran velar porque sus intereses queden consignados en el desarrollo de la política (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Weible, Sabatier, & McQueen, 2008). Entre los mecanismos empleados para ello está el control sobre los intereses de los demás para que estos no queden más representados o desplacen a los propios. Excluir actores implica que este mecanismo empieza a fallar y así aumenta el riesgo de cooptación corrupta.

En este análisis de actores se evidencia que varios grupos sociales, que podrían ser muy importantes para la política minera del país están por fuera de la red de actores de la política. Entre ellos se identifican: las comunidades, los consumidores de materias primas de origen minero, autoridades locales y entidades gubernamentales y de control, como Planeación Nacional y la Procuraduría General de la Nación, quienes a pesar de que juegan un papel muy importante para el sector minero, no evidencian una fuerte presencia en la red de políticas.

En este punto es importante aclarar: que estén por fuera de la red de actores no implica que no estén interactuando con los hacedores de política. De hecho lo hacen, pero esto refleja es que el tipo de red que se configura es una poco insular, que ha empezado a permitir la comunicación con actores externos de la red en procura de facilitar la implementación de la política.

Por una parte, si entre los objetivos esenciales de la política pública se encuentra el uso eficiente de los recursos mineros, se esperaría que, al igual que los productores, los agentes económicos que en el país requieren del uso de materias primas de origen minero pudieran expresar sus intereses a través de canales de comunicación más estables, que permitieran una mejora en la

definición institucional del mercado minero. Una muestra de la clara ausencia de este actor son los constantes reclamos que la industria de la joyería hace por la escasez del oro para la demanda interna, dado que la mayoría del oro se va para exportación.

Este descuido ha llevado a que la política se concentre en el lado de la producción, perdiendo potencial para generar procesos económicos de mayor valor agregado. Al ser los productores actores estratégicos de la política mientras los consumidores no lo son la política toma claramente el sesgo hacia la producción. Por ejemplo, en los documentos de la política pública no se observan componentes que reflejen procesos de control de calidad del material explotado, ni de los procesos de preservación de las cualidades, dos elementos que son de mucho interés para los demandantes de los productos mineros como materia prima.

Esto es un serio limitante para que la política pública cumpla con sus objetivos y limite la posibilidad de una mayor capacidad de valor agregado por parte de la actividad minera. Pero a la vez es también un claro reflejo que la exclusión de este actor, la industria demandante, lleva a una sobre representación de los intereses de los productores, algo que se expresa claramente en la institucionalidad que soporta la política, la cual es pro-productores.

Al igual se observa que la poca participación que tienen las autoridades locales sobre las decisiones y aplicación de la política minera está generando dificultades en el territorio. Los alcaldes son los responsables de la ordenación del uso del suelo en sus jurisdicciones, al ser la minería un uso del suelo que se define por fuera de orden local en ocasiones está generando conflictos en el uso del suelo, como recientemente ha pasado con algunos municipios que han declarado zonas de exclusión para la explotación minera a sus municipios, a pesar de que legalmente no pueden tomar esa decisión.

Sin embargo de forma improvisada hay casos donde los mandatarios locales hacen parte del escenario de política, como cuando juegan un papel importante de intermediación entre los mineros y las autoridades mineras. Sin embargo esto es esporádico y no generalizable, por lo cual no se puede interpretar como

evidencia de que no hacen parte de la red de actores de la política pública aunque interactúan constantemente con ella.

Su exclusión puede derivar en una falla de gobernanza importante, al disminuir la capacidad de control sobre los actores en los territorios. Esto puede llevar a aumentar el riesgo institucional de cooptación corrupta al demorar los procesos de control, algo que va a ser analizado más adelante en el aparte dedicado a tal fin.

Algo similar pasa con entidades como DNP y la Procuraduría General de la Nación. Si bien hacen parte del escenario de gobierno de la actividad minera en el país, la interacción para temas de política minera con el nodo céntrico de la política, es decir el Ministerio de Minas, no es el ideal. De hecho, dado el nivel de recursos que cuentan y la legitimidad que poseen, el impacto sobre la trayectoria de la política es menor del esperado. Esto puede deberse a fallas en su capacidad de movilización de recursos, como lo es para el caso del DNP, que como resultado de la Ley de Regalías ha copado su capacidad organizacional, alejándolo de los escenarios de toma de decisiones de política. O también puede ser, porque no es parte de su tradición organizacional la participación en la formación de las políticas públicas, como es el caso de la Procuraduría General de la Nación, a pesar de que su actuación preventiva se lo permite.

Por otro lado, últimamente las comunidades han empezado a reclamar espacio en las decisiones alrededor de la política minera, sobre todo en lo que compete a la autorización del desarrollo de actividades mineras de gran impacto en sus territorios. Su ausencia también ha derivado en una falla de control, la cual es una de las principales fuentes de riesgo institucional de cooptación corrupta. Una decisión tomada por procesos con vicios de ilegalidad puede ser efectivamente atajada por el control social, pero cuando este no existe, el proceso ilegal se puede estabilizar al interior de los nodos de la red.

Frente esta situación, el gobierno ha adoptado la estrategia de desarrollar encuentros con comunidades que se encuentran próximos a desarrollo de

actividad minera importante o para asuntos de formalización minera como se observa en la tabla 3, con lo que el riesgo institucional tiende a disminuir.

1.1 Tabla 1 Encuentros Comunidades-Gobierno Nacional

MESA	ESTADO
Mesa Pueblo Awa	Pendiente a la próxima convocatoria que tendrá como tema la concertación de los lineamientos Políticos para Megaproyectos minero energéticos Pueblo Awa.
Mesa Minero – Energética del Putumayo con comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes de la baja bota Caucana, Nariño, jardines de Sucumbios y Putumayo	En febrero de 2013, la comunidad solicita no realizar actividad minera en todo el departamento del Putumayo, Alta, Media y Baja Bota Caucana y Corregimiento de Jardines de Sucumbios (Ipiales – Nariño).
Mesa Chocó	La comunidad presentó borradores de documentos de reglamento y plan marco de la mesa minera permanente del Chocó. Pendiente de discusión en próxima sesión de la mesa.
Mesa de Concertación Nacional	La ANM viene participando en la propuesta para la formulación de la Política Pública Integral para Pueblos Indígenas.
Mesa Consejo Regional Indígena del Cauca	El CRIC se opone a la realización de la actividad minera de particulares en el departamento del Cauca por considerarlo como territorio indígena, en su totalidad.
Jiguamiandó y Curvaradó	Revisión de licencias ambientales y titularidad minera. Se entregó información de titularidad minera en la cual se especifica que ninguno de los títulos se encuentra en explotación por lo tanto no requieren licencia ambiental.
Mesa Minera de Quinchía	Creada para tratar temas relacionados con el ordenamiento minero, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo económico local y la formulación de estrategias.
Plan de Salvaguarda Uwa	En el marco del Plan de Salvaguarda del Pueblo Uwa, la ANM participa en el componente relacionado con el territorio y los proyectos extractivos.

