



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**
1 8 0 3

**FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**¿MINERÍA PARA QUIÉN? FORMALIZANDO LA MINERÍA EN ANTIOQUIA. ANÁLISIS
DESDE LAS CAPACIDADES ESTATALES Y LA AUTONOMÍA ENRAIZADA.**

POR:

LIZETH ALEJANDRA PARRA BARBOSA

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
MODALIDAD PASANTÍA DE INVESTIGACIÓN**

ASESOR:

MARIA ROCIO BEDOYA BEDOYA

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2015**

¿Minería para quién? Formalizando la minería en Antioquia. Análisis desde las capacidades estatales y la *autonomía enraizada**

Durante el auge minero-energético en Colombia que tiene comienzo en el año 2006, uno de los objetivos por parte del gobierno es conseguir la formalización de la minería y consolidar al sector como un renglón estratégico para el crecimiento económico del país. El propósito de este artículo es intentar responder al interrogante sobre cómo gobierna la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia frente a la formalización minera. Para conseguirlo se busca conocer la Capacidad Estatal de dicha Secretaría siguiendo tres factores institucionales de un Modelo Referencial elaborado con el fin de conocer el ideal de dicha capacidad, a saber problema público prioritario, autoridad y políticas públicas. Se concluye que la Secretaría tiene una autonomía relativa y capacidad limitada, entre otras cosas porque no comprende a la formalización de la minería como un problema multidimensional que involucra cuestiones que superan los derechos de propiedad que diferencian a esta actividad más que el título minero.

Palabras Clave: Capacidad Estatal. Autonomía enraizada. Minería informal. Minería ilegal. Secretaría de Minas. Antioquia.

*Artículo inscrito en el marco del Proyecto La minería en el municipio de Marmato: una mirada a los procesos sociales y a las percepciones y representaciones de sus habitantes, adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencia Política y al Semillero de investigación Derechos Sociales y Asuntos Públicos y financiado por el CODI.

Introducción

Como resultado de un proceso de larga duración que tuvo comienzo en la adopción de políticas nacionales de apertura y de liberalización de la economía en el país, el proyecto para el sector minero-energético para Colombia quedó finalmente expresado en la reforma al Código de Minas del año 2001. En este código se planteó la reforma donde se estipularon las reglas de juego que han venido generando, en años recientes, transformaciones en el sector minero.

La estructura institucional del sector fue rediseñada para encaminar a Colombia como “país minero”. Durante los últimos cuatro períodos de Gobierno presidencial se catalizó el sector minero-energético como una actividad económica estratégica para el crecimiento económico del país. Cimentada en la Inversión Privada – nacional y extranjera-, principalmente en la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED)¹ y en la formalización de la minería. Visto en la reestructuración del engranaje institucional de la minería, al crearse dos direcciones al interior del Vice ministerio de minas, a saber, de Formalización Minera y de Minería Empresarial las cuales materializarían la visión que desde el Estado se tiene para este sector.

Durante este auge minero-energético en Colombia se identifican dos modos de extracción de dichos recursos, el primero formal y de gran escala², y el segundo ilegal, y de pequeña y mediana escala. Asociado a la manera en cómo se adelantan este tipo de extracciones y si estas están en regla con las regulaciones técnicas, jurídicas y ambientales creadas para este sector.

Aun cuando la minería informal en Colombia es insegura para quienes la explotan, es menos productiva y rentable que una inversión a gran escala, no es competitiva, y no es

¹Según Guillermo Rudas (2014) se dio un incremento acelerado de la inversión extranjera directa a partir del año 2009, en lo concerniente al petróleo, en primer lugar y en segundo lugar en minerales.

²Existen cinco clases de explotación minera repartidas en Minería subterránea y Minería de superficie. Dentro de esta última tienen lugar la minería a cielo abierto, al descubierto, las canteras y de placer ([Ministerio de Minas y Energía, 2009](#)). La manera en cómo se adelantan este tipo de extracciones determina la escala en que se extraen los recursos. Si bien no existe consenso en la definición de minería a gran escala, pues varían según la legislación que cada país adopte, se puede afirmar que estos son mínimos que la caracterizarían. El uso de alta tecnología, menor capital humano, recursos económicos y de inversión superiores, aunado a que el tamaño de la Unidad de Producción Minera (UPM) es mayor que la UPM de la pequeña y mediana minería. Estas labores de exploración y explotación son adelantadas por empresas legalmente constituidas, en su mayoría provenientes de capital extranjero. En Colombia hacen este tipo de minería empresas como Mineros S.A, Anglo Gold Ashanti, entre otras.

sostenible, cifras del censo del año 2010 indican que el 98% de las explotaciones mineras que se adelantan en el país son actividades de pequeña y mediana minería ([Ministerio de Minas y Energía, 2014](#)). En este contexto, es cuestionada la capacidad de respuesta del Estado frente a la informalidad en la minería al verse comprometida a intervenir en diferentes regiones del territorio nacional.

En el caso de Antioquia, una región tradicionalmente minera, convergen diferentes proyectos para la minería; de un lado la visión de promoción de Colombia como país minero por parte del Estado. Y de otro lado, el de las regiones y comunidades que subsisten de ello y se ven perjudicadas por la presencia de actores multinacionales en el territorio, a los cuales se les ha otorgado concesiones para la exploración y explotación minera en lugares que coinciden con la pequeña y mediana minería.

Según cifras del Censo departamental del 2010³, el 79.1% de la minería en Antioquia es ilegal. Esto es, de 2025 Unidades de Producción Minera, UPM, 1601 no cuentan con título minero([Ministerio de Minas y Energía, 2010](#)). En este mismo sentido y según datos de la Secretaria Departamental de Minas, en el momento existen 1664 minas informales([Gobernación de Antioquia, 2014](#)). Y aun cuando hasta el momento se desconoce una cifra de empleo derivado de la minería informal en el departamento se sabe que sólo durante el período de 2001-2004se aumentaron los puestos de trabajo de120.000 a 180.000 en esta actividad ([León, 2012](#)).

Con este panorama, el Gobierno departamental afronta un desafío que busca intervenir y regular la minería informal para que sea responsable, productiva, segura e incluyente, ya que es una actividad económica fundamental en Antioquia porque otorga empleo y representa futuro para muchas de las personas que de ella se benefician.

De ahí que este artículo se propongaexplorar la capacidad estatal de la Secretaria de Minas de la Gobernación de Antioquia para hacer frente a la formalización de la minería en este departamento. Para conseguirlo, inicialmente se diseña un Modelo Referencial para conocer el ideal de dicha capacidad. Allí se indicanfactores institucionales que requiere un Gobierno

³Los datos registrados para este Censo Minero fueron de 45% de cobertura ya que hubo dificultades como alto riesgo de inseguridad debido a presencia de actores al margen de la Ley en el territorio, actitud de desconfianza de los mineros para suministrar datos, o que las personas encuestadas no tenían la suficiente información para suministrar datos no permitieron que esta información fuese completa.

subnacional para afrontar la minería informal e ilegal. Tras esto se analiza documentalmente la capacidad estatal para la Secretaria de Minas del departamento de Antioquia siguiendo tres de los factores institucionales del componente administrativo del modelo elaborado, a saber: Problema Público prioritario, Autoridad y Políticas Públicas.

En la primera parte de este artículo se detallará el contexto en el cual se inserta la formalización de la minería en Antioquia. En un segundo apartado se expondrá el marco conceptual donde se ampliará el concepto de capacidad estatal, en adelante CE⁴, y una síntesis metodológica donde se narrará la construcción del modelo referencial para la revisión de dicha capacidad. En la tercera parte se responderá a la pregunta de qué CE tiene la Secretaria de Minas de Antioquia para hacer frente a la formalización de la minería según los tres factores institucionales del componente administrativo arriba mencionados. Finalmente se plantearán unas conclusiones y recomendaciones.

1. Elementos de Contexto de la minería en Colombia y Antioquia

Es claro que la visión de qué tipo de minería se desarrollaría en América Latina en los años posteriores hasta la actualidad constituye un proceso de larga duración que tiene comienzo en la adopción de las economías de mercado y sus diferentes direccionamientos para el sector, dados desde diferentes organismos multilaterales y Estados nación, lo que permite comprender hoy, en gran parte, las realidades de este sector en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe. Bajo esa idea, se iniciaron una serie de reformas en países como Brasil, México, Perú, Argentina, Bolivia, y Ecuador, con excepción de Chile que desde el 84 había iniciado este proceso([Banco Mundial, 1997](#)).

Dichas reformas estaban encaminadas a la liberalización de la economía siguiendo los preceptos del Consenso de Washington (Fierro, 2012). Cambios como la privatización de Empresas Estatales, acusadas de debilitar la consolidación del desarrollo de la minería se

⁴Para observar la capacidad estatal aún no existe una metodología única. Por ello, las formas de abordar esta temática varían según el objeto de estudio y el interés del autor. Como guía para construir el modelo de referencia que sirve para efectuar y operativizar el análisis, se utilizó el modelo previamente construido por Angélica Rosas Huertas ([2012](#)) donde se buscaba medir la capacidad institucional del gobierno del Distrito Federal Mexicano frente al cambio climático. Para elaborar el modelo acá utilizado se agruparon los textos que respondieran a las palabras claves del presente artículo, buscando por minería informal, y capacidades estatales o institucionales, con el propósito de responder a la pregunta sobre ¿Qué capacidad estatal requiere la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia para afrontar la formalización de la minería? Los factores institucionales son recursos humanos, problema público prioritario, autoridad, cooperación-coordinación, políticas públicas y participación política y legitimidad. Este último como único componente político de la capacidad estatal.

fueron dando en diferentes momentos en cada país, sin embargo para mitad de la década del noventa todos los países con excepción de Cuba, ya habían acogido dichas medidas para sus países, las cuales iban unidas a una liberalización de las políticas mineras que fueron las primeras en ser modificadas tras la inserción al Neoliberalismo en la región (Toro, 2012). También vinieron luego sendas reformas a los regímenes de inversión extranjera y estatutos tributarios, alentados por préstamos y asistencia técnica del Banco Mundial ([Fierro, 2012](#)).

Años más tarde, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, habría de reconocer que la intervención del Estado en la economía latinoamericana siguiendo las recomendaciones dadas en el Consenso de Washington se caracterizaba por la ausencia de una estrategia de transformación estructural en la región y por las ineficiencias que llevaron a la extensa destrucción de actividades económicas preexistentes, por el carácter de “enclave” de muchas de las nuevas actividades dinámicas de la economía que no dejarían mayor desarrollo para las regiones donde se efectuaba, y por la capacidad limitada para difundir al resto de la economía los aumentos de la productividad de las empresas y los sectores líderes ([Pardo, 2013](#)).

Aun así, los países latinoamericanos continúan en la especialización de la extracción y comercialización de recursos naturales y ven en ella una opción de crecimiento económico. A través de la atracción de la inversión extranjera se está empujando hacia modelos de reprimarización de las economías en estos países, que aunque han tenido mayores ingresos son menores los niveles deresiliencia⁵ en las economías emergentes([Milanez & Pereira dos Santos, 2012](#)).

Esto tiene sentido si se observa que para el inicio de esta década los precios del oro y de otros minerales aumentaron. Debido, en parte, a que en la crisis financiera de 2008 los metales preciosos, particularmente la plata y el oro, se convirtieron en una inversión segura ante la volatilidad en las bolsas de valores y las fluctuaciones de las principales monedas en los mercados mundiales. Así mismo, el panorama internacional evidenciaba un gran dinamismo en el mercado minero mundial ya que tal como afirma Poniachik citado en

5El concepto Resiliencia está vinculado a la ecología política. Se refiere a: “the capacity of an ecosystem to tolerate disturbance without collapsing into a qualitatively different state that is controlled by a different set of processes. A resilient ecosystem can withstand shocks and rebuild itself when necessary.” ([Walker, 2004](#)). Sin embargo, no sólo vincula el ecosistema como un entorno físico en cambio se plantea un sistema socio-ecológico donde el ser humano se adapta a su entorno y planea su futuro en una dependencia mutua ([The Resilience Alliance, 2002](#)).

([León, 2012](#)) las inversiones previstas hasta el 2020 para la región Latinoamericana y del Caribe estarían estimadas en US\$250 mil millones con el fin de adelantar proyectos mineros.

En años recientes, Colombia se viene insertando en los mercados globales a través de las exportaciones procedentes del sector primario, particularmente del sector de hidrocarburos y minería. El siglo XXI comienza con una alta contribución de este sector al PIB, tendencia que se presenta hacia finales de la década pasada. En gran medida esta tendencia obedece, de un lado, al comportamiento de la demanda internacional por este tipo de recursos naturales. Y de otro, a una política económica nacional que identificó una oportunidad para su desarrollo, sin dimensionar el alcance de los pasivos ambientales y conflictos sociales que se derivarían de la implementación de un Plan Nacional de Desarrollo soportado en la Locomotora Minera, llamada así por el presidente de turno ([León, 2012](#); PBI Colombia, 2011).

Desde el año 2001, con la reforma al Código Minero se viene acentuando la visión del Estado frente a la minería en Colombia. Basada en una legislación, normativa y estructura institucional que fundamenta el proyecto de transformar a Colombia en un país minero. Al concentrar su interés en la inversión de la industria privada, principalmente la extranjera, y en la formalización de la minería. Muestra de ello son las modificaciones hechas en la estructura del Ministerio de Minas y Energía al restablecer el Vice ministerio de Minas y crear dos Direcciones Mineras: una para formalización minera y otra de minería empresarial ([Ministerio de Minas y Energía, 2015](#)).

