

07.

A PROPÓSITO DE

LA LOCOMOTORA MINERA: LÍNEA ESTRATÉGICA
PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LAS RENTAS
ASOCIADAS A LOS RECURSOS NATURALES

Claudia Marcela Correa Malagón
Javier José Niño Ballesteros
Diego Fernando Sepúlveda Peña

Resumen

La presente reflexión aborda la creciente preocupación sobre el papel de los recursos naturales en la dinámica y estructura económica del país. Se busca precisar una línea estratégica que ayude a sentar las bases para la administración de los recursos obtenidos por el desarrollo del sector minero-energético en Colombia. Así mismo, se examinan los impactos económicos y las externalidades que se desprendan del desarrollo de este sector. El análisis central busca determinar estrategias de gestión que ayuden a mitigar los riesgos y potencializar las oportunidades en el manejo de estas rentas. Para finalizar, se concluye que para el logro de esta transformación se deben mejorar las instituciones de asignación de los recursos para los sectores más pobres. También es necesario avanzar en el mejoramiento de la composición de la estructura tributaria para no caer en impuestos que puedan marchitar los demás sectores de la economía.

Palabras clave

Recursos naturales, renta, minería, sectores económicos, enfermedad holandesa

Abstract

The present reflection addresses the growing concern about the role of natural resources in the dynamics and economic structure of the country. The aim is to specify a strategic line that will help lay the foundations for the administration of the resources obtained by the development of the mining-energy sector in Colombia. Likewise, the economic impacts and externalities arising from the development of this sector are examined. The central analysis seeks to determine management strategies that help to mitigate the risks and potentialize the opportunities in the management of these incomes. It is concluded that for the achievement of this transformation the institutions of allocation of resources for the poorest sectors must be improved. It is also necessary to advance in the improvement of the composition of the tax structure so as not to fall into taxes that may wither the other sectors of the economy.

Keywords

Natural resources, income, mining, economic sectors, dutch disease

Introducción

Según el Ministerio de minas y energía (2016), Colombia es un país de tradición minera, cuya actividad a gran escala sigue siendo uno de los principales soportes de la economía nacional y de la generación de ingresos. Debido a esto, el actual gobierno nacional proyectó el crecimiento del país apalancado de los sectores con los motores mejor encendidos y que avanzan a un ritmo mayor que los demás (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 2011). Sin embargo, cuando estos sectores se marchitan y la economía requiere de otros que la ayuden a florecer ¿es realmente la locomotora minero-energética capaz de impulsar a los demás sectores de la economía nacional y con esto el crecimiento del país?

Acerca de la locomotora minero-energética y de los enumerados riesgos que esta trae, el presente artículo traza una línea estratégica para optimizar la administración de las rentas asociadas a los recursos naturales y que conserven actividades económicas paralelas al desarrollo de la industria minero-energética. Con esto se busca también determinar planes de acción coherentes y adaptables a las necesidades del mismo.

Hablando de la locomotora moderna

La literatura que habla sobre el manejo de rentas asociadas a los recursos naturales deja claro que éstas presentan oportunidades y por su puesto riesgos (González, 2011, pp. 32-41). Si se mira la historia y la geografía, se encuentra que predominan los casos en los cuales los manejos de los recursos naturales han generado más problemas que beneficios. Ese es el panorama si uno hace la revisión histórica y la reflexión de todo lo que pasa hoy en los países que reciben este tipo de rentas.

Según Albert Berry en su conferencia "La maldición de los recursos naturales y la enfermedad holandesa: relevancia para Colombia" (octubre de 2010), con el auge de la minería:

- Se agudizan los conflictos violentos por el control de territorios y la disputa de rentas, con mayor probabilidad cuando existe una historia no superada de conflictos armados como es el caso de Colombia.
- La abundancia de divisas presiona a la revaluación de la moneda y lesiona la capacidad exportadora, el crecimiento de la industria y la agricultura y multiplica el desempleo y la precarización del empleo.