Fuente (Ministerio-de-Minas-y-Energía, 2013b, p. 95)

Lo que también se observa en la tabla 3 es que estos canales con la comunidad están todavía en etapa incipiente, por lo tanto no se pueden considerar como interacciones estables entre el gobierno y la comunidad; mucho menos efectivas o de alto impacto sobre la política. Por tal motivo, considerar a la comunidad como un actor estratégico de la red de la política minera en el país no es adecuado, a pesar de un elevado aumento en el protagonismo de muchas de ellas en el territorio nacional. Es claro que el camino se ha identificado, y el gobierno debe fortalecer esa ruta de participación con la comunidad. Aunque esta no está exenta de riesgos. Gran parte de la movilización de la comunidad está siendo utilizada por actores que radicalizan y desinforman a la población, lo que podría derivar en otro tipo de fallas como las asimetrías de la información. Esto podría ser solventado si el gobierno se empodera de la difusión de

información en la comunidad, por ejemplo, acá el papel de los gobiernos locales podría ser de mayor utilidad.

Al igual, su poca organización, su aparición esporádica solo frente a sucesos específicos, la heterogeneidad de sus intereses, entre otros factores, impiden tener una plena caracterización de este involucrado de la política y poca claridad sobre su conducta estratégica en dinámicas de acción colectiva.

2. Principales nodos de interacción en la política minera

En este espacio se pretende reconstruir los principales procesos que soportan la política pública, pero a través de la configuración de los nodos de política y no como tradicionalmente se realiza, a través de protocolos de funciones y procesos (aunque claro, se tendrán en cuenta).

Para realizar el análisis del tipo de interacciones que se realizan alrededor de los distintos procesos de la política minera el documento se soporta en la categorización de la naturaleza de las interacciones propuesto por Hufty (2006), quien basado en elementos institucionales y de antropología social los clasifica en: transacciones por negociación, por dirección, por repartición y de reciprocidad.

Este es una parte importante del análisis porque es sobre los procesos y en los nodos de interacción donde se materializan los hechos de corrupción. Por lo que es necesario identificarlos de manera apropiada para poder determinar los riesgos.

Aunque en un principio la política pareciera soportarse principalmente en interacciones de dirección y repartición, es claro que en la medida que los actores adquieren más poder, los procesos de negociación entran a ser una parte importante de las interacciones de la red.

Este tipo de interacciones son lo esperado en marcos de gobernanza mixtos donde el gobierno no quiere ser un gran protagonista, pero que requiere de un alto control administrativo para el cumplimiento de la conducta por parte de los

agentes que participan de la actividad minera. Como el ideal de política es que sean los actores privados los protagonistas, la red se debería configurar de tal forma que funcione el sistema de incentivos diseñado para impulsar a los agentes del mercado.

Estos procesos y por ende la red de actores de la política minera se soporta en un amplio, pero muchas veces poco claro, marco normativo (PGN, S.F), que lleva a la definición de roles y actuaciones de los actores de la política minera.

En ese caso se observa que entre los actores intragubernamentales e intergubernamentales predominan las interacciones de dirección, la mayoría soportadas en la Ley 685 y reforzadas normativamente como se consigna, por ejemplo, en los Decretos 4134 de 2011 y 0381 de 2012 como se reseña en la tabla 2.

1.2 Tabla 2 Marco Institucional, soporte normativo

Entidad	Normatividad	Funciones	Interacciones
Ministerio de Minas y Energía	Decreto 0381 del 16 de febrero de 2012	El Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía	Eje céntrico de la red-Principal de la política minera. Coordinador del aparato institucional y canal político con demás actores. Interacciones de dirección con actores institucionales y de negociación con actores extra-gubernamentales.

Agencia Nacional Minera	Decreto número 4134 de noviembre de 2011 Ley 685 de 2001 Artículos 270 y 276 especialmente.	Desempeñar el papel de autoridad minera y administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado. Hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo.	Agente de la autoridad minera. Canal de interacción formal-regulativa con los actores extra-gubernamentales. Interacciones de repartición con actores no gubernamentales y de dirección con actores institucionales.
UPME	Decreto 255 de 2004	Planear en forma integral y coordinada con las entidades del sector minero energético, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos energéticos y mineros.	Soporte consultivo de planeación-fuerte motor de coordinación de la acción colectiva y generador de nodos de interacción cooperativa. Interacciones de cooperación y dirección con actores institucionales y no gubernamentales.
Servicio Geológico Colombiano (SGC)	Decreto 4131 de noviembre de 2011	Realizar la investigación científica básica y aplicada del potencial de	Soporte de información- Agente técnico de información relevante.

		recursos del subsuelo.	Interacciones de consulta-dirección.
Consejo Asesor de Política Minera	Artículo 343 de la Ley 685 de 2001	Recomendar al gobierno nacional la política y los mecanismos de coordinación de las actividades de todas las entidades cuyas funciones puedan incidir en la actividad minera.	Generador de espacios de coordinación intragubernamental. Interacciones formales de coordinación entre gobierno y actores relevantes extra gubernamentales (Empresas-academia), papel limitado por los procedimientos de selección de representantes y la limitada representatividad

Los procesos de delegación que se realizan con los Departamentos también hacen parte de esta categoría de Dirección. En las interacciones de dirección priman las relaciones de mando, donde se expresa una estructura jerárquica de principal-agente.

Las interacciones de dirección parecen estar presentes en todos los escenarios de la administración, tanto en el micro (terreno), en el institucional (administrativo) como en el político-administrativo (gerencial) (Mahou, 2008).

La normatividad que conforma y concreta el marco institucional genera roles muy bien definidos al interior del gobierno. La interacción política está bien definida y descansa en el Ministerio de Minas, mientras que las interacciones de autoridad y repartición están en cabeza de la ANM.

El arreglo institucional actual condiciona fuertemente el papel del SGC relegándolo a un rol consultivo, pero dada la importancia de la información técnica en el espacio de la política, continúa siendo fundamental como soporte de la política.

Uno de los elementos interesantes está en que la norma ha ayudado a generar nodos de cooperación al interior de la red, en especial durante las funciones desarrolladas por la UPME y el Consejo. Sin embargo estos espacios de encuentro pueden tener resultados mixtos y limitados, en algunos casos por la misma normativa. Si bien la norma lleva a convocar de forma formal y transparente y ubica la coordinación entre los actores como un elemento sustancial, también lleva a que la participación sea muy limitada y, en algunos casos, poco representativa, en especial en el caso del Consejo, cuya conformación es claramente excluyente de varios actores relevantes de la política.

Por su parte, frente a los actores extra-gubernamentales, los actores institucionales desarrollan, principalmente, dos tipos de interacciones, que de igual manera están condicionando la política minera en el país. Por un lado, interacciones formales, sustentadas en una naturaleza de repartición y un fuerte marco normativo, y por otro lado, interacciones informales sustentadas en una naturaleza de negociación.

La autoridad minera, en este caso la Agencia Nacional Minera, por mandato de Decreto 4134 de 2011, en específico del Artículo 4, realiza gran parte de las interacciones de repartición, al tener como función la adjudicación de los derechos de explotación que en el país se soportan legalmente en un contrato de concesión que asigna un título minero. De acuerdo con el artículo 45 del Código de Minas,

El contrato de concesión es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en el Código de Minas.(UPME, 2006, p. 11)

Las interacciones formales buscan dar claridad y transparencia a la repartición de los recursos mineros, en específico a los títulos mineros que dan el derecho de explotación. Por lo tanto en este caso, los protocolos formales llevan a que las empresas interactúen con el gobierno bajo una relación de subordinación a la autoridad, por lo que tratan de imperar las relaciones con una naturaleza de repartición donde los actores son autorizados a realizar la actividad minera cumpliendo la normatividad impuesta, en una clara manifestación de repartición de beneficios.

