

**PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA PREVENIR O ESCAPAR DE LA MALDICION DE LOS RECURSOS: ALGUNAS SUGERENCIAS PARA COLOMBIA.**

POR: EDGAR BEJARANO BARRERA<sup>1</sup>

Investigador Asistente: Daniela Pérez Giraldo

---

<sup>1</sup> Profesor de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas e Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá

## **1. INTRODUCCIÓN**

## **2. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y SUS ENSEÑANZAS**

### **2.1 La Terapia de Noruega para Contrarrestar la Enfermedad Holandesa**

### **2.2 Terapia de Noruega para contrarrestar el Rent Seeking**

## **3. PERTINENCIA CONTEMPORÁNEA DE LA TERAPIA CONTRA LA ENFERMEDAD HOLANDESA APLICADA POR NORUEGA**

### **3.1. Terapia para Controlar Movimientos de los Factores**

### **3.2 Terapia para Controlar Efecto Expansivo del Gasto**

### **3.3 Terapia para la Pérdida de Externalidades**

## **4. ALGUNAS PROPUESTAS ALREDEDOR DE LA EXPERIENCIA DE LA MINERÍA EN COLOMBIA**

## 1. INTRODUCCIÓN

Las propuestas que aquí se intentan tienen la doble perspectiva de responder a la posibilidad de desarrollar políticas deliberadamente preventivas de la maldición de los recursos naturales, así como de reconocer que ésta puede emerger más por fallas previas en la institucionalidad y en los entornos socio-económicos, que por los propios efectos que suelen asociarse con el descubrimiento y explotación de los recursos naturales.

Las propuestas de política que han sido identificadas para prevenir la maldición de los recursos han sido extraídas de la experiencia de algunos países como Noruega y Botsuana, aparte de otros que eventualmente se citan, que reaccionaron a los primeros síntomas de la patología y consiguieron neutralizarla o que, por diversas razones, avanzan por buen camino y son considerados por ello como relativamente exitosos.

Por otro lado, los únicos argumentos en contra de o para poner en duda la literatura sobre la maldición han sido desarrollados con base en soportes empíricos de caso más que en la construcción de enfoques conceptuales alternativos.

A pesar de contar con un grupo de países como ejemplos, el de Noruega se tomará como un referente que será objeto de un tratamiento más detenido<sup>2</sup>.

Como lo señala un artículo de Adne Cappelen y Lars Mjøset, Noruega ha evitado la maldición de los recursos por varias razones, entre las que sobresalen: primero, es un país que consiguió integrar las industrias basadas en recursos naturales con el resto de la economía; segundo, desarrolló instituciones para administrar adecuadamente los choques a la economía que son típicos en economías con abundancia de recursos naturales, tal es el caso de los cambios drásticos en los términos de comercio, al igual que la contención y separación conveniente entre las grandes rentas producto de la extracción de los recursos naturales y el gasto que esas mismas rentas pueden desencadenar; y en tercer lugar, mantuvo alejados de la economía, mediante el instrumento de los fondos de inversión, al grueso de los ingresos del petróleo y sólo utilizó los retornos de esos fondos para ayudar a financiar el gasto público pero una vez los incorporó al presupuesto.

Cabe anotar que, desde el siglo XIX, la experiencia de desarrollo de Noruega siempre ha procurado integrar el desarrollo basado en recursos naturales con expresiones manufactureras como la producción de equipos para extraer maderas, la producción de bienes intermedios para la industria del transporte marítimo, entre algunos ejemplos. Así

---

<sup>2</sup> Noruega tiene un doble interés por tratarse de una nación con un modelo peculiar de Desarrollo, el de los países Nórdicos, que contrasta con el modelo Europeo y el Anglo-Sajón, pero también por su robustez para enfrentar los choques externos producto de su riqueza en recursos naturales. De pronto esto último puede sugerir fortalezas propias del modelo Nórdico.

mismo, la experiencia con el petróleo en los años sesenta tampoco era la primera de esa naturaleza que el país había vivido, puesto que a comienzos del SXX experimentó otra relacionada con el poder generador de energía con base en el agua. Se trata pues de una economía con antecedentes suficientes en materia de la explotación de los recursos naturales.

Pero el valor referencial de Noruega no radica exclusivamente en el éxito alcanzado soportando un alto crecimiento con base en los recursos naturales, sino también en haber conseguido elevados resultados en desarrollo humano y en otras medidas de bienestar.

No obstante el valor comparativo de los ejemplos para interpretar la realidad contemporánea y el instrumental de políticas para dar un manejo apropiado a la misma, no debe perderse de vista las diferencias geográficas, culturales, sociales y políticas de los diferentes países como tampoco los distintos momentos en los que han tenido lugar su desarrollo y sus boom mineros.

De todas formas, con Noruega se tiene la posibilidad de avanzar en un learning de políticas, pero el potencial para ello no debe ser exagerado de ninguna manera.

## **2. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y SUS ENSEÑANZAS**

En línea con el perfil de las interpretaciones dadas a la maldición, esto es, que tiene un componente económico y uno político, las estrategias seguidas para enfrentarla han solido ser de corte económico y de índole institucional, pero su énfasis puede variar entre esas dos dimensiones, así como su alcance entre lo nacional y lo regional-local, y su enfoque que puede ser más microeconómico o macroeconómico.

Dado el anterior comentario, la experiencia clásica por excelencia ha sido la de Noruega, país que se considera ha conseguido escapar de la maldición de los recursos pues estuvo expuesto a los síntomas de esta patología en los años setenta y ochenta del siglo pasado, cuando reestructuró su sector petrolero para extraer mayor cantidad del crudo, pero que gracias a sus políticas luego esa economía estuvo lista para mantener un buen funcionamiento de su sector no petrolero transable.