- La debilidad institucional y las violencias se combinan con la corrupción y la mala ejecución de las regalías o impuestos.
- La primarización y el lento crecimiento de sectores generadores de empleo se acompaña de aumento de la desigualdad social y la concentración de la riqueza.
- La debilidad de la sociedad y de la capacidad regulatoria del Estado refuerza el poder de las multinacionales y su influencia para que se adopte una normatividad y regímenes de contratación asimétricos y lesivos a los intereses del país propietario de los recursos y para una política ambiental sostenible.
- Las comunidades vecinas a las zonas de explotación minera son fragmentadas y a mediano y largo plazo destruidas y empobrecidas.

Si se mira la historia y la geografía se encuentra que predominan los casos en los cuales los manejos de los recursos naturales han generado más problemas que beneficios. Ese es el panorama si uno hace la revisión histórica y la reflexión de todo lo que pasa hoy en los países que reciben este tipo de rentas.

Así, el reto para Colombia es asegurar que, con su experiencia en el manejo de los recursos naturales, se logre mitigar o reducir los riesgos, neutralizar los efectos y potencializar un poco más las oportunidades (Acemoglu y Robinson, 2012, pp 260-261). En otras palabras, actualizar y hacer más eficiente su política

económica. Según lo anterior ¿Cuáles serían los principales riesgos en la utilización de estas rentas asociadas a la abundancia de los recursos naturales y cuáles serían los efectos que impactarían la economía y el mundo socio-político en el país?

Riesgos y oportunidades del desarrollo de la locomotora minero-energética en Colombia

El primer riesgo es el efecto sobre los precios relativos en la economía. La enfermedad holandesa¹ ocurre esencialmente cuando hay una apreciación de la moneda que provoca una baja en la competitividad de las exportaciones y el aumento de su valor en dólares. Caen los precios relativos de los productos transables particularmente por tratarse de productos “que solo pueden consumirse en la economía en que se producen” (Jáuregui, 2001). Ésto genera una reasignación de recursos en la economía que es contraproducente a los sectores normalmente intensivos en mano de obra como la industria y la agricultura. Finalmente, el efecto es el desajuste de la estructura productiva de un país (Reina B., et. al. 2018, p. 3).

El cambio en los precios relativos puede resultar contraproducente en una perspectiva del largo plazo por la

1. El término enfermedad holandesa apareció en los años sesenta, cuando las entradas en divisas de los Países Bajos aumentaron considerablemente a consecuencia del hallazgo de grandes yacimientos de gas natural en el Mar del Norte.

concentración de la demanda en componentes volátiles y la especialización de sectores que no dinamizan el empleo, la diversificación y la competitividad (Ferrufino G., 2017, p. 16). Se generan estancamientos económicos graves. Además, cuando estos sectores se debilitan y la economía requiere de otros sectores que estén en expansión, puede resultar muy difícil ponerlos de nuevo en marcha. Esto ya había sucedido en Colombia en la época en la que predominaban las rentas cafeteras.

El segundo riesgo es el de crear una excesiva dependencia en los ingresos que producen estos sectores de recursos naturales y no desarrollar otras fuentes de ingresos fiscales. La caída en los precios de los minerales y una alta dependencia de los mercados internacionales ponen en riesgo la rentabilidad y competitividad del negocio minero en el corto y mediano plazo (Ferrufino Goitia, 2017, p. 12). Un país que no desarrolla la capacidad de recaudo de otras fuentes tributarias cuando se están agotando los recursos naturales no tiene alternativas con las cuales sustituir el financiamiento del Estado.

El tercer riesgo se da cuando la disponibilidad de estas rentas asociadas a los recursos naturales aumenta la corrupción (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 10). La corrupción tiene externalidades² negativas sobre el resto de la economía porque hay gran cantidad de personas que se dedica esencialmente a capturar la renta de diversas maneras afectando todas las actividades económicas.

2. Cuando se habla de externalidades se hace referencia a los efectos externos que sufren una o varias personas por acciones u omisiones de otra. Las externalidades pueden ser positivas o negativas.