En los procesos de adjudicación las autoridades han tratado de ser lo más transparentes en el manejo de la información y han buscado diversos mecanismos para que la información sea de amplio conocimiento. Toda la información requerida durante los procesos está disponible al público y todo proceso de adjudicación puede ser consultado por quien lo requiera.

Entre las obligaciones que adquiere el concesionario está la constitución de póliza de garantía, el pago del canon y las regalías correspondientes, la presentación del Programa de Trabajos y Obras (PTO) para montaje y explotación y la obtención de la licencia ambiental.

Este contrato tiene como finalidad adherir a las empresas a lo que el gobierno considera es una explotación adecuada de los recursos mineros. El contrato incorpora las etapas de exploración, construcción y montaje, y explotación. El contrato tiene una duración de treinta años y puede ser prorrogado. De acuerdo al artículo 267 del Código de Minas, es el gobierno, en cabeza de la autoridad minera quien está encargado de suministrar el modelo de contrato de concesión minera.

Actualmente para dar cumplimiento a lo establecido en el Código de Minas, la ANM a través de la resolución 391 de 2013 y el decreto 395 de 2013 han establecido los protocolos actuales para la solicitud de un título que se consignan en el artículo 271 del Código de Minas. La inscripción por internet entre otros elementos busca que la interacción sea más impersonal con el propósito de dificultar posibles hechos de corrupción.

Sin embargo, los procesos de agremiación han conducido a que el Ministerio haya tenido que establecer relaciones informales muy fuertes y estables con los gremios de la actividad minera, tanto con las empresas de explotación de gran escala como con las empresas pequeñas y los pequeños mineros que están en procesos de formalización o en condiciones de ilegalidad.

Actualmente las reuniones entre Ministerio, Agencia Nacional Minera y gremios mineros se dan para toma de decisiones de política, como los ajustes al código minero, y medidas administrativas, sobre todo para claridad de los nuevos procesos de adjudicación y los de formalización (estos últimos en menor medida).

Esto puede ser positivo porque visibiliza ante la sociedad los escenarios de encuentro entre el sector privado y el Gobierno Central, que tradicionalmente se hacían a través de estrategia de gestión corporativa silenciosa (Roth, 2002), donde a puerta cerrada se daba los encuentros de las firmas privadas con los funcionarios del gobierno, siendo a sí las decisiones tomadas ocultas para el resto de involucrados.

Aunque los encuentros directos todavía se dan, y las reuniones entre funcionarios del gobierno y empresas privadas son todavía parte del escenario de interacción, esto ha tendido a disminuir, dado el aumento del número de actores interesados que presionan por mayor visibilidad. Las reuniones directas se dan, principalmente, para tratar asuntos de autoridad minera, en especial con las empresas encargadas de las grandes explotaciones.

La presión de nuevos actores ha llevado a ampliar los nodos de negociación de la política. Adicional al marco normativo de configuración institucional que promueve la cooperación formal, últimamente ha tomado fuerza como instrumento de incidencia política el derecho a consulta previa que tienen las comunidades indígenas y afrodescendientes en el país, lo que ha obligado al gobierno nacional a generar canales de comunicación con las comunidades que la legislación enmarca como destinatarios de consulta previa. Pero esto, a su vez, ha derivado en una mayor oferta institucional de canales de participación de las comunidades donde se desarrolla actividad minera.

El fundamento normativo se encuentra en el convenio 169 de la OIT que suscribió el gobierno colombiano y que es formalizado en el país a través de la Ley 21 de 1991, “por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales” y por el Decreto 1320 de 1998, “por la cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades *indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio*”. Recientemente el Ministerio del Interior, a través del Decreto 2893 de 2011, adquirió las funciones de dirección de los procesos de consulta previa en coordinación con las entidades del gobierno correspondiente.

Ha tal punto ha sido la incidencia de la consulta previa en la política minera que la reforma del Código de Minas (Ley 1382 de 2010) se declaró inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C 366 de 2011, por no haber garantizado el derecho a la Consulta Previa.

Esta normatividad ha generado un cambio importante en la red de actores. Aunque, como se mencionó con anterioridad, falta mucho para su estabilización, se ha abierto una ventana política para la participación de las comunidades en las decisiones de la política minera.

Es por ello que el gobierno central ha empezado a generar espacios de encuentro con las comunidades para mostrar la política y hacer socialización de las determinaciones; El proyecto de reforma al código de minas ha tenido varios procesos de socialización y de participación. Y en algunos casos, también se han generado espacios para concertar decisiones de política, pero esto sobre todo para gremios mineros, donde la comunidad también ha estado presente (Ministerio-de-Minas-y-Energía, 2013b).

Los escenarios de participación se han extendido a otros escenarios de la política, como lo ha sido la consolidación de la línea de acción en formalización minera que ha contado con escenarios de talleres para construcción conjunta con representantes de las asociaciones de mineros en condición de informalidad.

3. Factores de riesgo institucionales de cooptación corrupta asociados a la red de actores de la política minera

La forma como actualmente está conformada la red de actores que soporta la política minera evidencia varios factores de riesgo que podrían estar permitiendo la estabilización de conductas oportunistas corruptas. Para determinar si algo es un factor de riesgo se tuvo en cuenta la capacidad de la situación de derivar en una falla de gobernanza que a su vez implique menores niveles de transparencia en las decisiones (discrecionalidad y visibilidad de la decisión), monopolio nodal por parte de algún actor (participación exclusiva en el nodo de interacción o decisión), o en bajos niveles de control, todo asociados a factores que llevan a aumentar los riesgos institucionales de cooptación corrupta alrededor de una política.

Como se había mencionado en la introducción del capítulo los factores de riesgo se analizan en relación a fallas de gobernanza asociadas a fallas de información, actores dominantes y de difícil control y estructuras organizacionales fragmentadas.

3.1. Asociados a fallas de información

Un proceso que implique la transferencia de información entre entidades estatales y público está sujeto a múltiples riesgos, donde el manejo privilegiado o erróneo de la información puede derivar en escenarios donde algún actor puede sacar ventaja de mejor acceso a la información para lograr cooptar la política. Para gestionar la información se debe tener en cuenta que las fallas no solo se dan por la disponibilidad de la información, sino que también depende de que los actores que se encuentran alrededor de la política pública tengan la capacidad de procesar la información disponible y utilizarla de forma adecuada para una correcta interacción en el espacio de política pública.

La gestión de información depende mucho de cómo está configurada la red de actores y sus procesos de interacción, quiénes acceden a esos escenarios y en qué condiciones.

En ese sentido, pueden existir factores que lleven a un mayor riesgo de cooptación corrupta asociados a: debilidades en la información de los procesos, información requerida para la toma de decisiones y la capacidad de interpretación y uso de la información por parte de los agentes. Todos, factores que llevan a fallas de gobernanza, aprovechadas por los agentes interesados en ejercer cooptación.