No obstante, esta economía, como cualquiera otra, ha atravesado por crisis de importancia como la que la afectó a comienzos de los años noventa, la cual le significó desempleo y pérdida de crecimiento, pero que igualmente la manejó a través de políticas no convencionales como promover la expansión aumentando el déficit fiscal sin devaluar su moneda. En su lugar, el recurso fue una política de ingresos y de solidaridad alternativa, fundamentada en sacrificar salarios para mejorar con ello la competitividad de los sectores transables, corregir los desequilibrios en la cuenta corriente para abrir espacio

para que la política fiscal recuperara la situación del empleo, mientras la banda cambiaria mantenía en línea la inflación con la de Europa.

A pesar de que no hay un acuerdo sobre si Noruega padeció o no la enfermedad, lo cierto es que corregidos los impactos iniciales del petróleo sobre su economía, la participación de los ingresos petroleros en el total de los ingresos de Noruega vino a ser rápidamente constante y los movimientos de trabajo hacia el sector petrolero terminaron siendo modestos.

Para formarse una idea de lo que representa el petróleo para Noruega, según Thorvaldur Gylfason se estima que la riqueza petrolera de esta nación oscila entre un 50% a 250% de su GNP, dependiendo de la volatilidad de los precios del hidrocarburo.

Cuando se habla de la maldición de los recursos como un problema para el desarrollo se suele diferenciar entre sus aspectos económicos, más relacionados con la enfermedad holandesa, y lo que son sus aspectos políticos e institucionales ligados con la captura por parte de algunos grupos en el poder de los recursos abundantes y con la corrupción que puede facilitar el enriquecimiento abrupto.

Cuando se indaga sobre la manera como Noruega consiguió escapar a la maldición de los recursos naturales, algunos autores como Erling Roed Larsen se refieren a la puesta en marcha de un mix de políticas que parece haber sido la solución salvadora, los componentes del mismo han sido: minimizar actividades de rent seeking y limitar (refrenar) el efecto movimiento de los factores, el efecto expansivo del gasto y la pérdida de los efectos de spillovers (o de externalidad positiva), asociados todos con el ingreso masivo de recursos producto de las actividades petroleras.

#### *La Búsqueda y Captura de Rentas (Rent-Seeking):*

Rent seeking es la expresión que sintetiza la faceta política e institucional de la maldición, mientras que los restantes elementos están asociados con la enfermedad holandesa, síntesis de la dimensión económica de la maldición.

Como lo señala Gylfason, la producción primaria generalmente retorna rentas. Las rentas de los recursos naturales difieren de los beneficios, que son el exceso de los ingresos sobre los costos, en la medida en que la mayoría de los recursos naturales son limitados y ello hace necesario regular su utilización mediante un acceso restringido a ellos, lo cual termina generando una especie de sobreganancia para quien los posee o explota.

Aquellos (gobierno, empresas, individuos) a quienes la propiedad o los derechos de explotación del recurso los dota de acceso a éste, obtienen una ventaja más allá de los

beneficios normales de explotarlo. Esa ventaja es la renta del recurso, la cual, en la mayoría de las otras formas de actividad desaparece en razón a que promueve la entrada de un gran número de competidores y ellos se encargan de aniquilar cualquier forma de ganancia supernormal.

Aparte de la administración del recurso, las rentas se originan también en circunstancias en que la producción extraíble de los recursos es fijada en periodos más cortos o más largos por parte de la autoridad pública o por la misma naturaleza.

Las rentas generadas por una explotación varían ampliamente dependiendo del tipo de explotación: en petróleo ascienden a cerca de un 80% del ingreso mientras que en el sector pesquero están alrededor de un 33%. La magnitud de las rentas está relacionada con el costo de capturar, cavar o bombear a la superficie; esto significa sencillamente que entre mayores sean los costos relativos, las rentas que se obtengan serán menores.

Cuando se restringe el acceso a un recurso, las partes activas en su extracción se esforzarán por adquirir la renta. La búsqueda de rentas puede tomar varias formas todas las cuales revelan esfuerzos de producción y otras actividades necesarias.

Obviamente la búsqueda de rentas no es algo exclusivo de la minería o de los recursos naturales pues también se configura en otros sectores cuando se debe competir por un recurso limitado que es asignado por debajo de su valor real como, por ejemplo, el crédito racionado o la moneda extranjera restringida, o cuando se tramitan y ganan protecciones que elevan los beneficios más allá de lo normal.

El tipo de ordenamiento económico, de mercado o de economía planificada, tiene mucho que ver con la posibilidad misma de perseguir y extraer rentas por parte de los agentes. De hecho, se espera que el mercado goce de una mayor capacidad con relación al Estado para liberar o cuanto menos aliviar a la sociedad del desperdicio y la corrupción que se suelen desprender de la búsqueda de rentas.

Para Gylfason, donde el Estado u otra autoridad pública poseen un recurso, la búsqueda de rentas conduce usualmente a los empresarios a sostener estrechas relaciones con las autoridades y ello perjudica a los consumidores.

La persecución de rentas es responsable también de la protección excesiva a determinados sectores y ello termina favoreciendo a los productores y dañando a los consumidores<sup>3</sup>. El resultado asociado con la protección suele ser menos importaciones, pero también menos exportaciones porque se produce para un mercado interno cautivo y

---

<sup>3</sup> Los productores protegidos pueden vender a un precio más alto que el de su competencia internacional y esa es una forma de extraer rentas.

no hay motivos para preocuparse por exportar. Al final, el crecimiento de la economía se afecta negativamente.

Esa protección se origina no sólo en la capacidad de negociación y presión de los sectores que buscan ser favorecidos, sino también en el temor de los gobiernos por los efectos reales de la enfermedad holandesa.