Esta visión también es evidente en las políticas públicas sectoriales. La "Política de Promoción de Colombia como País Minero" es una de ellas, allí se atiende a la necesidad de posicionar a Colombia como destino prioritario de las inversiones mineras. En la "Política de Mejoramiento de la Productividad y la Competitividad del Sector Minero" se reconoce la existencia de una minería de pequeña escala y se busca otorgarle legalidad, sostenibilidad tal como el sector lo requiere. Y en la política de formalización minera se identifica la minería informal e ilegal como una problemática histórica y se crean estrategias orientadas a hacer de esta una minería más competitiva y productiva para la industria, generando equidad para las regiones mineras (Fierro, 2012).

El incremento de áreas tituladas para minería en estos años también confirma dicha visión. Hacia el periodo 2006-2010 hubo un auge donde se otorgaron 5450 títulos, alrededor de 2700 Has del territorio colombiano concedidas solamente para la explotación minera([Cabrera & Fierro, 2013](#)). De hecho, para el primer semestre del 2009 el 35% del territorio continental colombiano estaba en título minero no resuelto⁶ (León, 2012).

Así como la suscripción del Estado colombiano en el 2012 a la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, mediante la Decisión 774 reafirma el interés en la formalización minera. Y en este mismo año a través del Decreto 1970 se faculta de manera temporal a la autoridad minera o a su delegada, para adelantar los trámites de legalización de la actividad minera para explotadores, grupos y asociaciones que acrediten ser mineros tradicionales y que exploten minas de propiedad estatal sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional.

Pese al gran interés del Estado Colombiano en la formalización de la minería, el reciente Censo Departamental Colombiano muestra que es una deuda de acción en diferentes regiones del país ya que para el 2011, el 98% de las operaciones mineras en Colombia hacían parte de la minería artesanal y a pequeña y mediana escala, siendo el 72% de explotación a pequeña escala y teniendo el 63% de las Unidades de Producción minera como informales, esto es, minería hecha sin título minero o sin tener una concesión minera legal. Además, cerca de 340.000 colombianos dependen directamente de este tipo de minería([Ministerio de Minas y Energía, 2014](#)).

En Colombia se observa la permanencia de estructuras informales de explotación minera. Según Giraldo y Muñoz ([2012](#)) existe un fuerte componente histórico y cultural que hace que en países en desarrollo se conserven técnicas ancestrales de explotación minera de bajo costo, las cuales han garantizado ingresos a familias durante generaciones. De igual forma, no se alcanza la capacidad para la extracción de recursos a gran escala dado que ello requiere altos costos de operación, así como altos costos de transacción de los mercados formales para controlar los daños ambientales y sociales de la explotación minera. Situaciones no resueltas que promueven la persistencia en la informalidad.

⁶Cuando se habla de Título Minero no resuelto se refiere a cuando se ha presentado la solicitud del título ante el Registro Minero Nacional siguiendo las indicaciones de la Ley 685 de 2001 pero la autoridad minera aun no resuelve su otorgación. Según el Artículo 65 del Código Minero de 2001.

En general esta informalidad priva al Estado Colombiano de tener trazabilidad sobre el recurso minero⁷. Deja de percibir importantes recursos financieros al dejar de recibir pago de regalías y desconocer el destino final del recurso y la cantidad total explotada. De allí, que se vea a la minería informal como un problema, dado que no otorga la seguridad requerida para la explotación minera, es improductiva y de bajo rendimiento pues no cuenta con la tecnología suficiente. Así mismo, la minería informal es altamente contaminante cuando se utilizan elementos químicos como el mercurio en la minería de aluvión afectando directamente las fuentes hídricas. Sumado a que recientemente se cataloga a la minería ilegal e informal como “minería criminal” ya que otorga rentas a grupos al margen de la ley como paramilitares y guerrillas.

En suma, el objetivo es incrementar la participación de los inversionistas mineros en el país, tanto empresas junior y promotoras de proyectos mineros, como conglomerados y empresas mineras de tradición que logren atraer recursos técnicos y capitales nacionales y extranjeros para el sector, añadiendo mayor valor agregado a la cadena. Y aumentar la productividad de la pequeña y mediana minería a través de su formalización.

Frente a este panorama minero en Colombia se encuentra Antioquia, la cual ha sido una de las regiones de tradición en la actividad económica minera en el país. El desarrollo de la industria, el comercio, y las singularidades del espíritu empresarial antioqueño tienen inicio en la minería([Twinam, 1985](#)). A lo largo del siglo XIX las exportaciones per-cápita de la provincia eran cuatro veces mayores que para el resto de la nación en esta región ya que ocupaba un papel importante en la producción entre las demás regiones, por el número de personas laboralmente dedicadas a él, después de las ocupaciones domésticas, la agricultura, y la artesanía([Alzate A., Gutierrez, & Narvaez, 1995](#); [Brew, 2000](#)).

La minería en Antioquia está inmersa en una serie de conflictos que no han posibilitado generar las condiciones suficientes de empleo, salud, educación y en general de bienestar

⁷Por trazabilidad la Real Academia Española entiende la Posibilidad de identificar el origen y las diferentes etapas de un proceso de producción y distribución de bienes de consumo y tener un reflejo documental de estas etapas ([RAE, 2015](#)). Para entenderlo en relación a la minería se define mejor como un mecanismo de rastreo que permite realizar el seguimiento sobre el historial de un producto o servicio, a través de sus diferentes etapas (transporte, almacenaje, producción, explotación, distribución y comercialización), desde el origen hasta el consumidor final. A través de este sistema se intenta asegurar la calidad total de un producto, tener control de toda la información correspondiente derivada de dónde fue extraído el mineral y a dónde es vendido y seguir paso a paso todo el proceso productivo; en otras palabras, se busca la mayor eficiencia posible minimizando el grado de error ([Gudiño, 2008](#)).

para las familias en regiones productoras mineras. En el Bajo Cauca donde el índice de condiciones de vida es 55,09⁸ o el nordeste con 56,72 y Urabá con 54.1 se destaca la debilidad con respecto a la cobertura de servicios públicos, entre ellos el servicio de alcantarillado donde la cobertura está en el 84,7% ([Alcaldía de Medellín et al., 2009](#)).

Con el alza en los precios del oro que pasó de 310 dólares por onza en 2002 a 1.800 en octubre de 2012, se cautivó el interés de empresas, ciudadanos y grupos al margen de la ley por la explotación del mineral. De allí que la población de “mineros emergentes” haya venido aumentando. Esto sumado a la relocalización de capital, como resultado del incremento en la vigilancia y control de los cultivos ilícitos (Giraldo & Muñoz, 2012), atrajo a cultivadores de coca, principalmente, hacia las zonas mineras.

Aunado a ello, las recientes crisis que ha tenido que vivir el ámbito rural colombiano han facilitado la movilización de esta mano de obra hacia zonas mineras para conseguir su sustento. Motivados por los recientes incrementos del precio del oro y el carbón, la minería ha sido receptora de hombres y mujeres interesados en emplearse en el desarrollo de esta actividad. Y con el incremento de títulos otorgados a actores multinacionales, la informalidad e ilegalidad minera es ahora objeto de atención por parte de las autoridades departamentales, en tanto se genera una disputa por la extracción de los recursos naturales.

Los bajos índices de calidad de vida, el aumento de los precios del oro y el desempleo han provocado que la informalidad e ilegalidad hayan venido en aumento en todas las regiones donde se ha practicado la minería en Antioquia al ampliar la frontera de minas informales, y de explotarse de forma ilegal minas con títulos previamente otorgados por la autoridad minera.

2. Enfoque teórico y metodológico: Capacidades Estatales como proceso

La Capacidad Estatal es un tema clásico de la Gestión Pública que toma relevancia a partir de las reformas del Estado de Segunda Generación durante la década del 90. ([Evans, 1996](#); [Geddes, 1994](#); [Oszlak, 2005](#)). De ahí que en la investigación académica y en la práctica político- institucional se valorice de nuevo el papel del Estado como elemento central para

⁸Este índice busca medir las condiciones de vida de los hogares teniendo en cuenta una visión multidimensional de la calidad de vida, el capital humano, la riqueza, y se complementa con variables de entorno social, seguridad y capital social. El índice mide el bienestar de la población y las condiciones de vida de las familias, se mide a través de 16 variables agrupadas, su valor va de 0 a 100; a mayor valor mejores condiciones de vida ([Alcaldía de Medellín, Gobernación de Antioquia, & Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2009](#))

el logro de los objetivos de desarrollo([Fernández & García, 2012](#)). Al argumentar que es precisa una “modernización” del Estado en cambio de su desmantelamiento ([Bresser Pereira, 1998](#)). Desde esta perspectiva, el Estado se posiciona nuevamente como tema central para el análisis social y político en las investigaciones, lo que expresa una visión Estado-céntrica en oposición a una visión socio-céntrica que sitúa en lugar central a la sociedad y como lente explicativo para la comprensión de las diferentes realidades (Skocpol, 1991).

En este apartado se expondrá en primer lugar el concepto de Estado que se ha elegido para este artículo y el concepto de Capacidad Estatal, como categorías centrales de esta reflexión. En segundo lugar, se explicaran los componentes, niveles y factores institucionales que configuran la capacidad estatal en un breve apartado metodológico, donde se narrará la construcción del modelo referencial para la medición de dicha capacidad a partir de los aportes realizados por la analista Angélica Rosas Huerta.

2.1 El Estado

La construcción social es un proceso donde se han definido los diferentes planos y componentes de la vida social organizada. Los cuales marcan un orden cuya particularidad depende de circunstancias históricas complejas. Este orden social surge como resultado de una yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente y de desafíos que el propio proceso de construcción social encuentra en su desarrollo histórico. Según las posiciones adoptadas y recursos movilizados de los diferentes actores, incluyendo el Estado, para resolver dichos desafíos([Oszlak, 1997](#)).

La formación del Estado Nación es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social, el cual supone la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad y la materialización de dicha instancia en un conjunto de instituciones que permiten su ejercicio. De este modo, el Estado es relación social y aparato institucional. (Oszlak, 1997). La existencia del Estado se hace verificable a partir de un conjunto de atributos que definen la estatidad, o sea del surgimiento de una instancia de organización del poder y del ejercicio de la dominación política.

La estatidad es la condición de “Ser Estado”; es el grado en que un sistema de dominación social va adquiriendo el conjunto de propiedades que definen la existencia de un Estado. (Oszlak, 1997). En suma, es la forma *Stateness* de “Ser Estado”, al tener la capacidad de cumplir con sus funciones y superar los resultados de otros Estados y de sus propios ciudadanos ([Ilyin, Khavenson, Meleshkina, Stukal, & Zharikova, 2012](#)). Es de anotar que el Estado deviene de un proceso formativo a través del cual va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distintos niveles de desarrollo.

En este sentido, el Estado tiene un doble carácter: abstracto y material a la vez, esto es, como relación social y como aparato institucional. En este artículo se observará solo el plano material del Estado porque representa una clave para el análisis de sus determinantes sociales. Será observado en su estructura institucional, escenario en el cual el aparato estatal se manifiesta como un actor social, diferenciado y complejo, con sus múltiples unidades e instancias de acción y de decisión que traducen una presencia estatal difundida, en ocasiones contradictoria, en el conjunto de las relaciones sociales.

2.2 La Capacidad Estatal

Con la democratización del Estado en los regímenes políticos en Latino América se solucionaron dos problemas en la pregunta por el cómo gobierna el Gobierno y su capacidad directiva: la legitimidad del gobernante, y la legalidad de su acción. Esto en razón de las características o si se quiere, promesas propias de los gobiernos democráticos: un gobierno elegido, controlado por otros poderes del Estado y otros órdenes de gobierno, gobierno obediente de las leyes, abierto a la participación ciudadana y transparente que suponían garantía de la solución de esos problemas. En cambio se trajeron nuevas preguntas en torno a la eficacia directiva de esos gobiernos democráticos, “el problema ya no estaba en la legitimidad política del gobernante sino (en) el rendimiento social de sus decisiones y acciones, su capacidad y eficacia para resolver los problemas sociales y crear futuros sociales de beneficio general” (Aguilar, 2013, p. 274).

9 En la literatura se encuentra con mayor frecuencia la palabra estatalidad, sin embargo Ilyin, et. al advierten diferencias entre estatidad y estatalidad. Si bien ambas son maneras de “ser Estado”, Statehood o estatalidad se refiere al status de ser Estado, las propiedades que los hacen ser un Estado reconocido por otros Estados y por su ciudadanía, por su parte *Stateness* o estatalidad refieren a las habilidades que tiene el Estado de satisfacer sus funciones básicas.

Frente a la pregunta por la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos surgieron dos líneas conceptuales y de acción. La gobernabilidad y la gobernanza. Al final del siglo pasado se acuñó el término gobernanza con el cual se hacía referencia a que “en las condiciones sociales contemporáneas la dirección o gobierno de la sociedad implica la acción del gobierno pero no se reduce a ella, sino que abarca además la acción de actores económicos y sociales” (p. 298), su punto básico es la necesidad de un “*nuevoproceso directivo de la sociedad*” más que a la reproducción del proceso directivo estructurado única o primordialmente por la acción del gobierno”(Aguilar, 2013, p. 298).