Se ha identificado en este análisis que el gobierno ejerce principalmente interacciones tipo repartición y negociación con los actores no institucionales de la política, en especial los empresarios mineros. Esto ha derivado en la estabilización de varios actores, especialmente los grupos agremiados, que forman un subgobierno de la política, sin que esto implique una cooptación. Sin embargo, la consolidación de los actores puede derivar en un flujo acotado de la información, restringido al grupo del subgobierno, siendo esto condición inicial para el surgimiento de actores con posición privilegiada y también para la exclusión de otros actores claves, que como se mencionó en el análisis de la red de actores podría mejorar los procesos de control, fuertemente debilitados en la política minera.

Para evitar esto el gobierno ha concentrado sus esfuerzos en mejorar la calidad y disponibilidad de la información alrededor de los procesos, sobre todo los de adjudicación de títulos mineros. En especial ha hecho importantes esfuerzos para que la información sea manejada de forma transparente y todos los interesados tengan acceso a ella en el momento que lo requieran.

Pero la evidencia es menor sobre esfuerzos para disminuir otros factores de riesgo, asociados a la gestión de la información para la toma de decisiones y mejorar la capacidad de uso por parte de los actores no institucionales.

Una fuente importante de asimetrías de información está asociada a la calidad de la información disponible. Arias (2014) menciona que existen riesgos de cooptación asociados a la calidad y la manera cómo se gestiona la información sobre los recursos mineros.

La manera como la información sobre el recurso minero es gestionada lleva a que sean unos pocos los que logren obtener una información clara sobre la realidad del potencial económico de muchas zonas mineras, lo que se convierte en un factor del riesgo porque puede conducir a conductas oportunistas por parte de ellos que controlan la información.

La gestión en pocas personas, tanto desde el gobierno como desde el sector privado lleva a generar monopolios de la información que son factor de riesgo por fallas de información asimétrica. El alto conocimiento técnico lleva a que pocas personas en el país tengan la experticia para llevar a cabo procesos de solicitud de concesiones mineras o tengan la posibilidad de identificar el potencial económico, derivando en un factor de riesgo, porque se dificulta los procesos de contrastación de la información que suministran las personas.

Según la Sociedad Colombiana de Geología hasta la fecha solo la mitad del territorio colombiano ha sido cartografiado a escala regional (escala 1:100.000) y gran parte de la producción de mapas geológicos se concentra en la Región Andina dejando otras regiones naturales geoestratégicas para el desarrollo del país, como la Orinoquía y la Amazonía, desconocidas en términos geológicos, lo que agrava la situación de la calidad de la información.

Esto genera una situación preocupante para la política minera, si su objetivo es la adecuada gestión de los recursos mineros del país, el desconocimiento del potencial de recursos deja varios vacíos que pueden ser aprovechados para conductas oportunistas por parte de los agentes. Panorama de riesgo que aumenta al existir actores importantes excluidos del proceso de generación de información, como es el caso de las Universidades, totalmente ausentes de los escenarios de la política minera.

Para Arias (2014) este tipo de información se requiere para constituir una base para el control y seguimiento a los activos mineros de la nación. La inexistencia de información pública sobre el conocimiento del recurso del subsuelo debilita los procesos de control que son necesarios para disminuir los riesgos de cooptación, agentes sociales importantes, como los medios de comunicación, las comunidades y las organizaciones civiles pierden capacidad de injerencia al

no poder contar con la información necesaria, con la que sí cuentan actores como las multinacionales mineras.

El caso de la Jagua de Ibirico es representativo de esta situación. La comunidad se queja de que ellos no tienen claridad sobre cuáles son los límites exactos de los títulos mineros concedidos a la multinacional Glencor, propietaria de las empresas Carbones de la Jagua, Consorcio Minero Unido y Carbones del Tesoro. Esta fragmentación de la propiedad que realiza Glencor y que actualmente está siendo investigada, según actores locales como la comunidad y los sindicatos de trabajadores, le permite modificar los límites a su conveniencia, ya sea para evadir responsabilidades fiscales, ambientales o laborales.

El desconocimiento que tienen los actores de la Jagua para ejercer mejores mecanismos de control es el resultado de los dos factores que se han analizado acá, la baja capacidad de interpretación de la información disponible por parte de los actores y el limitado acceso a información pública confiable.

Sin embargo el problema continua siendo complejo ya que la determinación de reservas geológicas medidas dentro del régimen minero colombiano corresponde al concesionario minero en su fase de exploración, y de otro lado las metodologías científicas para esto varían en función del mineral de interés (Arias, 2014).

Así, el acceso privilegiado a la información geológica es un riesgo que existe por la forma como se gestiona la información sobre el recurso minero en el país. Por ejemplo, Arias (2014) identifica que no hay una integración de la información sobre el estado de la exploración o de las explotaciones, dificultando el control y seguimiento por parte del Estado

De esa forma, agentes sin capacidad de exploración, como los empresarios pequeños o informales tienen dificultades de acceso a los procesos de forma adecuada y están en posición de desventaja frente aquellos que logran tener un acceso privilegiado a la información técnica.

Este último caso también refleja una de las principales dificultades que se tienen con respecto a la gestión de la información y que deriva en fallas de gobernanza

durante la administración del recurso minero, y es lo asociado a la baja capacidad que muchos actores tiene para lograr gestionar y utilizar de forma adecuada la información técnica requerida para poder desarrollar la actividad minera en el país.

Una investigación realizada por el Departamento de Economía de la Universidad Central que consultaba sobre percepciones institucionales de los pequeños y medianos empresarios mineros en Boyacá evidenció que solo un 33 % de los encuestados conocían bien la normatividad que rige los procesos mineros que desarrollaban; mientras un 56% decía tener un conocimiento parcial de la normativa vigente.

Esta situación conducía a que el 67% de los entrevistados consideraran que la información y la normatividad que regula su actividad no fuesen clara, que es de difícil interpretación y difícil aplicación, lo que dificultaba su actividad económica, lo que a la vez lleva a otra falla de gobernanza que es el aumento de incertidumbre de los procesos en la política.

Igualmente el análisis DOFA realizado por el Ministerio de Minas para la política pública de formalización minera (Ministerio-de-Minas-y-Energía, 2013a), identifica entre las principales debilidades, que dificultan la formalización de los pequeños empresarios mineros, el bajo nivel de conocimiento de los pequeños mineros en aspectos normativos, técnicos, entre otros. Esto a pesar de los esfuerzos gubernamentales para corregir esta situación. Según el Ministerio de Minas, en el 2008, dentro del programa de formalización minera, se realizaron múltiples mesas de trabajo regionales, en varios departamentos, con el fin de dar a conocer a la comunidad minera sus deberes y obligaciones con respecto al régimen legal vigente.

Esta situación de desconocimiento de la información necesaria para actuar puede derivar en conductas oportunistas de agentes que tienen manejo de información privilegiada.

Para reseñar el factor de riesgo, una de las entrevistas realizadas en el marco de la investigación realizada por la Universidad Central puede evidenciarlo. En una de las entrevistas consultadas, pequeños mineros de Boyacá se quejaron de que cuando fueron a iniciar su proceso de formalización se dirigieron a la

autoridad competente, en ese entonces Ingeominas. En la entidad, cuando fue recibida su solicitud para la titulación del área solicitada, se les informó que había una serie de documentos y requisitos incompletos y les fue retornada la solicitud. Cuando ellos fueron a realizar nuevamente el procedimiento, les informaron que el área solicitada no estaba disponible porque había un proceso de solicitud de la misma área en estudio. Al parecer el funcionario aprovechó la información y su condición para informar a terceros del potencial del área y ellos actuaron para solicitarla.