Con esto se genera una cultura de incumplimiento de la ley que hace inoperativo el sistema judicial.

Un efecto colateral, parecido al de la corrupción es el del debilitamiento de la democracia y el fortalecimiento del autoritarismo en sociedades que dependen de la renta de los recursos naturales. Capturar esa renta se vuelve un atractivo para los políticos puesto que con ello logran mantenerse en el poder que es el irresistible encanto del crecimiento autoritario (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 287). Contrario a esto sucede con la teoría de la modernización:

Un tipo de apoyo distinto del crecimiento autoritario reconoce su naturaleza poco atractiva, pero afirma que el autoritarismo es solamente una etapa pasajera. Esta idea procede de una de las teorías clásicas de la sociología política, la teoría de la modernización, formulada por Seymour Martin Lipset³, que defiende que todas las sociedades, cuando crecen, se dirigen a una existencia más moderna, desarrollada y civilizada y, en particular, hacia la democracia. Muchos defensores de esta teoría también afirman que, igual que ocurre con la democracia, las instituciones inclusivas aparecerán como consecuencia del proceso de crecimiento. Además, aunque la democracia no sea sinónimo de contar con instituciones políticas inclusivas, las elecciones regulares y la competencia

Seymour Martin Lipset, sociólogo y político de los Estados Unidos, miembro senior de la Institución Hoover. Profesor de política pública en la Universidad George Mason y presidente de la American Sociological Association. Lipset fue uno de los principales fundadores de la teoría de la modernización, que sostiene que la democracia es el resultado directo del crecimiento económico.

3.

política relativamente sin barreras es probable que aporten el desarrollo de instituciones políticas inclusivas (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 287).

Por lo anterior, en países donde hay alta dependencia de las rentas asociadas a los recursos naturales hay una tendencia a que la democracia sea imperfecta y a que haya sistemas políticos basados en autocracias o diferentes formas de expresar el autoritarismo.

El cuarto riesgo asociado al desarrollo de la locomotora minero-energética es que la economía queda sujeta a una alta volatilidad porque los precios y las cantidades de estos recursos naturales tienen grandes fluctuaciones y afectan al resto de la economía. Durante su primer mandato, el Gobierno de Juan Manuel Santos impulsó al sector minero-energético con el fin de prender los motores de sectores como vivienda, infraestructura, innovación y agricultura (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. 2011, p. 13). Sin embargo, el excesivo desarrollo de la minera puso en riesgo el desarrollo de la agricultura y el abastecimiento de agua para el sostenimiento de los centros poblados y demás actividades industriales.

Como lo observa (Soler, 2012), de 2009 a 2011 en Colombia se da el *the big push*⁴ y la evolución de las exportaciones por sector económico. Se dio una creciente exponencial en la exportación de bienes primarios, pero sectores como la agricultura, la pesca y la ganadería mostraron un estancamiento. El café presentó un decrecimiento pronunciado al final del período.

4. Término utilizado particularmente por Sach y Warner en su trabajo *The big push, natural resource booms and growth*, acerca de cómo aprovechar un auge en recursos naturales para conseguir un crecimiento.

El crecimiento económico basado en la explotación de los bienes naturales es un sofisma de distracción, pues a pesar que se generan grandes flujos de dinero, hay miles de colombianos que están teniendo que renunciar a su vocación campesina, de pescadores, se afecta la disponibilidad de agua potable y con ellos no solo se afecta a los humanos sino toda la fauna flora, los costos ambientales no son tenidos en cuenta en los precios, así las compañías se tiñan de verde y tengan fundaciones para obras de beneficencia, en ningún caso puede compararse los paliativos empresariales que se llevan a cabo por medio de los programas de responsabilidad social empresarial con los impactos que se generan (Soler, 2012, p.5).