En otras palabras, para que la sociedad tenga dirección, se requiere, valorar e integrar las capacidades y recursos de los actores sociales, particularmente en los asuntos que se relacionan con el crecimiento económico y desarrollo social. En tanto la definición y efectución de los objetivos sociales son resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, donde se definen los objetivos preferidos de la vida en sociedad y cómo realizarlos pero va más allá de las capacidades propias que posee el gobierno porque si bien el gobierno es un agente de dirección necesario es insuficiente(Aguilar, 2013, p. 274).

En este contexto, la capacidad estatal está altamente influenciada de la impronta relacional y consensual que sugiere la gobernanza(Alonso, 2007; Rosas Huerta, 2008, 2011), contrario a lo asociado a la versión tradicional del poder que se fija en la suficiencia del Estado y/o la imposición de los recursos de violencia([Repetto, 2003](#); [Rodríguez Gustá, 2007](#)). También tiene en cuenta las capacidades de gobierno, de un gobierno experto y competente, sin deficiencias en su organización y operación, financieramente robusto, legalmente impecable y administrativamente eficiente.

Para diferenciar e interpretar el concepto de Capacidad Estatal, conviene aproximarse a los de tipos de poder estatal propuestos por el sociólogo británico Michael Mann (1991). El primero alude al poder despótico entendido como “el abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional y con grupos de la sociedad civil.” (Mann, 1991, p. 9), sustentado en núcleos fuertes de capacidad burocrática (1991). En otras palabras, es la capacidad para actuar unilateralmente, evitando consensos con los actores sociales. La segunda, hace referencia al poder infraestructural, el cual se refiere a

“la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” ([Mann, 1991, p. 12](#)).

De lo anterior se concluye que mientras el poder despótico se realiza de una manera unilateral y necesita capacidades burocráticas o administrativas para ejercer poder sobre la sociedad; el poder infraestructural, se construye de una manera relacional o política al generar puentes institucionales de índole cooperativo con los *stakeholders* de cada área de actuación política y generando capacidades para hacer efectivas las decisiones a través de la sociedad. Es propio de la CE tener entre sus dos miradas tanto la capacidad administrativa como la capacidad política, esta última muy ligada a la noción de gobernanza.

De esta forma, las CE no son cualidades esenciales de todos los Estados, sino que las mismas varían de un país a otro, y según el tiempo o período de estudio y de acuerdo a los contextos ([Grindle, 1997](#)). Además, no es preciso hablar de afirmaciones generales en torno a la capacidad de un Estado, dado que el poder de este es desigual entre distintas áreas de actuación política. Es decir, la CE hace referencia a un organismo o a un sector de políticas más que a la conducción de la globalidad del Estado y entonces queda vinculada a las tareas que debe desarrollar el organismo/sector de políticas del que se trate.

De este modo, la capacidad estatal se caracteriza por ser dinámica e históricamente construida, por tanto, no se trata de algo dado y homogéneo. Un Estado puede demostrar una mejor o mayor capacidad para el ámbito de salud pública pero no tenerla en el desarrollo agropecuario, es decir oscila según el sector que vaya a ser estudiado (Skocpol, 1991). Krasner ([1978](#)) expresa mejor esto de las áreas de actuación política para entender las Capacidades Estatales:

“No hay ningún motivo para dar por sentado a priori que el modelo de puntos fuertes y puntos débiles será el mismo para todas las actuaciones políticas. Es posible que un Estado pueda modificar la estructura de su sistema de asistencia médica, aunque no pueda construir una red eficaz de transportes, mientras que otra pueda resolver con relativa facilidad los desplazamientos de sus ciudadanos y ser incapaz de curar sus enfermedades.” (p. 48).

Así, este artículo se ocupa de la Secretaria de Minas de la Gobernación de Antioquia para explorar el tema de la formalización de la minería al interior del sector minero-energético,

entendiendo el marco institucional y político que lo determina y que desde el Estado Colombiano le es asignado. Lo sustancial del trabajo parte de un enfoque micro que permite desagregar al Estado en sus varios organismos/sectores componentes, y no de un enfoque que analice al Estado como un todo, como un gran aparato en función de la orientación global de la vida sociopolítica del país.

Esto lleva a diferenciar entre el “poder” del Estado y la CE. El primero se desarrolla en el nivel de la política, al remitirse al Estado de forma agregada como elemento político de una relación social y la “Capacidad Estatal”, se desarrolla en el ámbito de las políticas públicas, pues es allí donde se observa lo sucedido en las organizaciones del Estado al implementar dichas Políticas (Rey, 2014). Esta distinción es importante, sin desconocer que cada tipo de política dará forma a su propio tipo de arena de poder: “la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política” ([Lowi, 1996, p. 105](#)).

La noción de “Capacidad Estatal” parece asemejarse a una nueva forma de llamar o nombrar a un tipo del poder del Estado. Sin duda, son dimensiones distintas pero relacionadas, la capacidad y el poder del Estado, como ámbitos diferenciados que resultan útiles para analizar un mismo fenómeno. Ambas son construcciones analíticas que iluminan relaciones de influencia entre (actores) del Estado y la sociedad con un objetivo determinado, sin embargo, su uso debiera reservarse para hechos y fenómenos conceptualmente diferentes que permitan lograr un análisis completo (Rey, 2014).

Han sido numerosas y variadas las clasificaciones de la CE. En este artículo, se destacan cuatro de estas. La capacidad indicada que se entiende como una capacidad para cumplir tareas ([Migdal, 1988](#); [Oszlak, 2005](#); [Sikkink, 1993](#)). Otra es la Capacidad efectiva para observar la actuación del gobierno o su desempeño (Repetto, 2003). La tercera es la capacidad como producto es decir las habilidades producidas ([Burns, 2005](#); [Hilderbrand & Grindle, 1997](#); [Land, 2000](#); [Savitch, 1998](#)). Finalmente, la capacidad estatal como proceso, referido a los esfuerzos por mejorar la capacidad ([Weiss, 1998](#)).

Dicho esto, la CE en este artículo se asumirá como un proceso definido así:

“la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar el desempeño de las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; así como de

movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a nuevos problemas públicos. Estas instancias se encuentran inmersas en un entorno institucional con varios niveles, actores sociales y estatales con influencias, y con importantes interdependencias entre estos.” ([Rosas Huerta, 2012, p. 74](#)).

En otros términos, son procesos de institucionalización tales como: “el desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores” ([Alonso, 2007, p. 21](#)).

Desde esta perspectiva de las capacidades como proceso, el tiempo, la secuencia de eventos y el orden temporal de estos, son aspectos centrales para tener en cuenta; además, es importante estudiar las secuencias que generan las capacidades, su contexto y la interconexión entre niveles de análisis (Rodríguez Gustá, 2007). Frente a la noción de capacidades estatales como variable, asumir la noción de proceso tiene potencialidades ya que permite ver otros elementos para el análisis con un acento en la comprensión de las ausencias o presencias para que un Estado sea capaz o no en el presente, antes que observar los resultados de dicha capacidad al evaluarla a través de las políticas públicas.

Precisamente es en el ámbito político-administrativo y en el sistema de políticas enfocadas a la formalización de la minería, en donde se ubica este artículo, ya que se asume, por un lado, que la CE se asocia a las características de la organización, que en este caso son las instancias gubernamentales que gestionan el desarrollo de la actividad minera; y por el otro lado, a las acciones que implementa el gobierno para hacer frente a la formalización de la minería.

Para analizar la CE desde una perspectiva sistémica, es preciso identificar los componentes de dicha capacidad. En este sentido, se remitirá al planteamiento de Evans (1996) con su idea de autonomía arraigada o enraizada (*embedded autonomy*) para partir de su propuesta e identificar los componentes de la capacidad estatal en el objeto de estudio de este artículo.

2.3 Componentes, niveles y factores de la Capacidad Estatal

La “autonomía enraizada” es entendida como la coherencia interna y los lazos de cooperación del Estado con externos. Lo que permite entender al Estado más bien enraizado (o arraigado) en la sociedad que aislado (...) problematizando la tendencia a

equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora que tiene el Estado requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada" (Evans, 1996, p. 8).

Frente a la “coherencia interna”, Evans, piensa en un aparato administrativo weberiano y cohesionado. Al sostener que la capacidad del Estado depende de un tipo de burocracia corporativamente coherente, y de que sus funcionarios vieran en la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés personal:

“(…) Una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento Hirschman exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y respuestas bien elaboradas frente a una realidad económica cambiante” (Evans, 1996, p. 536).

De ahí que se hable de la capacidad administrativa donde la coherencia interna remite a la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos y bien motivados, tal como lo plantea Evans (citado por Rosas, 2012).

Respecto a la “conectividad externa”, Evans jerarquiza el papel para el efectivo funcionamiento del Estado en el vínculo entre los funcionarios públicos y los variados grupos sociales. Mientras los lazos entre “el adentro” o sea del aparato institucional y “el afuera” den lugar a interacciones virtuosas entre los *stakeholders* del aparato estatal aumentará su capacidad para instrumentar las políticas públicas (Evans, 1996).

Esta característica permite visualizar una capacidad vista desde la perspectiva de la gobernanza; es decir, la conectividad externa permite avanzar hacia una capacidad estatal dirigida a la capacidad técnico-burocrática que tiene el aparato estatal, o como algunos la llaman, capacidad administrativa ([Alonso, 2001](#); [Oszlak & Orellana, 2001](#)) combinada con la relación que éstos tengan con los grupos sociales, es decir, de la capacidad política.

De allí que, centrar la atención en la capacidad administrativa constituye una precisión analítica para entender la CE. Pese a ello, como bien se señala, “los tipos de políticas posibles en los distintos escenarios institucionales dependen también de la estructura

societal. Los límites, los instrumentos y la estructura del poder varían institucionalmente”(Friedland & Alford, 1993, p. 178).

En suma, la CE se deriva no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos, (capacidad administrativa), sino que obedece también al tipo de interacción política que, en el marco de ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

En cuanto a los niveles de la CE, Grindle (1997) y [Repetto \(2007\)](#) ofrecen un marco conceptual que permite ubicar la organización en varios de estos. Grindle (1997), por su parte, propone cinco niveles, ubicados desde el nivel más micro hasta el más macro: los recursos humanos dentro de cada organización, la organización misma, el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente, el contexto institucional del sector público, y finalmente el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.

El que se muestra a continuación es el esquema del modelo referencial. Ver Gráfico 01. Construido a través de la lectura de trece documentos¹⁰ que respondieran a las palabras claves formalización minería y capacidad estatal. A partir de ello se hizo una clasificación según atributos, es decir, las habilidades que se identificaban por parte de los autores y se distribuyeron en cada uno de los niveles y componentes.

3. ¿Minería para quién? Formalizando la minería en Antioquia. Un análisis desde las Capacidades Estatales y la autonomía enraizada

Entender las CE desde una perspectiva que observa la habilidad de resolver problemas, es asumir que las capacidades no son algo dado, en cambio son un proceso que permite observar cómo gobierna un Estado subnacional frente a una problemática que tiene relación con un sector o una política pública determinada, pudiendo desagregar los elementos de

¹⁰Las referencias son (Alliance for Responsible Mining, 2011; Banco Mundial, 1997; Chaparro Ávila & United Nations. Economic Commission for Latin America, 2000; Defensoría del Pueblo, 2010; Escobar & Martínez, 2014; Garrett, 2007; International Institute for Environment and Development (IIED) & World Business Council for Sustainable Development, 2002; Kalindekafe, 2013; McMahon, 2010; Ministerio de Minas y Energía, 2014; Ponce, 2014; Presidencia de la República de Perú, 2002; United Nations Environment Programme, 2012).

estadidad para entender las acciones de gobierno que se han llevado a cabo o están en un proceso de institucionalizarse en la sociedad, marcando un comportamiento diferente en la manera de relación entre actores e instituciones.

Antioquia es un escenario ideal para el proyecto piloto de acción frente a la minería informal, ya que cuenta con cinco distritos mineros, a saber, Distrito minero de Amagá, de Frontino, de Nordeste – incluye la zona del bajo cauca-, del Oriente, de Puerto Nare y en ellos el 56% tienen minería informal e ilegal en el área de su jurisdicción (Defensoría del Pueblo, 2010), de allí que se tengan en cuenta los resultados de diferentes proyectos adelantados en determinados escenarios en los que confluye la minería ilegal y la informal, con el fin de replicar la intervención del Estado para hacer frente a esta problemática a nivel nacional.

A continuación se exponen los resultados y el análisis efectuado para Antioquia en materia de formalización de la minería, en un intento por resolver el siguiente interrogante: ¿Cómo gobierna la Secretaría de Minas? Finalmente, se plantearán algunas recomendaciones en materia de acción de eficacia directiva frente a la formalización de la minería, sin olvidar el contexto político, social, económico y de seguridad nacional colombiano.

3.1 Antecedentes del proceso de formalización de la minería en Colombia

Durante mucho tiempo atrás en Colombia se ha tenido la idea que aquel que encuentre minerales tiene el derecho a explotarlos. Desde el 2001 con el Código de Minas, que regula la actividad minera en Colombia, se estipuló el principio “el que es primero en el tiempo, es primero en el derecho”, interpretándolo como que el primero en solicitar formalmente una concesión legal y estar inscrito en el Registro Minero Nacional, tendría preferencia en la resolución de su solicitud, independientemente de la presencia de mineros informales tradicionales en el área especificada. Esto ha venido suscitando diferentes problemáticas en el territorio colombiano.