Este caso evidencia como los factores de riesgo mencionados efectivamente pueden derivar en una situación de cooptación corrupta que afecta los objetivos de la política. Como recopilación se han identificado dos factores de riesgo sustanciales asociados a fallas de información que pueden estar generando fallas de gobernanza que propician escenarios de cooptación corrupta: la calidad y disponibilidad de la información geológica en el país, en lo que profundiza Arias durante el presente libro; y la baja capacidad de varios de los actores de la red de política de utilizar de forma adecuada la información necesaria para su actividad e interacción ante las autoridades, lo que puede ser aprovechado por actores con mejor acceso y manejo de la información para cooptar los espacios de la política, sobre todo en la fase de acción.

Estos dos factores derivan en posiciones monopólicas en los escenarios de decisión de la política y en menos capacidad de control por parte del gobierno y de los actores al interior del espacio de la política en el país.

3.2. Asociados a altos niveles de incertidumbre en los procesos

Proceso de Exploración

Cómo se ha observado en el aparte anterior, el marco normativo y de regulación de la actividad minera resulta muy complejo para los empresarios del sector, lo que aumenta de forma considerable la incertidumbre sobre su actividad.

Si bien es cierto que el gobierno ha estado haciendo esfuerzos para que esto no ocurra de esta forma. La incertidumbre sigue siendo parte del escenario de interacción de la política como lo constata el mismo diagnóstico que el Ministerio hace para el caso de la formalización de la minería en Colombia.

Dentro del proceso de trámites que el minero debe realizar para que le sean aprobados los trabajos de exploración, un punto de incertidumbre se cierne al momento en el cual se indica en la guía que se solicitará concepto a otras entidades para realizar la evaluación de la propuesta; es un generador de incertidumbre ya que no hay identificación de las otras entidades a las cuales se les pedirá una evaluación, es decir, el minero no tendrá claro con quien esta interactuando además de la autoridad minera.

El anterior es el punto principal, ya que aunque la guía es del 2002, deja claro los tiempos que hay para cada paso dentro del proceso de aceptación de la propuesta para los trabajos de explotación. Dentro de los puntos de legislación ambiental no se identifica algún punto con altos costos de transacción o alta incertidumbre, ya que el minero se relaciona principalmente con la ANLA, el Ministerio de Ambiente o las corporaciones autónomas regionales, dependiendo del tamaño de la explotación, todo esto a la hora de presentación de los requisitos ambientales que se exigen. Además, dependiendo de la zona en la cual se decida realizar el proceso de exploración, el minero tiene claro que interactúa con las CAR o los Grandes Centros Urbanos, ya que estos son los encargados de hacer vigilancia sobre todo el proceso de exploración de acuerdo a la normativa.

Pero sin lugar a dudas, el mayor foco de incertidumbre está asociado a los altos costos que implican la solicitud de un título minero en el país. La no distinción del tipo de empresario que la legislación hace deriva en un escenario donde tanto el pequeño como el gran empresario minero están en igual tratamiento, lo que juega en contra de los primeros quienes tienen dificultades para emprender los procesos que la ley exigen para iniciar el desarrollo de su actividad.

Esta situación es claramente ventajosa para la gran minería y llevan a que se consoliden como actores dominantes en el espacio de la política, aumentando el

riesgo de que actúen como agentes cooptadores de las decisiones de política, como se verá más adelante.

Proceso de Explotación

Al igual que en el proceso de exploración, se evidencia el problema de la no identificación de las otras entidades a las cuales el Ministerio de Ambiente solicita concepto para aprobar la Licencia Ambiental. Ya dentro de las actividades de explotación se encuentra que las autoridades ambientales competentes harán seguimiento del cumplimiento de los compromisos ambientales; se deduce a partir de esto que el control será realizado por las CAR o los Grandes Centros Urbanos, dependiendo del que sea el encargado a partir de las características de la concesión minera; ello deja entre ver una situación de total claridad para el minero, al menos en el escenario formal y normativo.

Sin embargo la alta fragmentación organizacional y la debilidad de muchas de las organizaciones estatales encargadas de este punto llevan a generar escenarios de incertidumbre durante el proceso, sobre todo por la alta separación que existe entre los escenarios político-administrativos y micro de la política. Esto puede ser aprovechado por muchos agentes sobre todo por funcionarios para ejercer mecanismos de extorsión, durante las auditorías por ejemplo; o para que los actores dominantes de los escenarios dominantes ejerzan mecanismos de soborno para evadir la normatividad.

Lo que se quiere decir es que a pesar que en el papel los procesos están claros, su desarrollo genera incertidumbres a los actores del espacio de la política. Esto debido a la gran brecha que existe entre las arenas de acción de la política en el orden nacional y el regional.

Pero la incertidumbre de los procesos también tiene que ver en gran parte con la carga normativa que asigna roles y funciones a los agentes dentro de la red de actores de la política en los distintos escenarios de interacción.

Para Pérez et al. (2012) los procesos en el espacio de la política minera están principalmente determinados por las normas de elección, es decir, aquel tipo de normas que establecen el conjunto de acciones admisibles para los agentes que participan de un escenario (Pérez et al., 2012, p. 94). Pero las normas de posición y delimitación, que son las que definen los roles de los actores en los escenarios de interacción, se encuentran en menor proporción en el marco normativo que soporta la política minera.

Esto implica que la política se sustenta más en un marco normativo que busca definir qué tipo de acciones están permitidas o no, pero dedica menor esfuerzo en definir con claridad los roles de los actores. Para Pérez et al. (2012), este sesgo normativo contribuiría a generar incertidumbre en el desarrollo de los escenarios, incertidumbre que es aprovechada por los agentes para desarrollar conductas oportunistas (North, 1990, 2001). Esto es sobre todo a nivel local. En el orden central, la constitución de las agencias minera y ambiental, han contribuido a una mejor definición de roles en el gobierno nacional.

3.3. Asociados a agentes dominantes (alta capacidad de injerencia y de difícil control)

Como se observó en la configuración de red de la política pública, la red de actores presenta miembros bastante estables que sustentan el marco de gobernanza de la política. Entre ellos los empresarios mineros son, quizá, el actor más protagónico de la política minera.

Tal nivel de protagonismo deriva en un factor de riesgo importante asociado a la condición de agentes dominantes que ejercen sobre la política minera. En especial, las empresas que desarrollan grandes proyectos mineros, lo que se conoce como gran minería, son actores que tienen un nivel de recursos elevados y una altísima capacidad de injerencia en las decisiones.

Esto ha llevado a que en muchas ocasiones los gobiernos hayan tenido dificultades en poder ejercer la autoridad sobre este actor y, también, en que muchas veces hayan ejercido injerencia directa para que decisiones gubernamentales los beneficien de forma directa.