Por lo anterior, el quinto riesgo se da cuando varios de estos sectores económicos son intensivos en mano de obra, pero una gran parte de la población queda desempleada. Dicha población se vuelve dependiente de transferencias fiscales para su sostenimiento e ingreso. Se provoca un desplazamiento sectorial por la minería, la violencia y el modelo económico. Sin embargo, este discurso no ha sido acogido por las autoridades colombianas. Esto es extraño puesto que incluso las organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han reconocido que este tipo de modelos económicos generan el desplazamiento interno forzado e incluso han desarrollado políticas que intentan evitar que esas migraciones ocurran o que sean absolutamente inevitables, delimitando

los efectos negativos y restableciendo los derechos de las personas afectadas (Ureña y Sanchez, 2013, p. 15).

El panorama de los riesgos potenciales es alarmante y tiene muchas manifestaciones que se deben mitigar si se quieren aprovechar otras alternativas u oportunidades.

Algunas de estas oportunidades se encuentran en el aprovechamiento de los ingresos provenientes de las rentas asociadas a recursos naturales y con los cuales se pueden cumplir dos objetivos principalmente. El primero es el de una adecuada provisión de bienes públicos, especialmente en sociedades que aún tienen un gran faltante de bienes públicos puros⁵ o meritorios, por ejemplo, la educación y la salud. Otra oportunidad está en que la renta en sociedades muy desiguales puede ser redistribuida en recursos que beneficien a los sectores más necesitados (Calle S., 1970, pp 2-3).

5. Son los bienes públicos por definición, es decir, aquellos en los que tanto la característica de exclusión como la de no rivalidad son características puras del mismo. Por ejemplo, la seguridad nacional o el alumbrado público.

¿Cómo mitigar los riesgos del desarrollo de la industria minero-energética?

El reto de una sociedad como la nuestra es ver cómo mitigar los riesgos y potencializar las oportunidades. Lo más acertado será la respuesta que den las instituciones⁶ fortalecidas (Acemoglu y Robinson, 2012, pp. 32-33).

Lo primero que hay que decir es que el panorama de potenciar más las oportunidades y mitigar los riesgos luce mucho más alentador en sociedades que son democráticas al comienzo de un proceso de aparición de estas rentas asociadas a los recursos naturales (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 204).

Una democracia sólida se da cuando hay rotación en el poder, mucha participación de partidos políticos fuertes y plataformas programáticas que tengan cohesión (Acemoglu & Robinson, 2012). Se necesitan unas reglas de juego claras en el mundo político sobre cómo funcionan los poderes, cómo se forman los partidos políticos y cómo funciona adecuadamente el sistema electoral.

Desde esta mirada se podría decir que el fracaso de las rentas asociadas a los recursos naturales está en que ellas crezcan en sociedades no democráticas.

Un segundo reto está en la necesidad de crear reglas claras para el manejo de la política económica pues la discreción no es una buena recomendación. Estas reglas deben permitir dos cosas:

6. Definido por la escuela institucionalista como la forma en que se relacionan las personas en su tendencia natural, mediante la búsqueda del mero interés individual para obtener el mayor beneficio para el grupo social.

1. Minimizar el impacto negativo sobre el cambio de los precios relativos estableciendo mecanismos de ahorro que obligatoria y forzosamente restrinjan el gasto inmediato de estos recursos (Reina B., 2018, p. 9). En esto Colombia ha hecho un importante avance, con la creación del fondo de estabilización asociado al cambio en las regalías. Con este fondo se están ahorrando 20 de cada 100 pesos que se reciben por concepto de regalías. Este fondo tiene el doble propósito de estabilizar la fluctuación de las rentas asociadas a los recursos naturales y, en tiempos normales, ahorrar como mínimo un veinte por ciento de los recursos recibidos por regalías (UPME, 2006, p. 109).
2. Evitar caer en una excesiva dependencia de los ingresos asociados a los recursos naturales ampliando la base de tributación desde otras fuentes (Mamalakis, 1973, pp. 26-27). Estas fuentes fiscales en Colombia son el impuesto de renta y el IVA. Con estos recursos se asegurar que no haya una situación en la que las finanzas públicas queden expuestas excesivamente a las fluctuaciones de precios y cantidades de estos recursos.