Al ver el sector minero como un factor que impulsa la economía, en tanto garantiza crecimiento económico, los sucesivos gobiernos durante los últimos 15 años han privilegiado la exportación de materias primas para los ingresos del Estado, pero han sido débiles en la aplicación de desarrollo regional y local, en la inclusión de la pequeña y

mediana minería, la industrialización y la generación de valor agregado a través del empleo formal ([Garay, 2013](#)).

Al tratar de poner algo de orden y control sobre la actividad minera en Colombia, se han dado varias iniciativas de formalización por parte del gobierno. El "primer código minero" en 1988 fue la primera de ellas. En este Código se diferenciaba la minería por tamaño y escala según los volúmenes de mineral extraído y materiales estériles, el número de puestos de trabajo que creaba, y el nivel de tecnología. Se promovió la organización de la pequeña y mediana minería en cooperativas o asociaciones ofreciendo incentivos como el acceso a los títulos mineros; derechos a la extracción y comercialización de productos minerales; asistencia técnica y la capacitación de las autoridades mineras; garantía para el crédito, y la financiación de proyectos de la comunidad local. Sin embargo la convocatoria sólo tuvo vigencia seis meses y tras su cierre los mineros informales fueron considerados ilegales ([Echavarría, 2014](#))¹¹.

En 1994 hubo otra iniciativa de formalización de la minería a través de la Ley 141. La "minería de hecho", como era llamada en este documento, se refería a la minería hecha sin un título legal o permiso. Lo que en el código anterior se consideraba como minería ilegal ahora representaba el reconocimiento por parte del Estado de una realidad social de aquellas personas que habían estado extrayendo los recursos desde hace tiempo como un medio de vida, y no había sido capaz de legalizar su actividad debido a dificultades en el cumplimiento de los requisitos exigidos por las autoridades mineras y las barreras tecnológicas, educativas y de localización existentes ([Echavarría, 2014](#)). Los mineros consideran que por medio de esta se ha tenido una de las medidas "más generosa" frente al proceso de formalización ya que los mineros podían formalizarse si demostraban que había explotación minera continua desde noviembre de 2003.

Aun así y pese al poco interés de los mineros en formalizarse, fueron pocos los que acudieron al Estado a exigir los costos de la legalización -3006 solicitudes-, que según la ley sería financiada durante un año. El Estado no contaba con los fondos para ejecutarlo, y el fracaso fue visible en los resultados ya que sólo 900 solicitudes fueron aprobadas en todo

¹¹No existen datos que permitan conocer el impacto de esta iniciativa temprana. Aun así, el conflicto armado no facilitaba o no permitía el acceso a espacios remotos de minería informal, la limitada capacidad que tenía el Estado en el territorio, la desinformación de las comunidades, por lo general pobres, que practicaban la minería a pequeña escala era alta, y no se pudieron cumplir los requisitos exigidos para su formalización (Echavarría, 2014).

el país. Antes del inicio del 2010 algunas de estas solicitudes que fueron presentadas ante Ingeominas¹² en ese período, no habían sido aún resueltas ([Bermúdez Liévano, 09 de marzo 2013](#)).

Con la reforma del Código de Minas de 1988 mediante la Ley 1685 del año 2001, el panorama para la minería cambió, el interés en la atracción de la Inversión extranjera Directa y en la implementación de políticas que produjeran productividad y competitividad, se hizo manifiesto. Se eliminaron las diferenciaciones de escala en la explotación minera. Esto significó que no existían diferencias entre la pequeña, mediana y gran escala, ni se basaban en ellas para su regulación. Con ello, este código acentuó el escenario asimétrico de desventaja de la pequeña y mediana minería para llevar a cabo estudios y preparar la documentación de concesiones mineras, frente a la minería a gran escala que sí podía hacerlo. Se determinaron Zonas de Reserva Especial que reconocían la presencia de mineros artesanales o tradicionales en el territorio para otorgar el título¹³ (Echavarría, 2014).

De 3114 solicitudes presentadas, el 5% fueron registradas en el Registro Minero Nacional. Esto en vista que durante el 2003-2012 durante el boom minero energético se habían otorgado licencias de exploración, incluidas las que habían sido ocupadas por minería tradicional o de pequeña escala. Para el 2014, 19.500 solicitudes que provienen de este tipo de minería continuaban esperando respuestas de la Agencia Nacional de Minería (Echavarría, 2014).

Con la reforma al Código mediante el Programa de Legalización de la minería tradicional (Decreto 1382 de 2010), se intentó solucionar esta problemática de áreas tituladas a multinacionales sobrepuestas en las zonas donde existía minería tradicional. La minería informal podría seguir operando, sin enjuiciamiento penal por la extracción ilegal de recursos naturales, y sin que sus minas fuesen cerradas ni confiscada la maquinaria,

¹²Ingeominas era la autoridad delegada de ese tiempo para regularizar las solicitudes de otorgamiento de títulos. Fue liquidada y reemplazada por Servicio Geológico Colombiano (SGC) que ahora cumple con otras funciones como el de generar conocimiento geocientífico integral del territorio nacional. Para el otorgamiento de títulos fue creada la Agencia Nacional Minera.

¹³El área de Reserva Especial es definida por el Art. 31 del Código de Minas: “Es la facultad del Gobierno Nacional que por motivos de orden social o económico determinados en cada caso, por solicitud expresa de la comunidad minera a la autoridad minera, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, deberá delimitar zonas en las cuales temporalmente no se admitan nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. También se puede hacer de oficio. Son áreas reservadas, las cuales solo pueden ser otorgadas a las empresas industriales o comerciales del Estado que tengan entre sus fines la actividad minera.”

mientras se revisaban sus solicitudes de título, o de requerimientos legales frente a la autoridad minera. Bajo este panorama la minería de hecho, esto es, la minería artesanal, y la minería tradicional no estaban diferenciadas sino porque carecían de un título minero. Para acceder a su legalización, debían probar que habían estado explotando ese recurso durante cinco años continuos antes del Código de Minas del 2001, y cinco años después (Echavarría, 2014).

Sin embargo, para mayo de 2013 el Decreto 1382 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional debido a que no se tenía en cuenta el derecho de las comunidades étnicas y afrocolombianas a decidir por medio de la consulta previa, libre e informada su consentimiento para permitir la entrada de minería en su territorio (Ministerio de Minas y Energía, 2014). Y para julio de 2012, se habían recibido 8.125 solicitudes, de las cuales el 39% fueron rechazadas, y 4959 aún estaban pendientes de resolución (Echavarría, 2014).

Frente al limitado éxito de estas medidas, el gobierno comenzó a hacer frente a la explotación de pequeña y mediana minería con el Decreto 2235 de 2012 que regula la destrucción de maquinaria pesada y sus partes, esto en caso de que se realicen actividades de exploración y explotación de minerales con las mismas, sin la autorización prevista por la legislación minera (título minero) y/o sin contar con viabilidad ambiental (Ministerio de Minas y Energía, 2014).

Han sido diversos los procesos de formalización adelantados por el Estado en diferentes momentos, sin embargo estos han sido fallidos en términos de la cantidad de minas que han sido legalizadas a través de títulos mineros o contratos. Pese a ello, aquellas organizaciones sociales de pequeña y mediana minería que participaron en procesos de formalización y recibieron el apoyo efectivo de las autoridades mineras, han sido capaces de lograr un importante nivel de formalización (Echavarría, 2014).

De forma similar, a algunos mineros tradicionales que permanecieron 'en el proceso de formalización' durante largos períodos, se les permitió continuar operando, aun con mayor probabilidad si podían demostrar que esperaban una respuesta de las autoridades mineras a su solicitud de legalización (Echavarría, 2014). Aun así, la formalidad en la minería es una deuda pendiente por parte del Estado con el fin de conseguir que la minería sea una actividad económica incluyente, productiva y sostenible con el medio ambiente.

3.2 Formalización de la minería en Antioquia: capacidad estatal de la Secretaría de Minas¹⁴

A continuación se expondrán los resultados de la capacidad estatal de la Secretaría de Minas del Departamento de Antioquia frente a la formalización minera, siguiendo los atributos planteados en los factores institucionales del componente administrativo: Problema Público Prioritario, Autoridad, y Políticas Públicas¹⁵.

3.2.1 ¿Minería para quién? Gobernando el recurso minero en Antioquia, una lectura a la formalización de la minería en el departamento

La formalización de la minería es un tema transversal que genera obligación compartida y precisa de una visión integral por parte de los diferentes organismos del Estado. El anterior es un atributo de Estado vital para intervenir este tema, ya que esta es una parte importante del engranaje administrativo y burocrático: entender cómo diferentes organizaciones del Estado se necesitan para que, de manera coordinada, se logre hacer de la minería una actividad económica segura, competitiva y responsable con el medio ambiente.

De allí que, entender a la formalización minera como objeto de acción e intervención por parte del Estado a través del reconocimiento de esta como un problema en la agenda de acción de gobierno, sea fundamental en el logro del proceso de formalización. En Antioquia durante el periodo comprendido entre el año 2012 el año 2015, y se ha venido aumentando el interés en la intervención en este tema en dos sentidos: respondiendo en parte a la tendencia nacional del gobierno a cumplir con el objetivo de consolidar el desarrollo del país en manos del aumento de la participación de los minerales e hidrocarburos en el Producto Interno Bruto, PIB, para asegurar que la criminalidad durante este boom minero energético no encuentre financiación de la minería, de allí que se inicie un proceso de

¹⁴Mediante sucesivos derechos de petición radicados desde el 24 de noviembre de 2014 se inició la solicitud ante la Secretaría de Minas de manera formal la información que permitiera avanzar en todos los factores institucionales con excepción de coordinación y cooperación y participación política y legitimidad, sin embargo pese a que las reiteradas solicitudes fueron respondidas como un cumplimiento formal en razón del derecho fundamental al derecho de petición, la información proporcionada fue incompleta, insuficiente y no respondía a mis cuestionamientos sobre el quehacer de dicha Secretaría.

¹⁵Estos factores institucionales fueron seleccionados siguiendo los mínimos de la capacidad estatal que se requieren para afrontar cualquier problemática, al pensar en una ruta de atención a un tema público, lo inicial sería la entrada en la agenda como problema público, tras esto contar con recursos humanos, y económicos, así como de políticas públicas con el fin de hacer frente a la problemática. Es importante mencionar que no se pierde de vista el elemento político dado que se entiende que esta problemática está inserta en un contexto y en un marco institucional que le determina y viceversa.

ataque a esta actividad por medio del uso de la fuerza, regulado con el Decreto 2235 de 2012.

Dicho esto, la formalización de la minería en Antioquia es objeto de interés por tratarse de un lugar donde una vez estén regulados, capacitados, legalizados, y se tenga trazabilidad de los minerales que se explotan en este departamento, se consolidará el desarrollo de la minería. Por ello, no es considerado como un problema, como si lo es la criminalidad asociada a la minería, mientras que la minería formal representa una oportunidad de “empresarizar” la minería con el fin de que esta tribute, afilie a seguridad social a sus trabajadores, cumpla con la normativa ambiental y busque el bienestar de la comunidad (Santa, S., comunicación personal, 30 de octubre 2014).

De esta manera, se busca desmarginalizar la minería informal de la producción en este sector de la economía, haciéndola productiva. De hecho, la Minería Productiva y Competitiva es uno de los principios de la Política de Desarrollo Minero para Antioquia 2012-2015 y en este sentido, se ha propuesto: “Lograr la formalización del sector será otro eje fundamental de la política departamental, a través de programas de asociatividad y desarrollo empresarial, priorizando la aplicación de procesos de investigación, ciencia y tecnología” (Gobernación de Antioquia, 2012, p. 9).

Otro gran reto es conseguir que la minería sea legal:

“La cultura por el desarrollo de minería legal será el gran reto que desde esta administración asumiremos, potencializando la riqueza minera y las capacidades de los diferentes actores en los territorios, haciendo frente y confrontando la realidad social de las poblaciones, que hoy se ven amenazadas con la violencia, la corrupción, la desigualdad y la criminalidad.” (Gobernación de Antioquia, 2012, p. 9).

Pensar en una minería formal para Antioquia, empresarizada¹⁶ y segura con el medio ambiente, pasa por entender dos aspectos: el contexto en el cual está inmersa esta actividad económica que tiene tradición en productividad de minería de arcillas, cementos, caolín, oro, carbón, madera, entre otros y su diferenciación con otro tipo de minería como la de gran escala.

¹⁶Cuando se alude al término empresarizada, se refiere a dos características principalmente se refiere a una Unidad de Producción Minera claramente definida en términos del desarrollo de su actividad y por tanto fiscalizable. La otra característica es que tenga autonomía de ejecutar su actividad.

En Antioquia existen dos escenarios que involucran la explotación de la minería. El primero de ellos gira alrededor de aquellas zonas donde no ha habido minería, el territorio ha sido de vocación agrícola, donde alrededor de la cultura campesina se han fundamentado todas las relaciones entre los diferentes actores durante generaciones, pero respondiendo a exploraciones geológicas incipientes que indican que allí hay minerales como el oro, se torna objeto de interés para ser explotado por multinacionales, aun cuando las comunidades quieran conservar dicha vocación agrícola.