Un hecho estilizado que destaca Gylfason, con base en el estudio de varios países, es que en el periodo 1970-1998 el arancel promedio sobre importaciones se incrementó en un punto porcentual por cada cinco o seis puntos de incremento en la participación de la fuerza de trabajo vinculada al sector primario de la economía.

Algo de destacar porque está en la esencia del problema es que las ganancias en los términos de intercambio y el boom de los recursos naturales puede disparar interacciones políticas entre grupos con poder que terminan desencadenando déficit en la cuenta corriente, sesgadas redistribuciones de tipo fiscal y reducido crecimiento.

Es claro que en una sociedad en la que la búsqueda y captura de rentas es exitosa, ésta puede llegar a incidir sobre el balance de poderes, particularmente si esos recursos son significativos desde un punto de vista macroeconómico. Definitivamente quienes persiguen rentas y también quienes manejan su asignación están interesados no sólo en los valores monetarios sino también en las ganancias de poder que éstas pueden otorgar.

A pesar de que la democracia y la economía de mercado garantizan más que la autocracia y las economías de planeación central lo que es el ejercicio de la meritocracia y del buen gobierno, esas formas de ordenamiento no necesariamente tienen la capacidad para prevenir que las personas o grupos con mayor riqueza ejerzan más influencia en los escenarios políticos y económicos que otros, además no siempre guiados por el bien común.

Es claro que la concentración de riqueza y poder en pocas manos amenaza la cohesión nacional y el crecimiento, algo que es menos problemático cuando se cultiva la riqueza por merecimiento y esfuerzo que cuando se consigue por conductas buscadoras, oportunistas y capturadoras.

Otra idea fuerte que desarrolla Gylfason, es la de que los recursos capturados y conseguidos sin mayor esfuerzo conducen a la corrupción y al desperdicio<sup>4</sup>. En el caso de los ingresos que se derivan de la explotación de los recursos naturales pueden aparecer como maná caído del cielo, generar la sensación de abundancia y ser susceptibles por ello

---

<sup>4</sup> Para sustentar la idea utiliza el ejemplo de los recursos que son producto de préstamos subsidiados o de la ayuda sin contrapartida o compromiso alguno y que pueden conducir a una mala asignación de los mismos.

de una utilización menos juiciosa que la de los recursos que no sólo se extraen sino que es preciso producirlos.

Para encontrar solución al problema de la búsqueda y captura de rentas se han propuesto varias alternativas como asignar los recursos “a dedo” a agentes privados, hacer esto mismo a través de mecanismos de subasta, dejar que el Estado se ocupe por completo de esos recursos, implementar una autoridad democrática e independiente que acumule y disponga de los recursos, y distribuir por partes iguales las rentas entre todos los ciudadanos.

Definitivamente todas las propuestas de solución pueden fallar en uno u otro sentido; sin embargo, algunas naciones se han jugado por alguna en particular mientras que otras lo han hecho por otras alternativas e incluso, algunas más, han intentado un uso simultáneo de las diferentes opciones en la perspectiva de diversificar el riesgo y reconciliar variados puntos de vista.

Otra manera de aproximar el problema del rent seeking es a partir de los fundamentales de la sociedad como, por ejemplo, su sistema político. Al respecto, la fórmula político-institucional para reducir la búsqueda y captura de rentas tiene que ver con la existencia de una democracia transparente y auténtica, con un monitoreo y apropiados controles en diversos niveles e instancias del Estado y el mercado, con un sistema judicial efectivo, y con el posicionamiento de determinadas normas y valores sociales.

Una democracia transparente requiere no sólo la rendición de cuentas sino también procesos políticos pulcros y la existencia de contrapesos y oposición política efectivos. Cooptar la oposición, hacer inviable la oposición o llegar al poder por la vía de procedimientos ilegales, violentos y soterrados, propicia democracias de fachada o remedos de democracia.

Un sistema judicial efectivo se mide por su eficacia enfrentando, castigando y disuadiendo el delito en sus diversas expresiones. Es un sistema independiente, no abusivo, ágil, objetivo y que minimiza la impunidad.

Para los buenos resultados el sistema necesita promover y coordinar el posicionamiento de ciertas normas y valores en la dirección en que se genere un equilibrio, en el cual, el grueso de la población premie y procure los comportamientos innovativos y productivos frente a los rentísticos-especulativos.

*La Enfermedad Holandesa:*



Sobre la enfermedad holandesa es evidente que está ligada con el movimiento de los factores productivos desde diversas actividades hacia el sector de extracción de recursos o hacia actividades que consiguen crecer al margen de éste; con el ingreso a la economía de unos recursos que generan demanda por la moneda doméstica, la aprecian y crean excesos de demanda por determinados bienes, particularmente los no transables; y con la pérdida de importantes externalidades<sup>5</sup> producidas por los sectores desplazados por la minería y que, en gran medida, suelen ser transables.

Los tres aspectos centrales de la enfermedad se asocian con la expansión de la demanda agregada, la apreciación real de la moneda nacional y el debilitamiento de sectores transables, como la agricultura y la industria, mientras se fortalecen los no transables como la finca raíz. Todo lo cual impacta sobre la asignación de recursos (la apreciación de la moneda produce ese efecto) y la trayectoria de crecimiento de la economía, la cual puede hacerse más inestable y sesgada pues entra a depender de actividades volátiles en precios como la minería.