Un elemento que es indispensable para maximizar las oportunidades es tener más visibilidad en la utilización de los recursos (Calle, 1970, p. 23). La transparencia en la gestión de estos recursos brinda conocimiento público de las inversiones que se hacen con los recursos asociados a las rentas.

Esta es una parte fundamental de la reforma a las regalías en Colombia. Antiguamente las regalías se asignaban esencialmente a los municipios y departamentos productores y su utilización no era del todo transparente (Parra, 1972, p. 16). Con el nuevo sistema de asignación de regalías se establece que hay unos órganos de decisión en los que compiten los proyectos. En estos órganos no hay un solo individuo decidiendo qué se hace con los recursos, sino que es una decisión en conjunto y por lo tanto más transparente. De esta forma la financiación con las rentas asociadas a los recursos naturales es mejor.

Adicionalmente, se debe lograr que otros sectores de la economía no tengan un marchitamiento prematuro, particularmente, la industria manufacturera (Reina B., *et. al.*, 2018, p. 10). En Colombia, un 75% de las exportaciones están basadas en recursos minero-energéticos, pero la suma del sector minero energético y el eléctrico pesan lo mismo que la industria manufacturera.

Esto es preocupante para el balance sectorial que debe tener la economía nacional. Ésto no es solamente un problema de la tasa de cambio, también es un problema de estimulación de los sectores más intensivos en mano de obra y el equilibrio entre sectores. Una estrategia en ese campo sería buscar que los sectores más intensivos en mano de obra se conviertan en sectores donde los niveles de tributación sean menores. Sin embargo, en Colombia se hace exactamente lo contrario, hay tantos impuestos a la nómina que estos sectores

intensivos en mano de obra tienen que arrastrar con los efectos de la reevaluación de la moneda y depender de un sistema tributario donde hay un sesgo hacia los impuestos cuya base es el empleo formal.

Así mismo, si se quiere hacer algo para evitar esas distorsiones que sesgan la inversión en la economía, se debería cambiar la carga tributaria y hacerla menos dependiente de los impuestos a la nómina y más dependiente de los impuestos a la renta que, por definición, son impuestos que caen de manera proporcional en sectores que son intensivos al capital y al de extracción de recursos naturales.

Maximizar el efecto redistributivo y el efecto sobre la provisión de bienes públicos asociados a estos recursos requiere reformas en la estructura de cómo funciona el Estado colombiano y de cómo se asignan los recursos del presupuesto nacional y las regalías. Hay que minimizar el efecto en el aumento del tamaño de la burocracia que es una tendencia cuando aparecen más recursos fiscales (Calle, 1970, p. 59). Deberían concentrarse los recursos en la construcción de infraestructura y en las políticas redistributivas que se pueden hacer a través de subsidios o transferencias directas a los sectores más necesitados.

En lo relacionado con la redistribución, el esfuerzo está en que, dentro de todas las posibilidades del gasto público, se favorezcan aquellas que tienen un mayor impacto redistributivo. En esta materia, Colombia está haciendo un gran avance con programas que logran

gran impacto en indicadores como el gini que mide el nivel de la desigualdad en un país. Algunos de estos programas son el de Familias en acción, la gratuidad en la educación y la atención integral a la primera infancia.

Se necesita una democracia más participativa y mejor información sobre la evaluación de impacto de los programas. Esto se traduce en mejores asignaciones presupuestales que privilegian proyectos con mejores resultados. Aún falta mucho camino por recorrer y en el Estado colombiano existen varios programas que son onerosos y que tienen muy poco impacto sobre la provisión de bienes públicos y la redistribución.

Conclusiones

En términos macroeconómicos la economía colombiana esta balanceada y no tiene grandes retos en esta materia. Sin embargo, hay unos riesgos inherentes a los fenómenos que surgen cuando aparecen rentas asociadas a recursos naturales. El reto es mitigar estos riesgos y maximizar las oportunidades.