Este papel dominante de las empresas multinacionales que desarrollan minería a gran escala es sin duda un importante factor de riesgo de cooptación corrupta en el espacio de la política pública minera. Por una parte, su alta capacidad de movilización de recursos e injerencia y la debilidad institucional para controlarlos llevan a que puedan monopolizar nodos de interacción en los procesos decisionales de la política. Por otra parte la condición de dominante deriva en que, consciente o inconscientemente, el gobierno enfoca mucho de sus esfuerzos en una adecuada interacción con este actor, excluyendo a otros relevantes, como la comunidades o los empresarios del lado de la demanda del mercado minero, lo que deriva en unos bajos niveles de control en el espacio de la política pública, aumentando así los niveles de riesgo de cooptación corrupta.

Pero el pequeño empresariado también ha implicado un gran reto para la estabilidad del marco de gobernanza del sector minero, en especial aquellos pequeños mineros que se mantienen en la informalidad. Su pequeño tamaño, la falta de información clara de las explotaciones del recurso minero, la resistencia a aceptar la autoridad y regulación de su actividad han derivado en que se conviertan en un actor de difícil control; pero también su poca capacidad empresarial, técnica y financiera que impiden tener una participación estable y acorde a los objetivos de la política minera nacional.

Esta inestabilidad en la interacción con el sector informal genera un importante factor de riesgo de cooptación corrupta, al momento que puede ser aprovechado por agentes oportunistas en ambos sectores de la interacción para buscar posicionarse en puestos claves de los nodos de interacción, en especial de aquellas interacciones de repartición. Por una parte, en este escenario, pueden surgir actores no institucionales que actúen como intermediarios o como supuestos representantes de múltiples empresarios dispersos en una región puede aprovechar dicha posición para ganar interlocución con el gobierno y hacer pasar sus intereses como los intereses de sus representados. Y desde esta posición, verse tentados a ejercer mecanismos de extorsión a sus

“representados” para que no se vean excluidos de los beneficios que conlleva la interacción con el gobierno.

Ya en varios escenarios de partición pública en decisiones de política se ha observado que personas en calidad de líderes aprovechan esa situación para obtener beneficios personales, logrando acaparar los escenarios de participación e interacción con el gobierno, logrando pasar sus propios intereses como los de la región o exigiendo a los miembros de la comunidad a la que dicen representar dadas para acceder a los beneficios que brinda el gobierno. Esta situación se puede repetir en el espacio de la política minera dada las condiciones que derivan en un alto nivel de riesgo producto de esta falla de gobernanza de bajo control de los actores.

3.4. Asociados a configuraciones organizacionales y procesales fragmentadas

Desde la teoría de principal agente uno de los factores que más inciden en el aumento de incertidumbre y, por ende, de los costos de transacción en los procesos de toma de decisiones es la configuración de una red de actores ampliamente fragmentada.

Dos factores están derivando en una configuración organizacional ampliamente fragmentada alrededor de la política minera. Por un lado, la situación que se suscita debido a un escenario de gobernanza político-administrativa nacional pero con un escenario de gobernanza micro profundamente local y con arreglos institucionales variados por región. Y por otro lado, la fragmentación organizacional para abordar los dos puntos principales de la agenda del tema minero.

Iniciando por este último, la agenda de la política minera tiene dos asuntos esenciales que concentran la atención dentro de la red de actores de política: el aprovechamiento de los recursos mineros y el impacto ambiental. Pero estos temas son abordados por estructuras organizacionales distintas: el ministerio de minas por un lado y el ministerio de medio ambiente por el otro.

A pesar que los escenarios intragubernamentales de interacción entre estas entidades se han fortalecido, el manejo temático separado lleva a que en las arenas de acción (escenarios de interacción con los actores de política) esta situación lleve a complicaciones, desgaste y mayores costos de transacción para los actores, condiciones ideales para que los agentes busquen mecanismos de atajo institucional para obtener sus beneficios, entre los que se puede incluir los sobornos.

Como se observó en el análisis de red de actores, ambos ministerios tienen estructuras organizacionales complejas a su alrededor. Para la administración de recursos mineros, el Ministerio de Minas ha separado la fase de planeación y formulación de la de ejecución, contando por el lado de la planeación con el UPME y para la ejecución con la autoridad minera, la ANM. Por su parte el Ministerio de Medio Ambiente cuenta entre su estructura para el manejo del tema del impacto ambiental de la actividad minera con la ANLA y las corporaciones autónomas regionales.

Esto implica un enramado gubernamental muy amplio y una clara fragmentación organizacional donde existen múltiples procesos repartido en variadas entidades, dificultando la interacción en las arenas de acción de la política. Estos escenarios son propicios para que actores con alta capacidad de incidencia o manejo de información privilegiada logren posicionarse en condiciones de ejercer conductas oportunista, por lo que la fragmentación se vuelve un factor de riesgo de cooptación corrupta.

Una amplia fragmentación también deriva en mayores costos de transacción y más dificultades al momento de ejercer control en relaciones principal agente. De nuevo la alta separación entre los escenarios políticos-administrativos y micro de la política llevan a la existencia de factores de riesgo importantes alrededor de la minería. Políticas desarrolladas en escenarios políticos-administrativos altamente centralizados son susceptibles a presentar este tipo de configuraciones con una amplia brecha entre los dos escenarios, que es una situación propicia para actores oportunistas.

La gran incidencia que en algunos territorios tienen los actores armados ilegales o el gran poderío que muestran los empresarios en las zonas mineras de

esmeralda reflejan las consecuencias de esta falla en el marco de gobernanza, que al debilitar la respuesta oportuna del Estado en los territorios, permite que actores locales puedan aprovechar los escenarios para incidir en las decisiones.

En el caso de la minería en Colombia esto es evidente, los investigadores de la Universidad de los Andes, Cárdenas y Rettberg, plantean que esta separación ha derivado en un menor impacto de la política, para que la minería sea un real factor de desarrollo en las regiones.

Pero adicional a eso, esta configuración lleva a una falla de gobernanza en la política, donde las alineaciones organizacionales se fragmentan para responder a un escenario nacional y a múltiples escenarios locales. La capacidad institucional se ve sobrepasada por la realidad territorial impidiendo que el Estado llegue de forma eficiente a los escenarios locales de implementación de la política, configurándose, así, realidades paralelas que son soportadas en arreglos institucionales ajenos a la lógica estatal, como es el caso de las zonas de minería informal donde los grupos armados ilegales cooptan los escenarios de decisión de producción e implementan una normatividad propia, en procura de su beneficio.

De esta manera los escenarios de interacción pueden verse controlados por actores que recurriendo a mecanismos de extorsión o presión pueden desarrollar procesos de cooptación corrupta, como lo reseña Pérez et al. (2012) para el caso de La Jagua, donde se evidenció una manipulación de testaferros de Alias 39, un paramilitar de la zona, a movimientos sociales durante la gran movilización social de 2007 contra la actividad minera en La Jagua para que los acuerdos con el gobierno y las empresas mineras beneficiaran sus intereses.

Aunque los grupos armados ilegales son un ejemplo de actores que aprovechan esta brecha entre el escenario político-administrativo nacional y el micro local, no son los únicos, y los empresarios mineros, sobre todo la gran minería, también logran generar lógicas distintas en los territorios aprovechando esta fragmentación organizacional que genera vacíos en el marco de gobernanza de la política.