Es los casos de municipios del Suroeste antioqueño como Caramanta, Támesis, y Jardín que se encuentran ubicados en el Cinturón de Oro de Colombia, sus habitantes reclaman la vocación agrícola de sus territorios y se oponen a la llegada de minería a su territorio ([Rodas Quintero, marzo 2013](#)) porque para ellos refleja una pérdida de su cultura campesina que está estrechamente ligada a la construcción del territorio no sólo como espacio físico sino como espacio vivido y como espacio de interacción entre lo físico y lo vivido.

El otro escenario visible está en regiones que han sido tradicionalmente mineras pero que con la llegada del boom minero- energético, el Estado centró su atención en estas zonas e inició una persecución a aquellos mineros que explotaban los minerales sin título en el Registro Minero Nacional; y una fiscalización a aquellas Unidades de Producción Minera que tenían un título pero que no cumplían con los requerimientos ambientales, técnicos, jurídicos y de capital necesario para llevar a cabo esa actividad. Sumado a acciones, se otorgaron títulos a grandes multinacionales en estos territorios (Echavarría, 2014).

Esta convergencia en el interés de explotación de los recursos por parte de la pequeña, mediana y gran minería, así como de la minería tradicional en un mismo lugar, dio origen a ciertos conflictos por la disputa de los recursos atravesados por la exigencia de la comprobación de la propiedad por medio del título para adelantar explotaciones mineras de manera responsable y sostenible con el medio ambiente.

Existen conflictos en regiones como el occidente antioqueño que mientras se adjudicaban títulos a la compañía multinacional, desalojaban a los mineros informales por medio de amparos administrativos, es el caso de Buriticá, municipio que integra el Distrito minero de Frontino. Allí, la Compañía Minera Continental Gold, la cual tenía reportadas 59 095 Has

para el año 2014, mismas que en un periodo de cuatro años aumentaron un 328%, interpuso 70 amparos sólo hasta el 2012 donde se explotaban las entradas de las bocaminas o de los entables mineros de los socavones de minas informales con ayuda de la policía nacional, y permiso de la alcaldía para que ellos dejaran de explotar en propiedad privada (Betancur, 30 julio de 2014).

La vinculación de la minería como actividad económica con actores al margen de la ley, es otro de los conflictos suscitados en este escenario. El hecho que el uso del recurso minero esté destinado a la financiación de grupos criminales, o que el desconocimiento de la proveniencia del material sea origen de blanqueo de capitales en el departamento, constituye una de las razones por las cuales el gobierno departamental busca regular la minería informal. De hecho, existe una convergencia de las zonas donde hay explotaciones mineras y hay presencia de actores armados ilegales como las guerrillas del ELN y las Farc. O grupos paramilitares, reconocidos como BACRIM. Ubicados en las zonas del Nordeste, el Oriente, el Magdalena Medio, el Bajo Cauca, el Suroeste, y el Urabá antioqueño, tal como lo muestra el Gráfico 02.

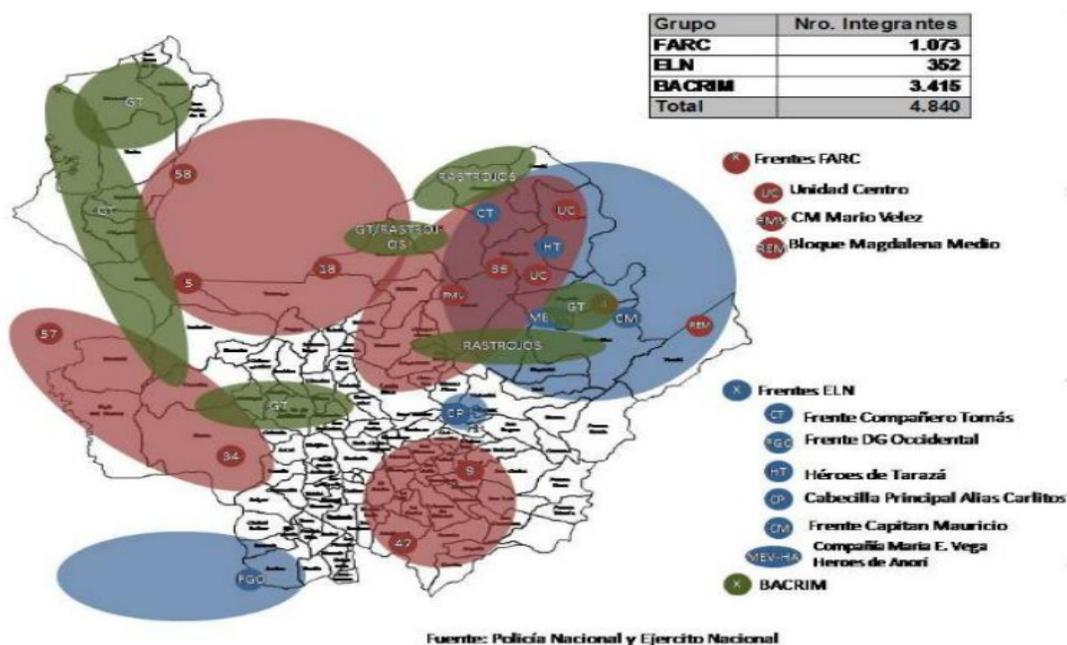


Gráfico 02. Presencia de actores armados ilegales en Antioquia por subregiones.
Fuente Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia.

En estas zonas, parte de la financiación de grupos criminales y armados ilegales se ha dado por medio de rentas que entregan los mineros presionados por la extorsión de estos grupos. Con esto, se ha asociado la minería informal e ilegal con los actores armados ilegales por parte de las fuerzas del Estado como la Policía Nacional y el Ejército Nacional (Eslava & Giraldo, 2014).

A su vez, la pequeña y mediana minería es más proclive de ser controlada y cooptada en algunas áreas por parte de grupos armados. Debido a su carácter informal, la informalidad minera – principalmente del Oro- a menudo está inmersa en las cadenas de comercialización ilegales. A falta de acceso al crédito, de financiamiento y del precio variable de los explosivos este tipo de minería es propensa a involucrarse en relaciones de dependencia con los grupos armados con el fin de operar. En suma, estos mineros con frecuencia están expuestos a la extorsión, financiación ilegal, secuestro, amenazas y asesinatos en estas regiones por parte de estos actores ilegales (Giraldo & Muñoz, 2012).

El paro minero del año 2013, en el cual participaron mineros de zonas focalizadas en los departamentos de Chocó, Antioquia, Caldas y Valle, permitió visibilizar la exigencia de estos mineros respecto al derecho al trabajo de quienes viven de esta actividad económica exigiendo a su vez que se establezcan diferencias entre la minería informal y la minería criminal (REMAP, 2013).

Un último conflicto bajo este escenario se dio en regiones donde el Estado otorgó títulos a compañías multinacionales y donde había presencia de mineros tradicionales, en lugares donde la minería ha constituido un renglón significativo de la base económica de la población que devenga su sustento de la minería y donde la cultura, la tradición y las relaciones giran en torno a la explotación de los minerales extraídos. Algunas generaciones que han ejercido esta actividad desde hace tiempo, ahora reclaman al Estado su derecho a trabajar y a derivar su sustento, de la actividad que tradicionalmente han realizado.

Desde que inició el boom minero en Colombia, no se pensó en qué papel tendría la minería tradicional, artesanal y pequeña minería en la bonanza minera. Con el paro minero del año 2013, mineros de Amaga, por ejemplo, asociados en ASOMICSI¹⁷, manifestaron que están

¹⁷La Asociación de Mineros de la Cuenca del Sinifaná – Asomicsi, fue creada en el año 2009 por la Gobernación de Antioquia, fue una de las estrategias que tiene el Departamento para solucionar la problemática que se viene presentando con los mineros del sector como los bajos precios del Carbón. Donde el precio del carbón está supeditada a

siendo excluidos de la locomotora minera y que para el gobierno esta bonanza es sólo para las multinacionales([TeleAntioquia Noticias, 07 de julio de 2013](#)).

En el marco legal para la minería, se exige al minero informal ciertos requerimientos, tales como capacidad técnica y financiera en igual medida que para la minería a gran escala que no están a su alcance. Pese al interés de querer formalizarse, no existe claridad ni respaldo por parte de la Secretaria de Minas para que esta actividad sea legalizada y continúe siendo parte fundamental de la economía, otorgando empleo a los mineros que por generaciones de familias han derivado su sustento de esta actividad.

Frente al anterior panorama, es fundamental entender que la minería informal es un problema público que toca elementos estructurales como el uso y propiedad del suelo y subsuelo y la concentración de riqueza que deja la explotación de los recursos mineros. En este sentido, y siguiendo a Garraud (2009) es importante advertir que según la forma en cómo el problema es construido se condicionan las formas para considerarlo y tratarlo, un problema público es una construcción social y para que un “hecho social” sea tomado como un problema público pasa por la construcción de este, en objeto de intervención.

En este sentido, al intervenir la formalización de la minería, el departamento de Antioquia el aparato institucional del Estado se está expandiendo. Implica entonces el creciente involucramiento de sus instituciones en este “hecho social” y en su construcción como problema público de la sociedad. Mientras no se asuma la formalización de la minería como un elemento multidimensional para su integración a la economía, y no como un proceso marginado, la informalidad originará y reproducirá otros conflictos en las zonas donde la minería en Antioquia tiene lugar.

Sumado a esto, es importante tomar como base la diferenciación que caracteriza la minería formal, informal, legal e ilegal para la intervención. Si bien, la Secretaria de Minas distingue la minería ilegal e informal para su intervención en los programas que adelanta, en materia de formalización y legalización de la minería no se tiene presente la importancia que la escala de la operación minera otorga para conseguir la formalización minera, dado

si la explotación del carbón fue hecho de manera informal o ilegal ya que tiene una tarifa diferenciada en la comercialización([Lopera, 21 de Abril de 2010](#)).

que nombrar con claridad la cantidad de material explotado, o el número de trabajadores, permitiría ampliar la caracterización para fiscalizar la operación minera informal.

En Perú, por ejemplo, la distinción se marca en el pago de regalías, la pequeña minería y artesanal no paga regalías facilitando que ese capital sea reinvertido para financiar el proceso de formalización. En Ecuador, la diferencia se basa en el grado de tecnología para definir si paga o no regalías, la pequeña minería paga regalías pero la artesanal no lo hace, dado que su grado de mecanización es inferior en comparación con los otros tipos de explotación ([United Nations Environment Programme, 2012](#)).

En Antioquia es definido el glosario minero según el Decreto 0933 de 2010 emitido por el Ministerio de Minas y Energía, por el cual se permitió distinguir la minería informal de la minería ilegal; sin embargo la minería tradicional, artesanal o de hecho no fueron reconocidas. Los derechos de propiedad de la minería y los contratos de concesión son los que definen la identificación y diferenciación de la minería en Antioquia, lo que pone en evidencia que es una cuestión de propiedad sobre el suelo y el subsuelo.

La minería formal es aquella que tiene título pero no cumple aun con los requerimientos legales, técnicos, ambientales para hacer explotaciones mineras. Y la minería ilegal es aquella que no tiene título ni contrato de operación. Es preciso entender que la legalización es sólo una dimensión del proceso de formalización. Y que no basta acreditar un título de operación sino también demostrar que es segura, responsable, y sostenible con el medio ambiente, es decir, la formalización incluye el proceso de legalización sumado a requisitos exigidos por el Ministerio de Minas y Energía para la explotación del título.

Así las cosas, Antioquia al fundamentar la distinción en los derechos de propiedad olvida la escala de operación minera y el elemento de la tradición para distinguir los tipos de minería hecha en el territorio. La minería informal en Antioquia, es en su mayoría, de pequeña y mediana escala. Dentro del Código de Minas de 2001 no se define la minería según su escala, en cambio se estipulan los requerimientos para la formalización, igualando las capacidades de explotación en términos de número de hectáreas otorgadas, cantidad de trabajadores, tecnología usada y de la cantidad de material que se extrae sin discriminar la manera cómo se hace.

De igual forma, no se distingue la minería tradicional frente a otras formas de hacer minería. Ésta aún no ha logrado desvincularse de la minería ilegal. La tradición minera otorga otro status al minero, dado que si bien tiene un vínculo con la ilegalidad porque no tiene título minero y no ha pagado el canon superficiario, es una actividad que representa futuro para diferentes comunidades porque la extracción de los minerales no solo vincula el sustento de vida de su familia sino su cultura y forma de vida.

Es de anotar que el elemento de la tradición en territorios antioqueños es tenido en cuenta por la Secretaría de Minas, en labor conjunta con la Policía Nacional y las alcaldías municipales para contrarrestar la ilegalidad y para impedir que esta actividad se desarrolle. En aquellas zonas donde la minería no ha sido una actividad tradicional es objeto de intervención por medio de la fuerza (Rojas, L. comunicación personal, 28 de noviembre de 2014).

La distinción entre las formas de hacer minería no demuestra sólo una aglomeración de términos, es en cambio parte de lo que supone una mirada integral para el desarrollo de la minería. Cada una de las formas de hacer minería constituye un espacio social, político, económico diferente, donde las relaciones y los intereses de los actores varían según cada caso. De allí la importancia de distinguir la minería, no sólo en términos de propiedad sobre el suelo y el subsuelo verificada en el Registro Minero Nacional, para intervenir diferenciadamente cada uno de esos espacios, y también tener en cuenta la realidad de cada una de las Unidades Mineras que constituyen cada una un espacio de interacción social, política, y económica.