Los indicadores macroeconómicos permiten pensar que todo está bien. Una inflación relativamente baja del 3, el crecimiento del PIB nivelado con el crecimiento potencial de la economía, un déficit fiscal del sector público consolidado en el 1% del PIB, una tendencia descendente de la deuda y un déficit en cuenta

corriente relativamente pequeño. Para Colombia, en el año 2013, los indicadores macroeconómicos tradicionales muestran una situación inigualable. No obstante, hay fuerzas o tendencias que generan desequilibrios basados en el crecimiento de los sectores de extracción de recursos naturales y en el marchitamiento de sectores muy importantes para la generación de empleo como el de la industria y la agricultura.

El trabajo que se recomienda hacer hacia dentro es corregir estos desequilibrios tratando de hacer transformaciones para que los sectores que están teniendo dificultades, o que estén en esa fase de declive prematura, tengan unas mejores condiciones. Esto significa cambiar la composición de la estructura tributaria y no recaer en impuestos a la nómina dando más peso a los impuestos a la renta. En esta transformación también se debe mejorar la institucionalidad para la asignación de las rentas asociadas a los recursos naturales, a través de un diseño del sistema de regalías y los recursos del presupuesto general de la nación.

Si las reglas nos obligan a ahorrar un 20% de los recursos obtenidos por concepto de regalías, éstas también exigen mantener una senda descendente en el déficit del gobierno nacional en relación con la regla fiscal. Esta senda nos lleva a un superávit primario, al ahorro de más recursos y a la reducción de la deuda para reforzar el ahorro que obligatoriamente se hace a través de las regalías.

El ahorro es un elemento fundamental para lograr una equidad generacional. Este permite una estabilización frente a las fluctuaciones de los ingresos dadas las volatilidades en los mercados internacionales. El ahorro, las regalías y el presupuesto son palabras esenciales y fundamentales.

Todo lo que se haga para tener un mejor balance de la economía genera un balance en los distintos sectores. Con esto se logra una mejor provisión de bienes públicos y una mayor redistribución. También se deben incrementar de manera consistente los niveles del ahorro público. Este es el verdadero antídoto frente a muchos de los riesgos que generan las rentas asociadas a los recursos naturales.

Estas consideraciones abren un espacio para los recursos asociados a las rentas se traduzcan en que Colombia pueda dar un salto cuantitativamente importante en el mejoramiento de la calidad de vida.

Bibliografía

Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Ediciones Deusto.

- Calle Saiz, R. (1970). Los bienes públicos, los bienes de mérito y los bienes de demérito. *Revista de economía política*, 55, pp. 5-72.
- Ferrufino, R. (2017). *La maldición de los recursos naturales: enfoques, teorías y opciones*. La Paz: Fundación Milenio.
- González, C. (2011). *La renta minera y el plan de desarrollo 2010-2014*. Bogotá: INDEPAZ.
- Mamalakis, M. J. (1973). *Nuevamente la teoría de los choques y coaliciones sectoriales*. Wisconsin: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Minas y Energía. (abril de 2016). *Política Minera De Colombia: Bases para la minería del futuro*.
- Oxfam International. (2009). *Contra la "Maldición de los recursos" Naturales*. Oxfam.
Recuperado de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp134-lifting-the-resource-curse-summary-sp_3.pdf.
- Parra, I. (1972). *Colombia: crecimiento y desequilibrios*. Colombia: Fondo de Cultura.
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. (2011). *Prosperidad para Todos. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Reina, L.; Alejo, D. y Devia, N. (2018). *Análisis regional de Colombia y su maldición de recursos naturales: cambios institucionales tardíos*. Bogotá: Latinoamericana de Estudios Urbano.

Soler, J. P. (2012). *Locomotora minero energética: mitos y conflictos socio ambientales*. Bucaramanga: CENSAT Agua Viva.

UPME. (2006). *Plan nacional para el desarrollo minero*. Bogotá: UPME.

Ureña, R. y Sánchez, B. (2013). *Derechos humanos, desplazamiento forzado e industrias extractivas en Colombia*. Bogotá.