### **2.1 La Terapia de Noruega para Contrarrestar la Enfermedad Holandesa**

En los años setenta y ochenta, los fijadores de política en Noruega experimentaron en la dirección de desarrollar instrumentos preventivos para eludir la enfermedad holandesa y ello los condujo a sugerir políticas como las que enseguida se detallan:

a) Movimiento de Factores: para contrarrestar el movimiento intersectorial de los factores productivos se suprimió el atractivo de las mayores remuneraciones regularmente pagadas por el sector minero mediante la implementación de un instrumento de coordinación para fijar los salarios de la economía conforme con la productividad del sector manufacturero.

Las negociaciones salariales se han basado en proteger la competitividad de los sectores transables y en mantener una estructura salarial relativamente igualitaria a nivel de la industria.

Ese sistema de negociación salarial centralizado fue soportado con la creación de agencias neutrales especialistas en computar y validar el incremento de la productividad manufacturera y enriquecido con otros programas como el estímulo a la participación de la mujer en el mercado de trabajo y la mejora en los sistemas de información sobre vacantes y competencias laborales.

---

<sup>5</sup> Básicamente externalidades por generación y difusión de información, conocimientos, aprendizajes e innovaciones, pero también por la vía de las mayores interacciones de mercado.

Este modelo de negociación fue factible porque las partes en el mercado de trabajo fueron grandes coaliciones de empresarios y trabajadores capaces de pensar en el interés agregado y no en el individual.

No sobra señalar que en el Estado siempre ha estado como preocupación central el empleo<sup>6</sup>, al punto de ser objetivo de la política fiscal, pero éste se vio desplazado a comienzos del nuevo siglo por nuevos objetivos como la inflación y la tasa de cambio.

b) El efecto expansivo del gasto: las políticas en esta materia se han encaminado a controlar la expansión de la demanda agregada y básicamente giran alrededor de erradicar (aislar, retirar) de la economía los ingresos extras que entran como resultado de las mayores ventas al exterior relacionadas con los recursos naturales. Los instrumentos para lograr este propósito han sido la inversión afuera de la economía y una rigurosa disciplina fiscal.

De este modo se evita la creación de una mayor capacidad para gastar internamente en la economía en cuestión y se impide la existencia de cantidades excesivas de moneda extranjera, factores ambos que apreciarían la tasa de cambio real ya sea por el surgimiento de tensiones inflacionarias o por aumento de la oferta relativa de moneda extranjera.

La apreciación de la moneda, aparte de sus consecuencias negativas en la competitividad de las exportaciones y de los sectores que compiten con las importaciones, sobre todo cuando la fundamentan en los precios y costos relativos más que en altas productividades e innovación; también es combustible para una mayor entrada de capitales con lo cual se retroalimenta aún más dicho proceso.

Sin duda Noruega tuvo una tradición, que conservó desde los años treinta, de seguir un sistema de tasas de cambio fijas y para ello los instrumentos en que se soportó por mucho tiempo fueron el control al crédito y los controles al capital, medidas que desmontó en 1981 y 1991 respectivamente. Dentro de esa tradición ha estado la defensa que el banco central de ese país ha hecho de la estabilidad de su moneda mediante el manejo de la tasa de interés y la intervención en el mercado cambiario.

A pesar de esa larga tradición de manejo cambiario, en el 2001, Noruega abandonó ese modelo de administración del tipo de cambio y optó por un cambio flotante al que la mayoría de países anglosajones se habían acogido desde los años ochenta y noventa del siglo pasado.

---

<sup>6</sup> Noruega se ha caracterizado por registrar una de las más altas participaciones y menores niveles de desempleo en la OECD.

Aparte de los esfuerzos por proteger la tasa de cambio y controlar por esa vía la asignación del gasto, Noruega recurrió a otros mecanismos, también utilizados por otros países mineros, para evitar el efecto expansivo del gasto, entre ellos se registran los siguientes:

- Pagar o pre-pagar la deuda externa cuando sea posible.
- Establecer fondos petroleros afuera del país.
- Ajustar la política macroeconómica para dosificar la expansión de la demanda según que la economía se encuentre cerca o lejos de su potencial productivo.

En 1996, Noruega creó un Fondo Petrolero para adelantar una política sólida que le permitiera contrarrestar las fluctuaciones en el precio del petróleo con su impacto colateral sobre el desempeño de la economía.

Con una medida como la del Fondo, Noruega consiguió separar la exploración del petróleo del uso de los ingresos petroleros y se ha ido posicionando cada vez más como un país exportador de capital, lo cual, en alguna medida, también volvió su economía más vulnerable a los choques que se producen en los mercados financieros globales.

Apoiado en el Fondo, y como lo señalan, Adne Cappelen y Lars Mjøset, Noruega introdujo dos reglas fundamentales de política:

La primera regla fiscal que obliga a que los ingresos petroleros del gobierno sean transferidos a un Fondo, al cual sólo se le permite invertir en activos del exterior y transferir hacia la economía tan sólo los retornos del Fondo, los cuales ingresan al presupuesto del gobierno.

Así las cosas, la riqueza petrolera no es consumida sino convertida en riqueza financiera y con la perspectiva de una población en franco envejecimiento, puede ser una buena medida para financiar hacia el futuro un generoso estado de bienestar.

La regla fiscal referida tiene la virtud de contribuir a una estructura industrial más estable, pues el sector transable se enfrenta a condiciones de mercado más regulares en su comportamiento.

La otra regla se centró en fijar un target de inflación de 2.5%, el cual se convirtió en el principal objetivo y en un ancla para la política monetaria. La idea es asegurar una tasa de inflación en línea con la de los principales socios comerciales y ello también exige una tasa de cambio estable con éstos.

Noruega consideró dentro del manejo macroeconómico dado a los recursos petroleros la posibilidad de utilizarlos con propósitos anticíclicos, esto es, usar las rentas del petróleo para neutralizar recesiones, así como acudir a los retornos de los fondos petroleros en comparación con otras alternativas de financiamiento para soportar políticas activas del gobierno.