Conclusiones y recomendaciones de política

El presente análisis, que realiza una revisión de la red de actores para determinar las fallas de gobernanza de la política minera que pueden estar generando factores de riesgo para la presencia de cooptación corrupta, permite tener un panorama más claro de la importancia de mejorar la capacidad de gobierno del sector minero para poder lograr los objetivos de política pero, sobre todo, para que realmente el sector minero sea un factor de desarrollo en el país.

La manera como actualmente se gestiona el sector minero ha llevado a un escenario de gobernanza soportado por una red de actores bastante estrecha, para el tamaño e importancia del sector. Por un lado, existe un grupo de actores intragubernamentales amplio, pero muy fragmentado, y sobrepasados en su capacidad institucional por la realidad minera en las regiones; y por otra parte existe un grupo de actores extragubernamentales, más precisamente los empresarios mineros, que copan totalmente el espacio de la política pública, limitando ampliamente la posibilidad de injerencia de otros actores, relevantes para el desempeño del sector minero en Colombia.

Y es que tal vez la principal dificultad que ha tenido la política minera en Colombia es considerar que los empresarios mineros son la minería en Colombia. Este escenario, donde existe una capacidad gubernamental fragmentada, dispersa e insuficiente y un grupo dominante ha llevado a que se presenten fallas de gobernanza que han sido, están y pueden ser aprovechadas por distintos agentes para cooptar la política bajo mecanismos de corrupción, obteniendo rentas extraordinarias por su incidencia en la trayectoria de las decisiones de política.

Fallas condensadas sobre todo en la presencia de un actor dominante y de difícil control, como lo son los empresarios mineros, tanto la gran minería como los empresarios informales; en problemas con la gestión de la información del recurso minero, que lleva a que en la red de actores haya problemas de información asimétrica; y en la existencia de una configuración organizacional fragmentada, que dificulta el gobierno sobre la red.

Estas fallas están generando múltiples factores de riesgos de cooptación corrupta al promover conductas oportunistas entre los actores de la red, quienes además buscan consolidar las posiciones para ejercerlas.

Los problemas con la información derivan en dos factores de riesgo importantes. Por una parte la desigual capacidad de los actores para utilizar de forma adecuada la información disponible; y por otra parte la forma como se gestiona la información del recurso minero y otros contenidos relevante para la toma de decisiones por parte de los actores en la red.

Estos dos factores están conduciendo a que los que logran un uso privilegiado de la información logren posicionarse mejor en los escenarios de la política minera, posiciones que pueden ser utilizadas para generar dinámicas de cooptación corrupta. Como se mencionó La gestión en pocas personas, tanto desde el gobierno como desde el sector privado lleva a generar monopolios de la información que son factor de riesgo por fallas de información asimétrica.

Esa concentración puede disminuirse si nuevos actores con alta capacidad técnica para el manejo de la información minera entran a hacer parte del espacio de la política. Universidades, sobre todo en las regiones, y gremios o asociaciones de profesionales asociadas a la minería como la geología e ingenierías podían participar de forma más activa en la gestión del conocimiento alrededor del recurso minero en Colombia. Para ello se requiere una coordinación del gobierno para una adecuada inserción de estos actores y para la consecución de una mejora en la calidad y la disponibilidad pública de la información que permita disminuir los riesgos de posiciones privilegiadas por información asimétrica. Es claro que el mercado no está siendo eficiente en esa tarea, por lo que decisiones de política pública son requeridas.

El análisis realizado permite observar que esta situación de falla en la agencia de la información en el espacio de la política minera lleva a debilitar los procesos de control que son necesarios para disminuir los riesgos de cooptación. Agentes sociales importantes en los territorios como los medios de comunicación, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil, pero también el gobierno, no pueden ejercer de forma adecuada un mejor control en las distintas arenas

de decisión de la política, pero tampoco sobre la realización de la actividad minera en los municipios, quedando en posición de desventaja sobre los empresarios mineros que podrían hacer uso de esto para ir en contra del bienestar común.

Por otra parte, la escases de recursos, junto a una normativa que los trata de igual forma, hace que el pequeño minero no pueda ejercer los contrapesos necesarios para evitar una posición dominante en los escenarios de decisión por parte de las grandes firmas multinacionales.

Esta situación lleva a la generación de dos factores de riesgos importantes que su fuente son fallas de gobernanza debido a como se configura la red de actores en el espacio de política. Por una parte es clara la evidencia sobre un actor extragubernamental dominante, que son las empresas, la mayoría multinacionales, que realizan extracción a gran escala. Por otra parte la presencia de un actor en los territorios de difícil control como lo son los pequeños empresarios informales, que no han iniciado, y se resisten, procesos de formalización de sus minas.

Se hace necesario el fortalecimiento de otros actores en el espacio de política, para disminuir la capacidad de monopolio y fortalecer la capacidad de control de los agentes. Para ello es importante que el gobierno reconozca que el tema minero no es un asunto que debe tratar exclusivamente con los empresarios productores, sino que también hay varios interesados a quienes les competen los temas mineros. Entre ellos, se hace apremiante fortalecer a las comunidades de las zonas de explotación minera. Pero también, reconocer que si se quiere un mejor aprovechamiento de los recursos mineros, la industria, demandante de recursos mineros tiene que entrar a ser parte de los escenarios decisionales de la política.

La participación del sector industrial potenciaría un control natural vía mercado, pero también permitiría la conducción de la política y de la minería a escenarios de búsqueda de mayor valor agregado a la explotación, generando un mayor beneficio que la actual situación de explotación para exportación.

Es claro que esta posición dominante puede ser aprovechada para ejercer mecanismos de cooptación corrupta asociadas a la extorsión y al soborno. La

forma como se llevó acabo la extensión de la mina de cerromatoso, que está siendo investigada por la Contraloría General de la República, evidencia la capacidad de injerencia de las empresas cuando se encuentran en esta posición de dominancia.

El panorama se complica aún más cuando se observa que la baja capacidad de control sobre los empresarios informales lleva a la consolidación de órdenes locales que inciden en la trayectoria decisional en los territorios. La presencia de grupos armados ilegales controlando amplios territorios mineros y el poder local de los empresarios de las esmeraldas en Boyacá dan fe de los riesgos que suscita esta situación de bajo control.

Pero sin duda la falla de gobernanza que más dudas ha estado suscitando inquietudes es la baja capacidad de gobierno y de autoridad que el Estado ha mostrado durante los últimos años. En el análisis realizado se evidenció que esta situación se agudiza por la fragmentación organizacional que refleja la red de actores en su componente gubernamental.

Esta fragmentación se refleja en una fuerte separación de los escenarios micro, de ejecución de la política, con el de decisiones político-administrativas. Mientras los escenarios micro presentan realidades territoriales distintas, que no son tenidas en cuenta en el orden nacional, el escenario político-administrativo está profundamente centralizado derivando en una situación de relaciones principal-agente muy elásticas que llevan al aumento de la incertidumbre en la gestión gubernamental y el elevadísimo costo de transacción para permitir que los agentes implementadores cumplan con los cometidos por el principal y evitar así sus conductas oportunistas. Esta situación de alta elasticidad de la relaciones principal agente de la política es uno de los principales factores de riesgo para cooptación corrupta por medio de extorsión por parte de funcionarios.