Ahora bien, con el fin de conseguir formalizar la minería en el Departamento Antioqueño, desde el año 2013 se vienen adelantando por parte de la Secretaría, en convenio con otros organismos del Estado y en convenio con dos universidades, varios programas que trabajan en este proceso. Tal como indica Aguilar (2013), la forma cómo se elaboran las Políticas Públicas está acorde a la forma cómo se gobiernan a sus características. La interlocución gubernamental vinculante con los mineros de pequeña y mediana escala, permite generar cambios en la identificación de problemas públicos, de formulación de políticas y de comunicación y evaluación de estas.

La Secretaría de Minas del Departamento de Antioquia gobierna el recurso minero a través de programas que serán descritos a continuación, teniendo en cuenta los programas referidos a la formalización de la minería. En estos, se tuvo participación de mineros ilegales, asociaciones de mineros, y cooperativas de mineros de pequeña y mediana escala sólo en su fase de implementación. En la elaboración de la política minera inscrita en el Plan de Desarrollo 2012-2015 la Secretaría contó con personal de sus tres direcciones y comunicación con las Autoridades Ambientales Regionales.

Allí se planteó la formalización como “el direccionamiento que se requiere para el desarrollo del sector” donde la idea central era lograr acompañar a la pequeña minería para conseguir su empresarización, sumado a que sea capaz de conseguir susostenimiento para que genere innovaciones, cumpla con las normas ambientales y pague regalías (Gobernación de Antioquia, 2012). De allí que aún no se ponga en cuestión la distinción entre la minería ilegal, la tradicional y la informal para su construcción como problema público y no sea evidente en términos de los resultados de la intervención por parte de esta Secretaría.

Los proyectos que se adelantaron ligados a la formalización fueron: Proyecto Incorporación de Tecnologías Limpias en el Sector Minero del Departamento de Antioquia, Proyecto de Formalización Minera para el Departamento de Antioquia, Proyecto de Legalización Minera para el Departamento de Antioquia, Proyecto Determinación del Grado de Explosividad del Polvo de Carbón y el Contenido de Gas Metano asociado a los Mantos de Carbón de las Minas Subterráneas de la Cuenca de la Sinifaná, Laboratorio de legalización y formalización minera del Bajo Cauca antioqueño, y Construcción del Centro Minero Ambiental del Bajo Cauca¹⁸.

Los programas de legalización y formalización minera en Antioquia fueron adelantados en contrato directo con el Grupo Gema adscrito a la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín¹⁹. El programa de legalización consistía en hacer la revisión de 600 solicitudes mineras en todo el departamento para otorgar el título minero.

¹⁸Información tomada de la respuesta emitida por la Secretaria de Minas al radicado 201500016015

¹⁹La ejecución de los proyectos involucra recurso humano directamente vinculado a la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia, así como personal contratado por los operadores de los proyectos a quienes se les adjudican por las diferentes modalidades del concurso público: Licitación Pública, Selección Abreviada, Concurso de Méritos y Contratación Directa.

De estas, más de 500 solicitudes serían rechazadas dado que no pasaban los filtros técnicos ni jurídicos, pues en su mayoría estaban mal elaboradas, o sin ningún sustento para demostrar que se tenía actividad minera desde antes y después del 2001. Es de anotar que algunos mineros antioqueños no consiguen demostrar esta permanencia continua en el territorio, porque fueron víctimas de desplazamiento forzado, teniendo que abandonar su título (Ordoñez, O, comunicación personal, 17 de diciembre de 2014).

Dada la cifra de las solicitudes posiblemente rechazadas, la Gobernación y el grupo de la Universidad Nacional seleccionaron algunas solicitudes para someterlas nuevamente a revisión y visita; de estas, la mitad quedaron vigentes y se hicieron las visitas de diagnóstico para verificar que en esa zona efectivamente hubiese actividades mineras, pero sólo 50 de ellas estarán listas para ser formalizadas en el 2014(Ordoñez, O, comunicación personal, 17 de diciembre de 2014).

El proyecto de formalización por su parte, inició con un contrato para formalizar 550 unidades legalmente constituidas. La Universidad Nacional hizo las visitas a cada unidad revisando que cumpliera con los requisitos para ser formalizada. El grupo estaba conformado por cinco profesionales: un ingeniero de minas, un profesional en seguridad, un profesional del área administrativa, un geólogo, un ingeniero ambiental, y un profesional del área social.

Para hacer la evaluación y diagnóstico de cada Unidad Minera, el grupo de trabajo creó un rango de valores que la clasificaban en bajo, intermedio y avanzado. Sus resultados clasifican 50 Unidades en estados buenos, 100 unidades en intermedio, es decir que alrededor de 150 estarían en proceso de formalizarse. Sin embargo, el Grupo Gema reconoce que pese al gran interés de los solicitantes en formalizarse sólo muy pocos de ellos cuentan con acceso a la información de los requisitos para la formalización de forma clara y con la asesoría técnica y jurídica necesaria.

Este tipo de programas demuestran la importancia de relaciones de cooperación y coordinación entre los organismos del Estado subnacional para lograr la formalización de la minería, dado que la formalidad es un elemento que involucra las formas de vida en una comunidad, de relación entre actores en los territorios donde se hacen las explotaciones y que posibilita mayores y mejores niveles de vida para la sociedad.

La academia, en este caso la Universidad Nacional con la ejecución de este programa permitió generar lazos de cooperación y coordinación con la Secretaría, en tanto se consulta con un grupo de expertos para llevar a cabo los procesos de legalización y formalización siguiendo sus conocimientos en minería, mientras que la Secretaría llevaba adelante la parte administrativa del recurso minero.

En síntesis, el título minero es una herramienta política que puede ser utilizada para promover mejores prácticas (como la reducción del uso de mercurio), mejorar las condiciones de trabajo de los mineros, así como reducir los impactos ambientales globales en el ámbito local. Mongolia es ejemplo de ello, el Ministerio de Minerales y Energía y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) ejecutaron el proyecto SAM. Teniendo en cuenta la responsabilidad ambiental, el país ha tenido éxito en el proceso de formalización. Uno de los principales logros de este proyecto ha sido contribuir al desarrollo de una planta de transformación que no utiliza mercurio o cianuro en el proceso de recuperación del oro([United Nations Environment Programme, 2012](#)).

En Antioquia, la Secretaría de Minas inició el Proyecto Incorporación de Tecnologías Limpias en el Sector Minero del Departamento de Antioquia²⁰. A través de un convenio interadministrativo de asociación con Corantioquia, se buscaba que en regiones con altos índices de contaminación ambiental por el uso del mercurio o el cianuro como el Nordeste, el Bajo cauca y Puerto Nare, se implementaran nuevas tecnologías limpias y se recibía capacitación para manipularlas. Que la minería sea realizada con responsabilidad, es uno de los renglones estratégicos para iniciar con la distinción entre minería ilegal y minería tradicional.

Con el Decreto 2235 de 2012 reconocido entre los mineros como el “Decreto terrorista del gobierno”, se permite destruir la maquinaria pesada y desalojar minas informales e ilegales en razón de la protección de los recursos de uso común como el agua, en estos lugares. Aun así, el impacto de las iniciativas del gobierno frente al uso de tecnologías limpias tiene que asumir que este tipo de minería no cuenta en ocasiones con la capacidad para cambiar su manera de extraer los minerales.

²⁰Según el Convenio Interadministrativo de asociación número 460000531 de 2013 celebrado entre el Departamento de Antioquia y la Corporación Autónoma Regional del centro de Antioquia. CORANTIOQUIA.

La relación entre las Autoridades ambientales regionales y la Secretaría es de coordinación. Formalmente cada una de las entidades conoce y diferencia sus competencias y funciones en el proceso de formalización de cualquier unidad minera, por medio del Protocolo de Unidad de Acción Minero Ambiental de Antioquia en el cual junto con la Secretaría de Minas y la de Medio Ambiente se unificaron criterios procedimentales de cada uno de estos organismos frente al mencionado proceso([González, 26 de noviembre de 2012](#)).

La Universidad EAFIT en convenio con la Secretaría ejecutó el proyecto en la Cuenca Carbonífera del Sinifaná, el cual contó con un presupuesto de \$153.619.200 para mejoramiento de las condiciones de productividad en las explotaciones mineras ubicadas en esta Cuenca, siendo este hasta el momento el único proyecto del Sector minero en el Departamento beneficiado por concepto de regalías (SGR, 2012). Con base en este estudio se determinó que la actividad minera en el Sinifaná es de alto riesgo (Gobernación de Antioquia, 25 de noviembre de 2014).

De 150 unidades mineras revisadas por su nivel de inseguridad, 64 fueron evaluadas como de alto riesgo por lo que se procedió con el cierre formal e inmediato de las mismas, 49 se encontraban inactivas y 37 de ellas entraron a un plan de mejoramiento y legalización. Frente al cierre de estas unidades, los mineros realizaron un campamento minero donde se expuso la reducida cantidad de opciones alternativas a la minería en qué emplearse (Gobernación de Antioquia, 25 de noviembre de 2014).

El Centro Minero Ambiental del Bajo Cauca fue otro de los programas que se adelantó como respuesta a la línea estratégica del Plan de Desarrollo “La Educación como Motor de Transformación de Antioquia” con su componente “Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento” en el programa “Fortalecimiento Empresarial” y su proyecto “Minería Productiva y Competitiva”. Este Centro es un espacio ubicado en el municipio del Bágre que busca vincular a los jóvenes desde el grado noveno y a los protagonistas de la cadena de la región y del departamento para que a través de su formación técnica, tecnológica y complementaria ejerzan la actividad de cara al mejoramiento de la productividad y la competitividad de la minería en este lugar (Gobernación de Antioquia, 4 de noviembre de 2014).

La inversión en este proyecto fue de 13 mil millones de pesos en asocio con la alcaldía del Bagre. Representa un avance en materia de ayudar a calificar la mano de obra en este municipio. Aun así, las probabilidades de impacto sobre toda la región serían bajas si tenemos en cuenta que implica capacitación de carácter presencial lo que supone que sólo aquellos que vivan en el municipio del Bagre se verían beneficiados de él. El reto está en descubrir cómo descentralizar esa fuerza vinculante y poder impactar en toda la zona (Gobernación de Antioquia, 04 de noviembre de 2014).

Por su parte, el laboratorio de legalización y formalización minera del Bajo cauca antioqueño involucró al Ministerio de Minas y Energía, la Secretaría, Corantioquia y la Universidad Nacional. Allí se hizo fiscalización de 90 unidades mineras de los municipios de Cáceres, Cauca, El Bagre, Zaragoza, Nechí y Tarazá. En un primer momento, se caracterizaban las Unidades Mineras bajo parámetros técnicos, económicos, sociales, ambientales y legales, definiendo su ubicación en el sistema de información geográfica, si está en área libre o en el área de un título, el mineral que produce y su cantidad, las afectaciones ambientales, entre otras. Además se inició el proceso de mediación para que las unidades mineras que trabajen en un título puedan comenzar un proceso de formalización con el titular (Gobernación de Antioquia, 18 de septiembre de 2014).

Desde mayo de 2014, cuando se declaró inexecutable el Decreto 1382 las únicas vías de formalización de una unidad minera son dos: por medio de un título otorgado de operación minera o, por subcontratos de formalización²¹. Y aun cuando para establecer un contrato no necesita más que dos partes voluntariamente comprometidas para conseguir su asocio, la Secretaría de Minas intervino en un laboratorio de creación de subcontratos de operación entre los mineros ilegales y la Gran Continental Gold en Buriticá. Es el caso de la minería en este municipio, la cual se ha hecho de forma tradicional, y donde muchos mineros que siempre han trabajado en el socavón ahora hacen parte de la propiedad privada de dicha

²¹En Colombia existen tres tipos de contratos. Contratos de operación minera, endorsement agreements, subcontratos de operación. Desarrollados durante diferentes períodos de la historia minera jurídica colombiana, la principal distinción entre los tipos de contrato es el grado en que los partidos son responsables de cumplir con la legal, laboral y medio ambiente, el acceso a los explosivos, y las condiciones comerciales. Como los contratos privados su contenido varía en función de la capacidad de negociación de las partes involucradas.

multinacional²² (IPC, 30 de julio de 2014). Allí por medio de subcontratos se formalizaron 400 mineros que antes eran ilegales.

Frente a esta situación, las empresas mineras se han visto obligadas a llegar a acuerdos legales con los mineros artesanales y de pequeña escala a través de diferentes tipos de contratos. Dada la escasez de zonas en las que los mineros artesanales pueden obtener sus propios títulos legales para sus operaciones, esta evolución en las relaciones de la Minería a gran escala y la pequeña y mediana minería se torna cada vez más importante en las estrategias de formalización.

Para realizar el quehacer de la Secretaria de Minas frente a la formalización minera, cuenta con un equipo de 116 funcionarios, dividido en tres direcciones²³. Dos Direcciones que jurídicamente tratan el tema, la de Titulación y la de Fiscalización, las cuales derivan sus recursos de la Agencia Nacional Minera y del Ministerio de Minas de Energía. Y la Dirección de Fomento y Desarrollo Minero que trata el tema desde una perspectiva económica y social y se financia con recursos propios (Santa, S. comunicación personal, 30 de octubre de 2014).