Es indiscutible que el rigor y el éxito de una política con estas características ha dependido en gran medida de que las rentas de los recursos acudan en su totalidad al gobierno central. Seguramente los resultados hubiesen sido distintos si individuos, coaliciones o grupos élite hubiesen controlado las referidas rentas para inyectarlas en la economía doméstica.

c) Política para compensar posibles pérdidas de externalidades positivas provenientes de los sectores desplazados por la expansión de la minería.

Antes de tener que compensar o contrarrestar la extinción de sectores transables no mineros y de perder todos los efectos externos que ellos promueven, la primera medicina es procurar políticas macroeconómicas que no respondan al boom minero permitiendo más gasto.

De no aplicarse esa solución o de no conseguir una respuesta efectiva, tendría que recurrirse a otras propuestas de política que tendrían alguna razón de ser cuando se presenta el efecto desplazamiento a favor de la minería y en contra de actividades como la manufactura o la agricultura, así mismo cuando las actividades que han sido desplazadas son efectivamente una fuente de las externalidades aludidas (conocimiento, aprendizajes, información, etc) y la minería, al igual que las actividades que prosperan al margen de ella, definitivamente no cuentan con una capacidad semejante o superior para generarlas.

Contrarrestar la pérdida de los efectos de externalidad es algo que se puede conseguir promoviendo los efectos de aprendizaje y la innovación en los sectores transables o lo que quede de ellos, pero también procurando que el desarrollo de la minería sea intensivo en conocimiento, innovación y capital humano, los cuales, además, es deseable que se difundan a otros sectores de la economía.

La primera discusión que se precisaría avanzar es si efectivamente en Noruega se presentó ese efecto desplazamiento y, la segunda, en caso de haberse dado, si definitivamente el sector petrolero y en general los de recursos naturales están lejos de proveer las externalidades aludidas.

Para algunos autores como Gylfason las exportaciones de petróleo efectivamente desplazaron a las no petroleras dejando su participación dentro del ingreso estancada alrededor de una década. Por su parte Adne Cappelen y Lars Mjøset rechazan tal afirmación pues consideran que Noruega ha sido una economía abierta desde 1900 y que se ha caracterizado además por una elevada participación exportadora de sectores no mineros como el pesquero.

Independiente de quien pueda tener la razón, Adne Cappelen y Lars Mjøset citan a Senghaas, quien se sustenta en la tesis de los encadenamientos de Hirschman para señalar que en los primeros países Europeos (incluyendo a los Nórdicos) y en algunos colonizados por estos como Estados Unidos, Canadá y Australia, los spillovers positivos de las industrias basadas en recursos naturales pudieron ser tan extensos como los de las industrias manufactureras contemporáneas y ello las convirtió entonces en una fuente de crecimiento.

Por otro lado, Adne Cappelen y Lars Mjøset señalan que el argumento de que las materias primas son inferiores a la industria manufacturera en términos de *linkages* refleja el contexto histórico e institucional de América Latina pero no el de otros lugares, como los arriba registrados, en donde no sucedió lo mismo.

Lo que queda claro en los países con un desarrollo integral de las industrias basadas en materias primas naturales es que en sus primeras etapas el foco es la exploración con fines domésticos pero luego las destrezas que se van cultivando dan paso a nuevos productos de exportación.

El caso de Noruega es justamente el desarrollo de una minería con base en explotación marina, la cual exigió tecnologías más complejas que las requeridas para la extracción del subsuelo. Esta circunstancia compensó efectos de externalidad que pudiesen haberse perdido en otros sectores.

De hecho la explotación de petróleo en el mar del Norte demandó más capital, experticia y know how, y movilizó menos trabajo.

Pero además el país se preocupó por desarrollar políticas para la formación de capital humano así como para el desarrollo de corte industrial.

En el año de 1972, el gobierno Noruego creó una compañía estatal denominada Statoil para que se ocupara de organizar el aprendizaje y la transferencia de tecnología hacia la industria petrolera.

El gobierno ha estado interesado desde el comienzo en contar con capital humano para el sector petrolero y por ello algunas universidades desarrollaron sus programas académicos e investigación en áreas relevantes para dicho sector; igualmente a las autoridades les ha importado desarrollar una nueva destreza manufacturera y procurar conexiones entre la extracción de petróleo y la oferta de la industria.

Para el gobierno Noruego ha sido uno de sus objetivos de política crear los encadenamientos y enlaces entre la extracción de recursos naturales y el resto de la economía.

Definitivamente como bien lo ilustran Adne Cappelen y Lars Mjøset, la pesca, las maderas, la generación de energía hídrica y la exploración de petróleo han procurado ser integradas, en su momento, con el resto de la economía de Noruega.

Los nexos hacia adelante han conducido a un desarrollo industrial de bienes semi-manufacturados como papel y pulpa, productos metálicos, productos químicos y empaques-envases-, mientras las conexiones hacia atrás han favorecido la producción de maquinaria (embarcaciones, turbinas, equipos de comunicaciones, instrumentos de sísmica, etcétera).

A pesar de que ha habido periodos de relativa desindustrialización, es evidente que en sus efectos ellos han sido superados por las políticas industriales activas que han propiciado las conexiones industriales señaladas.

La profundidad del proceso de transformación realizado alrededor del petróleo condujo a reestructuraciones como la de la industria de astilleros, la cual incursionó en la fabricación de equipos (plataformas marinas) para la exploración petrolera. Otro efecto incentivo al desarrollo industrial, parece haber provenido de exponer los sectores productivos a la competencia foránea y al desmonte de programas de apoyo como la industria naciente, cuando el país se vinculó con la Unión Europea.