La descentralización de la política y una mayor participación de las autoridades locales, aunque con sus riesgos, pueden disminuir esta elasticidad. Hace parte de la responsabilidad del Ministerio realizar un proceso de descentralización exitoso que haga más eficiente la capacidad de gobernar los asuntos mineros en el país.

Y por otra parte se hace necesario fortalecer los espacios de convergencia para la toma de decisiones conjunta de los múltiples organismos gubernamentales que tienen competencia en el espacio de la política minera. Es apremiante que los temas de gestión de los recursos mineros e impacto ambiental se empiecen a trabajar más en conjunto para evitar fragmentar aún más la gestión gubernamental por causa de funciones dispersas del Estado.

Es claro que eso también conlleva a que el gobierno central tiene que reconocer que es insuficiente para responder frente a la realidad minera y que, en consecuencia, requiere apoyarse en los gobiernos locales. El excesivo recelo que el gobierno nacional ha tenido sobre la participación de las autoridades locales ha llevado a un desbordamiento de la capacidad de gobierno sobre el sector minero. Esto ha conducido a que se configuren realidades institucionales distintas en los territorios donde la actividad minera se está llevando a cabo y que, sobretodo, están afectando el adecuado funcionamiento de la actividad minera del país, llevando a dificultades a la política.

El ingreso de los gobiernos locales a los escenarios de la política minera, en especial el micro, donde se implementa la política, es fundamental para disminuir la tensión sobre el aparataje estatal ha producido la altísima elasticidad evidenciada en las relaciones principal-agente dentro de la red de actores de la política. Para que la inserción de las autoridades locales sea exitosa, el gobierno debe fortalecer su capacidad de gestión e intervención, de otro modo serían un factor más de riesgo para cooptación por parte de actores ilegales o grises – como los denomina (Garay, 2013a)-.

Para finalizar dos reflexiones sobre la forma de combatir la cooptación corrupta en la política minera, posiblemente, extensibles a otras áreas del quehacer gubernamental. Para iniciar, es necesario que las medidas anticorrupción se salgan del control interno de las organizaciones, las cuales, se observa, concentran sus esfuerzos en medidas administrativas solo al interior de sus dependencias. Es importante sacar el tema de la corrupción de las oficinas gubernamentales y considerar que también hay varios factores de riesgos asociados al espacio de la política: aquellas arenas de acción donde los agentes de gobierno interactúan entre ellos, pero también con actores sociales y privados.

Y para concluir, el análisis evidencia que se requiere que la política minera empiece a contar con políticas públicas que permitan mejorar la capacidad de gobierno del Estado sobre los recursos mineros. Políticas encaminadas a fortalecer el mercado, conducente a búsqueda de mayor generación de valor agregado de la actividad. Políticas públicas que permitan adaptar los propósitos nacionales a las realidades locales. Para ello los distritos mineros son un excelente punto de partida. Políticas que permitan que la minería no vaya en contravía con otros propósitos fundamentales de la nación, como la conservación ambiental.

El trabajo de gestión del gobierno a través de políticas públicas le permitiría fortalecer la gobernanza del sector minero en Colombia, algo que todos los actores interesados y la sociedad en general están demandando, y que, a la vez, permitiría disminuir los factores de riesgo de cooptación corrupta asociado a fallas de gobernanza, que fueron mencionados en el presente capítulo.

Referencias

- Bazzani, Carmen, Gómez, Dilia Paola, Peña, Jesús, & Vivas, Omar. (2013). Metodología para el estudio del riesgo de cooptación en Colombia *Anatomía de de la Cooptación en Colombia*. IEMP ediciones.
- Fierro, Julio. (2012). *Políticas Mineras en Colombia* Colombia: Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA.
- Fisman, R., & Gatti, R. (2006). Bargaining for bribes: The role of institutions. In S. Rose-Ackerman (Ed.), *International handbook on the economics of corruption* (pp. 127-139). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Garay, Luis (2013a). Economía ecológica, ecología política y justicia ambiental, y neo-institucionalismo. Algunas aproximaciones para el análisis de problemáticas alrededor de la explotación de recursos naturales no renovables. In L. J. Garay (Ed.), *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (Vol. 2, pp. 11-26). Bogotá Contraloría General de la República
- Garay, Luis (2013b). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Contraloría General de la República
- Hufty, Marc. (2006). Marco conceptual y analítico de la gobernanza. *Documento Congreso Mundial de Salud Pública*. Retrieved from http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc website:
- Hufty, Marc. (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza* M. Hufty (Ed.) (pp. 17).

- Mahou, Xosé María. (2008). Implementación y Gobernanza: La política del Marisqueo en Galicia *Monografías*, 13, 309.
- McChesney, Fred S. (2010). The economics analysis of corruption *Handbook on the economicsof crime* (pp. 218-248). Chetenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Ministerio-de-Minas-y-Energía. (2013a). *Documento propuesta Política Nacional para la Formalización Minera en Colombia* Bogotá.
- Ministerio-de-Minas-y-Energía. (2013b). *Memorias al Congreos de la República 2012-2013*. Bogotá Ministerio de Minas y Energía.
- Moya, Albeiro. (S.F). *Aporte para el análisis y la construcción de una política Pública Minera enel departamento Chocó*
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (2001). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico* (Segundaed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, Bernardo, Velásquez, Fabio, Lozano, Juan Carlos, Arias, Angélica, López, Stefanía, Anzola, John, . . . García, Cindy. (2012). VIOLENCIA COLECTIVA Y MINERÍA EN COLOMBIA: HALLAZGOS PRELIMINARES A PARTIR DE DOS ESTUDIOS DE CASO. PGN. (S.F). *Minería Illegal en Colombia, informe preventivo*. Bogotá. Reed, Quentin. (2010). Corruption risk assement methodology guide. 25.
- Rose-Ackerman, S. . (1999). *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roth, André-Noël. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rothstein, Henry. (2006). The institutional origins of risk: A new agenda for risk research. *Health, Risk & Society*, 8(3), 215 – 221.
- Sabatier, Paul , & Jenkins-Smith, Hank. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder: Westview Press.
- Salas, Alejandro. (2014). PRECISIONES TEÓRICAS, CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS. In O. Vivas (Ed.), *Cooptación corrupta en la política minera en Colombia*. Bogotá: Ediciones IEMP.
- Salas, Alejandro, Contreras, Slendy, & Perez, Lizeth. (2014). Estructuración política minera. In O. Vivas (Ed.), *Cooptación corrupta en la política minera en Colombia* Bogotá: Ediciones IEMP.
- Samper, Pedro Quijano, & Pardo, María del Pilar. (2010). *Marco institucional para una gestión minera ambiental y socialmente responsable en Colombia: Hacia una minería económicamente rentable, ambientalmente sostenible y socialmente justa*
- SMGE. (2013). Asociación Sector Minería a Gran Escala. Retrieved 5 de octubre, 2013
- UPME. (2006). *Del Proceso Minero Colombiano*. Bogotá
- UPME. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo Minero* Bogotá.
- Weible, Christopher M., Sabatier, Paul , & McQueen, Kelly. (2008). Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal*, 36(4), 615-635.
- Williamson, Oliver. (1991). Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7(ArticleType: research-article / Issue Title: Special Issue: [Papers from the Conference on the New Science of Organization, January 1991] / Full publication date: 1991 / Copyright © 1991 Oxford University Press), 159- 187.