En la Dirección de titulación se reciben y aprueban las solicitudes de contrato económico, técnico y jurídico. Por su parte, la Corporación Autónoma Regional otorga la licencia ambiental, es decir Corantioquia, Cornare o Corpourabá según la jurisdicción. De otro lado, en la Dirección de Fiscalización se verifica que las Unidades de Producción Minera sí cumplan con los compromisos pactados en el Plan de Trabajo de la Mina, y con las obligaciones relacionadas con el formato básico minero, el pago de regalías, del Canon superficial y la demostración de que la comercialización de los minerales esté certificada por el Registro Único de Comercializadores de Minerales “RUCOM”.

²²Buriticá es un municipio que ha sido objeto de acaparamiento de tierras y desplazamiento forzado. Desde el año 1997 ha padecido ciclos de desplazamiento forzado por grupos paramilitares. En el año 2001, después de Yondó era el municipio en Antioquia con mayor índice de desplazamiento forzado con 10400 Has despojadas de las 36400 que tiene. Paralelo a ello, desde el año 1990 la compañía (CGL)- creada sólo hasta el 2007- empezó a adquirir predios en un sucesivo proyecto llamado Buriticá. Para el 2014 ya tenía adjudicados 59095 Has que se correspondían con predios que habían sido despojados o que el minero tradicional habría tenido que abandonar, y que no había adquirido un título previamente ante el Registro Minero. De allí que gran parte de las minas en Buriticá ahora pertenezcan a la compañía pero que anteriormente fuese explotada por mineros informales. (IPC, 30 de julio de 2014).

²³En cuanto al personal de la Secretaria de Minas participan de los proyectos de acuerdo al mapa de procesos del Sistema de Gestión de Calidad, así: Nivel estratégico: La Secretaria de Minas y los Directores de Fiscalización, Titulación y Fomento y Desarrollo Minero; Nivel misional: Los profesionales universitarios con profesiones como: Ingenieros de Minas, Ingenieros Geólogos, Geólogos y Abogados, entre otras. Nivel de apoyo: Los profesionales que apoyan la gestión financiera y la gestión de la información.

Y finalmente se encuentra la Dirección de Fomento y Desarrollo Minero, desde donde se adelanta el programa “La Educación como Motor de Transformación de Antioquia” con su componente “Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento” en el programa “Fortalecimiento Empresarial”.

Todo lo anterior en estricta coherencia con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” en su capítulo “crecimiento sostenible y competitividad”, en el que se plantea que una de las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo en Colombia es el Desarrollo Minero y la expansión energética, en cuyos propósitos se comprende el desarrollo de una “Minería Competitiva, Responsable y Productiva”, para lo cual:

“es necesario mejorar las prácticas mineras con el objetivo de hacer un uso eficiente y sostenible de los recursos mineros en armonía con el medio ambiente y la sociedad. Asimismo, es preciso incentivar la formalización, judicialización e inclusión de quienes practican la minería por fuera del marco legal vigente y aumentar la productividad a nivel nacional y regional, para mejorar el posicionamiento de los minerales colombianos en el mercado mundial y ser reconocidos por su desarrollo responsable con el uso de estándares internacionales.”(Presidencia de la República, 2010, p. 290).

La ampliación del aparato institucional colombiano por medio de la intervención en la informalidad en la minería implica la apropiación y conversión de intereses de los diferentes actores involucrados para hacerla objeto de su actividad, y por ello revestido de la legitimidad que le otorga la sociedad al situarlo como interés general.

El nivel de participación o coerción puesto de forma tácita en los actos de apropiación está determinado por la combinación de fuerzas sociales que los enmarcan. Y según ello, depende de la legitimidad. Aun así, esta se conserva y se deriva del rol que el Estado subnacional cumple como garante de un orden social que su actividad misma tiende a reproducir.

De allí que, entender la expansión del aparato institucional abarque las preguntas por el cómo se realiza dicha apropiación, es decir cómo se construye el problema público. Y la manera en cómo se gobierna, reflejado en las políticas públicas. Los grados de legitimidad

se entenderían desde la participación política en la construcción y formulación de estos atributos del aparato institucional.

El carácter multidimensional de la formalización minera involucra aspectos que van más allá de entender una unidad minera informal como una posible empresa. Esto es importante si se asume que la forma en cómo el problema se construye así mismo se interviene. En cambio pasa por entender elementos estructurales como el uso y la propiedad del suelo, y subsuelo y la concentración de la riqueza. Con ello, la diferenciación entre formas de adelantar explotaciones mineras no estaría determinada por los derechos de propiedad, sino en cambio ampliaría su espectro a tamaños de operación minera en términos de escala, e incluiría el elemento de la tradición minera no sólo para la eliminación de la ilegalidad por medio del uso de la fuerza pública.

Gobernar por medio de políticas públicas que en su fase de diseño no involucraron a todos los actores, teniendo en cuenta que sus intereses son diferentes, y que cuentan con recursos de diferente tipo y sentido que permiten problematizar el “hecho social”, y amplia las perspectivas para intervenir el proceso de formalización de la minería, aumenta la probabilidad que sean políticas ineficaces y no respondan a una problemática como esta. En Antioquia los programas que fueron implementados constituyen el inicio de la caracterización de una problemática que suscita diferentes conflictos y que está en permanente cambio. Y que como todo proceso necesita continuidad para notar su evolución.

En suma, se puede afirmar que la Secretaria de Minas de la Gobernación de Antioquia tiene una Capacidad Estatal limitada y por ende una autonomía relativa. Conseguir la formalización de la minería en el departamento de Antioquia pasa por dar un tratamiento multidimensional al problema, es decir que abarque elementos políticos, económicos, sociales y jurídicos como la identidad alrededor de la minería, las formas de relación entre actores, el estilo de vida y la forma de subsistencia. Pensar en que este problema consiste en obtener derechos de propiedad y en saber administrarlos es una visión reducida. Las estrategias que se han venido implementando para hacer frente a este problema por la Secretaría responden a esta corta visión.

Con la creación de la Agencia Nacional de Minería (Decreto 4134 de 2011), se pensó en reducir el tiempo de respuesta en el proceso de contratación minera, ampliar la cobertura de la Fiscalización a títulos mineros, avanzar en el conocimiento geológico del país y mejorar el recaudo de las regalías (Villa & Franco, 2013). Sin embargo antes de su creación, desde 1971 el departamento antioqueño tenía delegadas funciones para la titulación minera. En el año 2012 estas fueron ratificadas por la Agencia y por el Ministerio de Minas y Energía siendo el único departamento en la actualidad que cuenta con funciones propias de dicha Agencia, tales como titular y adelantar la fiscalización a los títulos mineros.

Se hace referencia a ello porque si bien la Secretaría cuenta con funciones delegadas, es decir tiene capacidad de decisión sobre dos elementos centrales, estos no son los únicos en la formalización -como lo son la titulación y la fiscalización y aunque cuenta con recursos económicos suficientes que provienen de la Agencia Nacional de Minería y del Ministerio de Minas y Energía, y cuenta con recursos humanos aptos para afrontar el problema, y que sabe crear lazos con terceros para ayudar en su labor, como el caso de los programas de formalización y legalización de la minería hecho por contrato directo con el Grupo Gema de la Universidad Nacional; no consigue generar resultados en términos de Unidades Mineras Formalizadas.

Lo anterior tiene sentido si se observa que los programas adelantados en este periodo dirigidos a la formalización minera fueron financiados por las direcciones de titulación y fiscalización, con excepción de la construcción del Centro Minero Ambiental del Bajo Cauca que fue adelantado por la Dirección de Fomento y Desarrollo Minero, dado que involucra la educación como un elemento diferente para la formalización minera. En este sentido, conviene señalar que si bien han venido utilizando diferentes estrategias para hacer frente a la formalización estas están, encaminadas en su mayoría a la titulación y fiscalización de la pequeña y mediana minería, se requiere de otros esfuerzos que involucren las otras dimensiones. Además, la dependencia de la Secretaría es alta frente a los recursos derivados del nivel central para conseguir financiación a sus programas.

Para entender lo anteriormente planteado se presentan a continuación las competencias y funciones de diferentes actores en el departamento antioqueño que intervienen en la minería informal (Ver Gráfico 03 y Gráfico 04).

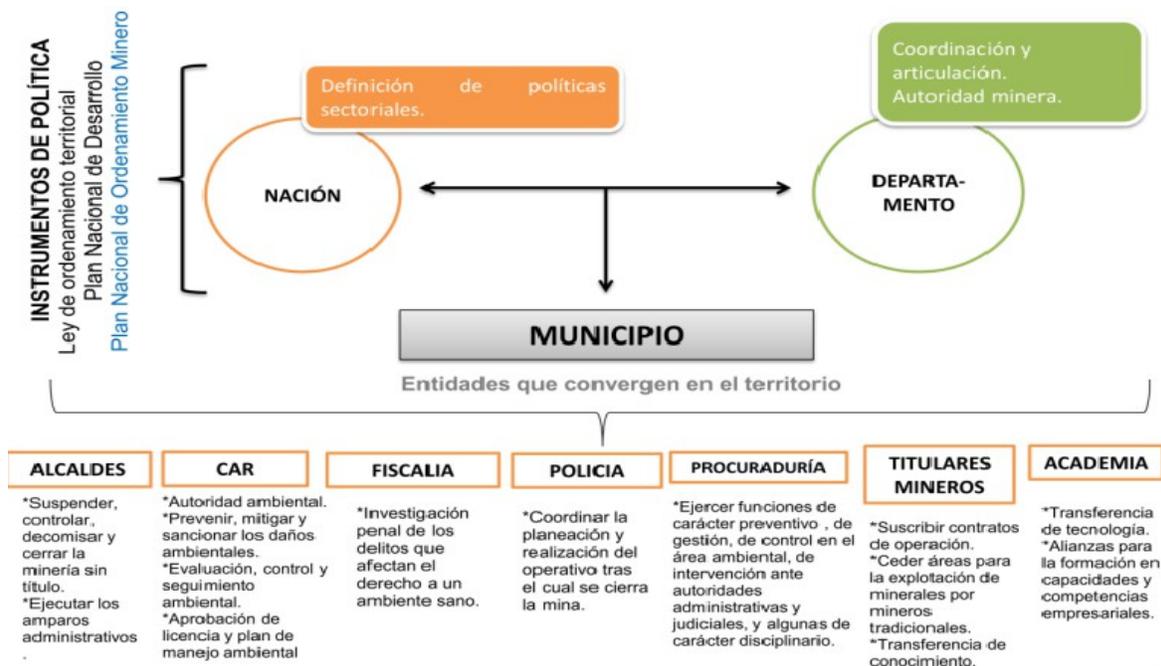


Gráfico 03. Actores, competencias y funciones frente a la formalización de la minería en el territorio antioqueño. Fuente: Política de Desarrollo de la Minería de la Gobernación de Antioquia

Con base en estos dos gráficos, (Gráfico 03 y Gráfico 04), se muestra que cada uno de los organismos estatales que involucra formalizar la minería en el departamento antioqueño tiene asignadas las competencias y funciones definidas claramente. Sobre ello es importante rescatar que esto permite a cada una de las entidades ejecutar sus funciones, sin precisar confianza entre estas para adelantar programas. Todos los organismos involucran como centro de decisión la Secretaría de Minas y al tener sus competencias definidas se pueden crear lazos de cooperación más fuertes entre estos organismos.

Gráfico 04. Organismos de orden nacional y departamental con sus funciones y competencias frente al desarrollo de la minería formal, segura y responsable.

Elaboración propia. Fuente: Gobernación de Antioquia.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien es fundamental pensar en el estudio de un fenómeno político desde abajo hacia arriba en la Ciencia Política, es decir desde la visión que se tiene por parte de los sujetos sociales, de los ciudadanos y de sus demandas; desde su visibilización con el fin de hacer visible lo invisible, no se puede olvidar el estudio de las instituciones, ni del Estado, ni de la ley. Las Capacidades Estatales permiten tener un equilibrio entre estos, porque facilitan entender el funcionamiento del Estado, como aparato institucional (capacidad administrativa) y como relación social diferenciado y difundido en el territorio (capacidad política) al reconocer la relación que se tiene con los actores involucrados en el fenómeno político, rescatando su mirada en ello. De allí que se asuma que la CE es un enfoque potencial para entender el doble carácter del Estado ya que permite examinar su coherencia interna y sus lazos con el exterior para permitir generar valor social en la sociedad.

En cuanto a lo metodológico resta decir que si se quiere medir la CE con respecto a la formalización de la minería en un Gobierno local, la construcción del modelo permite integrar experiencias exitosas de otros países frente a este proceso, así como de unirse a recomendaciones dadas por diferentes organismos unilaterales y de diferentes gobiernos para incluir a esta importante actividad en la economía formal. Lo cual facilita observar las particularidades de un gobierno local como el antioqueño, frente a este desafío. Es importante resaltar que para futuras indagaciones sobre esta temática restan agregar los otros factores institucionales que conforman el Modelo Referencial.

La formalización de la pequeña y mediana minería en Antioquia deber ser un proceso multidimensional que involucre diversos actores y que requiere la integración de políticas sectoriales y una fuerte coordinación entre instituciones y otros actores involucrados. La formalización de la minería en Antioquia se diferenciasegún los derechos de propiedad, ampliar esta perspectiva es fundamental porque contribuirá a la problematización de las acciones de gobierno y al desarrollo de otras visiones en este complejo sector. Para ello es fundamental basarse en la interlocución entre los diferentes actores (incluyendo los mineros, el gobierno, todos los actores de la cadena de valor del mineral, la sociedad civil y la academia) alrededor de los conocimientos de explotación de esta actividad. Generar,

difundir e institucionalizar este conocimiento es un reto claro e importante en el que todas las partes interesadas juegan un papel.