Noruega es un ejemplo que demuestra que no hay razón para que la extracción de recursos naturales no conduzca o sea contraria por si misma al desarrollo de un sector manufacturero caracterizado por spillovers, aprendizajes y escalas claves en una economía del conocimiento.

Para cerrar este punto, es evidente que Noruega contradice la gran mayoría de los hechos estilizados que parecen connaturales a las economías mineras, tal es el caso de la poca atención que le prestan a la educación y a la investigación, lo mismo que a las políticas sectoriales, pues consideran que la minería suministra los recursos necesarios para el desarrollo.

Es claro que Noruega canalizó recursos hacia educación, investigación y desarrollo; estimuló la internacionalización de los escolares; aumentó las horas de trabajo en docencia e investigación; y creó los centros de excelencia.

Del lado de la política industrial, tampoco se descuidó pues priorizó la creación y acumulación de conocimiento en manufacturas; la diversificación de exportaciones; la búsqueda de nuevas ventajas comparativas; y la promoción del progreso técnico y el capital humano.

En conclusión, Noruega muestra que ha sido posible obtener alto crecimiento, equidad y desarrollo social a pesar de ser un país exportador de materias primas, abierto al comercio y a la movilidad de factores.

## **2.2 Terapia de Noruega para contrarrestar el Rent Seeking**

Desde el inicio de este documento se señaló cómo la maldición de los recursos naturales no es sólo enfermedad holandesa, como tampoco su solución se relaciona exclusivamente con la política macroeconómica. De entrada se afirmó que hay otro componente de la misma relacionado con aspectos político e institucionales y que ha sido denominado rent-seeking.

Trayendo a colación el interesante trabajo de Adne Cappelen y Lars Mjøset acerca de si Noruega puede ser un buen modelo para el desarrollo de las naciones ricas en recursos naturales, es preciso ampliar los aspectos político-institucionales de la maldición pues, para los referidos autores, no se limitan al rent seeking sino que se extienden para incluir otros dos componentes.

### *Otros Componentes Político-Institucionales:*

El primero de ellos se relaciona con el hecho de que los gobiernos tienen mucho que ver con el manejo de las rentas de la explotación de los recursos naturales y ese dinero “fácil” que ingresa a las arcas del Estado, por su control directo de las actividades de extracción o por la vía de tributos e imposiciones, distorsiona sus decisiones puesto que las politiza. Un buen ejemplo de ello es el menor gasto que por lo regular hacen las naciones con abundancia en recursos naturales en rubros como la educación, la innovación e investigación y el desarrollo, con lo cual comprometen negativamente su futuro crecimiento.

Complementando el tema de las decisiones de los gobiernos, el otro componente atañe a la menor disposición a abrir la economía y a eliminar restricciones al comercio debido a que la abundancia de recursos permite soportarse menos en la producción de otros

bienes transables y se cuenta con los medios suficientes para proteger a la producción doméstica amenazada por la competencia externa.

La protección de otros sectores es cómoda de financiar por su menor peso relativo en el producto de la economía frente al del petróleo y se justifica porque se trata de fuentes alternas de ocupación de recursos, con lo cual se reducen tensiones sobre la minería.

Un camino alternativo, seguido por algunas naciones, consiste en dejar que se quiebren esas otras actividades, se entre a depender luego de las importaciones y el gobierno sencillamente se expande para ocupar a los trabajadores desplazados y subsidiar los consumos de los más pobres. Esta fórmula tiene problemas de sostenibilidad en el largo plazo, ya sea porque la desbordan los compromisos adquiridos o porque cambian drásticamente los precios de los minerales (petróleo).

#### *El Principal Componente Político-Institucional: Rent-Seeking*

Acerca del rent seeking, es un problema que emerge con la entrada masiva e inesperada de ingresos procedentes de la explotación de los recursos naturales y con el surgimiento de individuos o grupos de individuos que tratan de hacerse al control de esos ingresos, lo que termina debilitando la atención por las actividades productivas e innovativas y alejando los mejores talentos de ellas, aparte de que desencadena pugnas y conflictos en varios niveles y entre niveles (central, regional, local) por hacerse al control de esos recursos.

El problema no radica en la búsqueda y captura de las rentas per se, sino también en la destinación que se hace de las mismas y en la persecución de beneficios puramente individuales o grupales.

De otra parte, la captura de rentas y los conflictos por hacerse a éstas terminan causando daño al sistema político e institucional<sup>7</sup>, lo cual trae funestas consecuencias para el desarrollo. Buen ejemplo de lo anterior son las cercanías que se crean entre los buscadores de renta y los políticos, con lo cual buscan beneficiarse ambas partes.

Otras consecuencias son de índole cultural y en los comportamientos, pues los agentes son permeados por una sensación de sobreabundancia, de riqueza desmedida de la que todos deben aprestarse a sacar partido, de que es posible en ese escenario actuar estratégicamente para conseguir una fácil promoción o ascenso económico, todo lo cual

---

<sup>7</sup> Le causan daño porque lo capturan, lo corrompen, lo hacen ineficiente, le restan credibilidad y lo distorsionan alejándolo del interés colectivo.



incide en las elecciones y decisiones económicas como, por ejemplo, en las relacionadas con el endeudamiento<sup>8</sup> y el mercado de trabajo<sup>9</sup>.

El buscador y capturador de rentas persigue riqueza existente y no crea nueva riqueza, así mismo con frecuencia usa su riqueza en consumos de bienes foráneos en lugar de invertirla en capital humano y progreso tecnológico. Definitivamente su proceder incide negativamente en el crecimiento de la economía.