Este proceso de institucionalizar este conocimiento pasa por entender el giro teórico y contextual del proceso directivo de la sociedad en dos sentidos, el primero en generar pactos de gobernanza entre los actores interesados en un territorio determinado, reconociendo al aparato institucional como un actor cargado de intereses y asumiendo mínimos como la legitimidad del gobernante y la legalidad de su accionar. El segundo en la transparencia del accionar del gobierno y gobernante frente al uso, recaudo y distribución de los recursos que provengan de la extracción minera.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública* México: Fondo de Cultura Económica
- Alcaldía de Medellín, Gobernación de Antioquia, & Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2009). *Indicadores de Calidad de vida* Medellín Comisión tripartita
- Alonso, G. (2001). Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público. *Documentos de Trabajo*.
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de las capacidades estatales *Capacidades estatales, instituciones y política social* Buenos Aires: Prometeo
- Alzate A., M., Gutierrez, J. L., & Narvaez, J. A. (1995). *Historia de la minería en Antioquia desde el siglo XVIII hasta el siglo XX*. (Pregrado), Universidad de Antioquia Medellín.
- Alliance for Responsible Mining. (2011). Analysis for stakeholders on formalization in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Latin America, Africa, and Asia.
<http://www.communitymining.org/es/publicaciones-arm-recursos/159-6-analysis-for-stakeholders-on->

formalization-in-the-artisanal-and-small-scale-gold-mining-sector-based-on-experiences-in-latin-america-africa-and-asia: ARM.

Banco Mundial. (1997). *Estrategía minera para América Latina y El Caribe. Documento técnico del Banco Mundial N° 345*. Washington D.C División de Industria y Minería del Banco Mundial

Bermúdez Liévano, A. (09 de marzo 2013). La formalización, la vieja promesa que desatascó el paro minero, *La Silla Vacía* Retrieved from <http://lasillavacia.com/historia/la-formalizacion-la-promesa-imposible-que-desatasco-el-paro-minero-45548>

Betancur, M. S. (30 julio de 2014). La toma de Buriticá por parte de la Continental Gold: historia de despojo y acumulación de tierras, *Agencia de prensa IPC*. Retrieved from http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=1032:la-toma-de-buritica-por-parte-de-la-continental-gold-historia-de-despojo-y-acumulacion-de-tierras&catid=78:general&Itemid=176

Bresser Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control *Desarrollo Económico, Vol. 38 N° 150*, 517-550.

Brew, R. J. (2000). *El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920*: Editorial Universidad de Antioquia.

Burns, J. R. (2005). *Government capacity and the Hong Kong civil service*. Washington D.C Oxford University Press.

Cabrera, M., & Fierro, J. (2013). Impactos ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia *Minería en Colombia: Derechos, políticas públicas y Gobernanza* (Vol. I). Bogotá: Contraloría General de la República

Chaparro Ávila, E., & United Nations. Economic Commission for Latin America. (2000). *La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División Recursos Naturales e Infraestructura.

Defensoría del Pueblo. (2010). Minería de hecho en Colombia. *Bogotá: Defensoría del Pueblo. Recuperado a partir de <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/mineriaColombia.pdf>*.

Echavarría, C. (2014). 'What is legal?' *Formalising artisanal and small-scale mining in Colombia*. Colombia IIED, London and ARM

Escobar, A., & Martínez, A. (2014). *El Sector Minero Actual*. Bogotá

Eslava, A., & Giraldo, J. (2014). Realidades adversas y atributos de comunidad en Antioquia, Bolívar y Córdoba Ideas para una política pública. *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: EAFIT

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución *Desarrollo Económico: revista de Ciencias Sociales Vol. 35 N° 140 (Enero-Marzo)* pp 529-562.

Fernández, R., & García, M. J. (2012). Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el Desarrollo Latinoamericano *Perfiles Latinoamericanos 40, Julio- Diciembre*, 35-61.

Fierro, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia*: ILSA.

- Friedland, R., & Alford, R. (1993). La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. *Zona Abierta*, N° 63-64.
- Garay, L. J. (2013). Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos: Contraloría General de la República, Bogotá DC: Imprenta Nacional.
- Garrett, N. (2007). The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) & Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): preliminary observations from the Democratic Republic of the Congo (DRC). *Extractive Industries Transparency Initiative*.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America* Berkeley University of California Press
- Giraldo, J., & Muñoz, J. C. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del Oro y la Madera en Antioquia*. Medellín EAFIT- Proantioquia.
- Gobernación de Antioquia. (2014). *Política Integral para el Desarrollo Minero en Antioquia* Medellín: Gobernación de Antioquia, Antioquia la más educada
- Gobernación de Antioquia. (18 de septiembre de 2014). Avanza laboratorio de formalización minera del Bajo Cauca retrieved from <http://antioquia.gov.co/index.php/minas2/22628-avanza-laboratorio-de-formalizacion-minera-del-bajo-cauca>
- Gobernación de Antioquia. (04 de noviembre de 2014). Centro de Formación Minero Ambiental del Bajo Cauca abre inscripciones para recibir a sus primeros aprendices. retrieved from <http://antioquia.gov.co/index.php/minas2/23099-centro-de-formacion-minero-ambiental-del-bajo-cauca-abre-inscripciones-para-recibir-a-sus-primeros-aprendices>
- Gobernación de Antioquia. (25 de noviembre de 2014). Actividad minera en la Cuenca La Sinifaná es de alto riesgo. retrieved from <http://antioquia.gov.co/index.php/minas2/23378-actividad-minera-en-la-cuenca-la-sinifana-es-de-alto-riesgo-2>
- González, A. (26 de noviembre de 2012). El papel de Corantioquia frente a la minería, *Comunicaciones Corantioquia*. Retrieved from http://www.corantioquia.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1094:el-papel-de-corantioquia-frente-a-la-mineria&catid=48:sala-de-prensa&Itemid=255
- Grindle, M. (1997). The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions *Getting Good Government. Capacity building in the public sector of Developing Countries* Cambridge: Harvard University Press
- Gudiño, W. (2008). Trazabilidad para la industria minera from <http://www.emb.cl/negociosglobales/articulo.mvc?xid=1074&edi=51&xit=trazabilidad-para-la-industria-minera>
- Hilderbrand, M., & Grindle, M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done? In M. Grindle (Ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press

- Ilyin, M., Khavenson, T., Meleshkina, E., Stukal, D., & Zharikova, E. (2012). Factors of post-socialist stateness
- International Institute for Environment and Development (IIED), & World Business Council for Sustainable Development. (2002). Minería Artesanal y en Pequeña Escala. *Abriendo Brecha, Proyecto Minería Minerales y Desarrollo Sustentable*. Londres: IIED
- IPC. (30 de julio de 2014). La toma de Buriticá por parte de la Continental Gold: historia de despojo y acumulación de tierras retrieved from http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=1032:la-toma-de-buritica-por-parte-de-la-continental-gold-historia-de-despojo-y-acumulacion-de-tierras&catid=78:general&Itemid=176
- Kalindekafe, L. (2013). *Enhancing the capacity of good governance and sustainable development in the mining sector* Paper presented at the Global Commodities Forum 2013, Génova.
- Krasner, S. (1978). *Defending the national interest: Raw Materials investments and U.S foreign policy* Princeton Princeton University Press
- Land, A. (2000). *Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues*. Paper presented at the ECDPM Discussion Maastricht.
- León, N. (2012). *Crisis, reprimarización y territorio en Economías emergentes: caso Colombia*. Paper presented at the V Jornadas de Geografía Económica AGE: crisis económicas e impactos territoriales Universidad de Girona
- Lopera, S. (21 de Abril de 2010). Mineros del Sinifaná se legalizan *El Mundo* Retrieved from <http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=146653#.VMLcj0eG-Sp>
- Lowi. (1996). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política In L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas* México D.F Porrúa, Grupo Editor
- Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados N° 57 y 58
- McMahon, G. (2010). The World Bank's Evolutionary Approach to Mining Sector Reform.
- Migdal, J. (1988). *Strong societies and weak states*. Princeton Princeton University Press
- Milanez, B., & Pereira dos Santos, R. (2012). *Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda?* Paper presented at the Seminário Temático 39: Neodesenvolvimentismo e conflitos ambientais urbanos e rurais: disputas por espaço e recursos entre classes e grupos sociais, Sao Paulo
- Ministerio de Minas y Energía. (2009). *Colombia minera: así es la minería* Bogotá SIMCO.
- Ministerio de Minas y Energía. (2010). *Censo Minero departamental Colombiano*. Bogotá: Presidencia de la República
- Ministerio de Minas y Energía. (2014). *Política Nacional para la formalización de la minería en Colombia* Bogotá Presidencia de la República
- Ministerio de Minas y Energía. (2015). Estructura Ministerio de Minas y Energía. from <http://www.minminas.gov.co/estructura>
- Oszlak, O. (1997). Elementos conceptuales e históricos *La formación del Estado Argentino: origen, progreso y desarrollo nacional* (pp. 15-44). Buenos Aires: Editorial Planeta

- Oszlak, O. (2005). *Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner*. Paper presented at the X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Oszlak, O., & Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI.
- Pardo, Á. L. (2013). Propuestas para recuperar la gobernanza del Sector minero colombiano *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista* (Vol. I, pp. 175-198). Bogotá: Contraloría General de la República
- PBI. (2011). Minería en Colombia: A qué precio. *Editorial CÓDICE Ltda. Bogotá DC*.
- Ponce, A. (2014). Instituciones, capacidades y competencias del sector minero.
- Presidencia de la República de Perú. (2002). *Ley de Formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal* Lima.
- RAE. (2015). Trazabilidad. from <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=trazabilidad>
- REMAP. (2013). Pliego de Peticiones Paro Minero. from <http://remapvalle.blogspot.com/2013/07/pliego-de-peticiones-paro-minero.html>
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Paper presented at the VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Repetto, F. (2007). Capacidad Estatal, institucionalidad, y políticas públicas... o la búsqueda del "tesoro perdido" de la política social latinoamericana. In G. Alonso (Ed.), *Capacidad Estatal, instituciones, y política social*. Buenos Aires: Prometeo
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad *Revista Estado y Políticas Públicas N° 02*, 115-139.
- Rodas Quintero, C. (marzo 2013). Támesis no quiere la explotación minera *Contexto* Retrieved from http://www.upb.edu.co/pls/portal/docs/PAGE/GPV2_UPB_MEDELLIN/PGV2_M030_PREGRADOS/PGV2_M030040010_COMUNICACION/PGV2_M030040010080_CONTEXTO/CONTEXTOTO%2035.PDF
- Rodríguez Gustá, A. L. (2007). Capacidades Estatales: reflexiones en torno a un problema de investigación In G. Alonso (Ed.), *Capacidades Estatales, instituciones y política social* Buenos Aires: Prometeo
- Rosas Huerta, A. (2012). *Capacidades Institucionales y Cambio climático en el gobierno de la Ciudad de México*. (Doctorado), Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco Ciudad de México.
- Rudas, G. (2014). Revisitando el debate sobre renta minera y *government take*: el carbón a gran escala en Colombia *Minería en Colombia: Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo* (Vol. III, pp. 309-375). Bogotá: Contraloría General de la República
- Savitch, H. V. (1998). Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century. *Administration & Society, July Vol. 30, N° 3*.

- SGR (Sistema General de Regalías), (2012). Giros por \$36.098 millones realizó el Fondo Nacional de Regalías a 55 proyectos en 23 departamentos. [En línea], [citado 29 de julio de 2012]. Disponible en internet: <http://sgr.dnp.gov.co/Prensa/ComunicadosdePrensa/tabid/82/EntryId/28/Giros-por-36-098-millones-realizo-el-Fondo-Nacional-deRegalias-a-55-proyectos-en-23-departamentos.aspx>
- Sikkink, K. (1993). Las Capacidades del Estado y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. . *Desarrollo Económico*, Vol. 32 N° 138.
- Skocpol, T. (1991). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la Investigación actual *Zona Abierta* N° 57 y 58
- TeleAntioquia Noticias (Writer). (07 de julio de 2013). Mineros de la Cuenca de Sinifaná saldrían a paro el 17 de julio por falta de garantías en su labor.
- The Resilience Alliance. (2002). Resilience. from <http://www.resalliance.org/index.php/resilience>
- Toro, C. (2012). Geopolítica energética: minería, territorio y resistencias sociales *Minería, Territorio y conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Censat Agua Viva, Plataforma Desc,
- Twinam, A. (1985). *Mineros, comerciantes, labradores: raíces del espíritu empresarial en Antioquia, (1736-1810)*. Medellín FAES.
- United Nations Environment Programme. (2012). Analysis of formalization approaches in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Ecuador, Mongolia, Tanzania and Uganda.
- Villa, V., & Franco, G. (2013). Diagnóstico minero y económico del Departamento de Antioquia. *Boletín Ciencias de la Tierra*, Nro. 33, pp 125-134.
- Walker, B., C. S. Holling, S. R. Carpenter, and A. Kinzig. . (2004). Resilience, adaptability and transformability in social–ecological systems. . from <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>
- Weiss, L. (1998). *The myth of the powerless state*. New York: Cornell University Press.