Otra de las facetas del rent seeking es que genera corrupción y ello desestimula la inversión y el crecimiento. Las razones de esos resultados se encuentran en la transmisión de incentivos perversos, en sobrecostos causados, en el entramamiento de procesos, en la mala asignación de recursos, entre otras.

Frente a esas consecuencias políticas e institucionales que suelen acompañar la abundancia de recursos naturales podría afirmarse que Noruega ha salido bien librada pues se trata de una de las naciones con los mejores registros en el campo de la educación, abierta desde hace mucho tiempo a la competencia internacional y con uno de los niveles más bajos de corrupción del planeta.

El haber conseguido liberarse de esos aspectos político-institucionales de la maldición ha sido algo debido a la orientación de largo plazo que ha dado a su industria petrolera, a que se ha acogido a soluciones amigables con el mercado para la administración de los recursos, y a que ha adjudicado a cambio de un pequeño pago las licencias de exploración y explotación a las compañías domésticas y foráneas, pues el gobierno ha decidido expropiar las rentas del petróleo y del gas a través de impuestos y cuotas (cánones, derechos), lo mismo que por la vía de involucrarse directamente en el desarrollo de los recursos.

Esa intervención directa del gobierno en la producción, al igual de la que tiene lugar por la vía de los impuestos, cuotas, o derechos exigidos, responde a razones de fondo (ideológicas, del sistema político) y ello le ha permitido absorber alrededor de un 90% de las rentas de los recursos petroleros.

Según Adne Cappelen y Lars Mjøset es evidente que el gobierno de Noruega ha controlado las dos fuentes de recursos energéticos del siglo XX, agua y petróleo, pero también lo hizo en su momento con los recursos de la pesca marina.

---

<sup>8</sup> Algunas economías ricas en recursos se han sobreendeudado apalancadas en sus rentas futuras y ello ha terminado agravando la enfermedad holandesa.

<sup>9</sup> En zonas mineras es frecuente no sólo que el trabajo se encarezca sino que se aleje de las actividades de las mineras, particularmente cuando se trata de la mano de obra masculina.

Sin duda ha sido una política aceptada en Noruega que el gobierno central sea el principal benefactor de las rentas de los recursos naturales y ello ha sido así porque se entiende que esos recursos le pertenecen a la nación entera y no a compañías privadas o a grupos particulares.

Por otro lado, hay una clara comprensión de que financiar los gastos del gobierno con las rentas o con los ingresos de capital que provienen de invertir esas rentas es mucho más eficiente que hacerlo con fuentes alternativas. De todas formas, para los Noruegos, lo que está en juego es la financiación de largo plazo de un estado de bienestar.

#### *La Ruta Anti-rent seeking:*

Sobre la ruta específica seguida por Noruega para contrarrestar la búsqueda y captura de rentas hay varias vías, según Erling Roed Larsen, que arrancan con el mismo sentimiento de los individuos para incluir luego la norma ética y el sistema judicial.

Cuando hay un sentimiento generalizado de satisfacción y aceptación con la forma como la sociedad está siendo organizada, los individuos están menos interesados en participar en conflictos y más inclinados a cooperar. Ciertamente en Noruega ese sentimiento se ha visto reforzado ya que los recursos del petróleo han sido usados para beneficiar a todos a través de la inversión, el avance tecnológico y la educación.

Pero, por otro lado, las normas o valores que promueven el esfuerzo y la igual recompensa han recibido el apoyo popular y son una guía en Noruega que, además, se utiliza para prevenir que los individuos persigan ganancias con un mínimo de esfuerzo.

Obviamente las normas o valores tienen diversos alcances en aspectos como soportar la educación pública, conducir el sistema de salud pública y dotar de gran transparencia el sistema de impuestos<sup>10</sup>.

Para Larsen , es indiscutible que la norma-valores y el sistema judicial se complementan. De hecho, es difícil estructurar un sistema judicial perfecto e infalible y por ello se necesita que la norma-valores cumplan una labor de disuasión y freno; por otro lado, cuando lo ético y el contrato social fallan en promover las conductas deseadas, interviene el sistema judicial para detectar, disuadir o castigar el enriquecimiento ilícito y los comportamientos que atenten contra el bien colectivo o los derechos de los demás.

En definitiva, en Noruega se ha conformado un sentido de destino común y de espíritu colectivo, con el cual todos están satisfechos y pocos estarían interesados en retar. Aparte

---

<sup>10</sup> Larsen señala cómo el pago de impuestos y el ingreso gravable de cada individuo son de público conocimiento.

de ello, la transparencia, el escrutinio medio, el cumplimiento de la ley y las instituciones político-económicas previenen el fácil acceso a los fondos públicos.

Los determinantes concretos de la transparencia y de la dificultad para extraer fondos de manera ilegal tienen que ver con el manejo directo que tiene el gobierno de los ingresos petroleros, con su poder de control sobre la asignación de dichos recursos y con las limitadas opciones que podrían tenerse para acceder a los recursos de manera ilegal.

Naturalmente no se han bloqueado todas las puertas de acceso a los recursos puesto que aún quedan algunas, por demás legales, como los lobbies en el parlamento<sup>11</sup> y el manejo de negociaciones como la de los salarios.

#### *Concesiones en la Política Anti-rent seeking:*

De todas formas, a pesar de que el gobierno de Noruega ha hecho un gran esfuerzo por prevenir la maldición, ha tenido que ceder en algunos puntos de su estricto manejo como ha sucedido con la transferencia hacia el país y la disposición doméstica de los rendimientos derivados de los fondos petroleros. Ese tipo de concesiones han sido el resultado de la presión de los políticos, que se comprometen con la ciudadanía en los procesos electorales, y de la misma comunidad influenciada por una percepción de riqueza que se origina en las grandes reservas acumuladas<sup>12</sup>.

El mecanismo opera transfiriendo recursos del fondo petrolero al presupuesto del gobierno. En 1997 se transfirieron un 25% de los ingresos petroleros, en 1998 un 40% , pero de ahí en adelante la transferencia se situó en 10%.

En Noruega, de acuerdo con Gylfason, los gobiernos locales manejan menos restricciones de índole fiscal que el gobierno central pero es claro que también responden por una mayor proporción del empleo público (75%) y una apreciable del empleo total de la fuerza de trabajo de la OECD (25%). Por otro lado, resulta más costosa la expansión del gobierno central que de los gobiernos locales<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Estos lobbies persiguen transferencias, subsidios, ayudas sectoriales, alivios tributarios, entre otros.

<sup>12</sup> Las comunidades perciben que, a pesar de la riqueza visible para ellos, hay ciertas necesidades no atendidas.

<sup>13</sup> En áreas poco pobladas, los gobiernos locales son más eficientes prestando servicios públicos como la salud o la educación que los gobiernos centrales.

### **3. PERTINENCIA CONTEMPORÁNEA DE LA TERAPIA CONTRA LA ENFERMEDAD HOLANDESA APLICADA POR NORUEGA**

#### **3.1. Terapia para Controlar Movimientos de los Factores**

*Los Ejemplos de Noruega y Botsuana:*

Acerca de cómo controlar el movimiento de factores, la solución que se aplicó en Noruega consistió en coordinar la formación de los ingresos en la economía por la vía de fijar el salario de manera centralizada y tomando como la referencia al sector manufacturero, con lo cual se consigue restringir el mayor poder de negociación del sector petrolero (minero en expansión).

Otro ejemplo interesante es el de Botsuana, en donde la movilización de trabajo hacia la minería ha sido mínima debido a la naturaleza intensiva en capital del sector de diamantes, lo que ha hecho que no emplee más de ocho mil trabajadores cuando la industria manufacturera fácilmente emplea cuatro veces esa cantidad.

Estos dos casos sugieren soluciones a la movilidad de factores, en particular de la mano de obra, ya sea por la vía de instrumentos de política o con base en el modelo tecnológico adoptado por el sector minero.

Sin duda alguna la propuesta salarial de Noruega es consistente desde la perspectiva conceptual pero puede fallar cuando pretende ser aplicada por economías y sociedades diferentes, así como en momentos históricos y circunstancias también distintas a las asumidas por Noruega en los años en que transitó por la fase más intensa de su desarrollo petrolero.

Para empezar, no son comparables las posibilidades de desarrollar determinadas políticas e instrumentos como el referido en una economía como la de Noruega que es pequeña, equitativa, no muy diversificada y con un sistema político-social democrático, que intentar hacerlo en naciones completamente opuestas en sus características como, por ejemplo, las que tienen regímenes dictatoriales o las democracias cerradas, como sucede con gran parte de las economías en desarrollo que hoy atraviesan por una expansión de sus sectores mineros.

Algo parecido a utilizar a Noruega como un referente puede suceder con Botsuana, debido a que no sólo se trata de un país pequeño sino también con unos antecedentes institucionales muy particulares definidos desde su estructuración como sociedad durante la colonia, pero que definitivamente jugaron un rol especial en su independencia y luego con el manejo dado a su boom minero.

En cuanto al momento, es claro que referirse a experiencias de despegue minero en los años sesenta, setenta u ochenta del siglo pasado no ofrece un cuadro semejante a lo que ha sucedido desde mediados de la primera década del nuevo siglo con el boom minero internacional, el cual ha estado relacionado con el rápido crecimiento de las economías de China, India, Indonesia y de otras naciones emergentes. Ese boom ha desencadenado un fuerte impulso a las actividades de exploración pero también ha fortalecido la explotación minera y sus determinantes pueden conducir a una prolongación importante de la fase de buenos precios de los minerales<sup>14</sup>.

#### *El Reciente Boom Minero: Desarrollo Exógeno Vs Desarrollo Endógeno*

El boom ha significado oportunidades para muchas naciones con dotación en minerales pero que no se encontraban listas para enfrentar la situación o han tardado en reaccionar a ella. Una consecuencia han sido las tensiones sobre el mercado de trabajo y en general sobre los recursos.

La circunstancia antes anotada merece algunas precisiones, ya que es bastante probable que los problemas que puedan desprenderse de un choque o un boom minero no obedezcan a estar o no preparado para responder o a la rapidez con la que se haga esa respuesta, pues más importante parece ser dejar de leer e interpretar la abundancia de recursos mineros como el resultado de una dotación exógena y geológicamente dada para pasar a una interpretación en la que se aprecia no como una fortuna natural o maná caído del cielo, sino como algo endógeno producto de un aprendizaje colectivo fundamentado en inversiones de gran magnitud en desarrollo tecnológico en la extracción, refinamiento, etcétera.

Para autores como David y Wright, la minería en los Estados Unidos no se desarrolló como respuesta a una coyuntura de oportunidad sino como un producto deliberado de un entorno legal favorable, de la inversión en infraestructura de conocimiento público, y de una educación desarrollada en minería, minerales y metalurgia.

Para Wright y Czelusta, el sector petrolero se desarrolló exitosamente en Estados Unidos porque fue transformado en una industria del conocimiento.

---

<sup>14</sup> En los comienzos del boom, el efecto positivo de las economías asiáticas ha sido indiscutible, pero luego la difícil recuperación de la economía de Estados Unidos y la crisis Europea, que incidieron en el crecimiento de Asia, debilitaron en algo la dinámica de precios del petróleo y de otros minerales. Hacia el futuro se espera la reactivación general de la economía mundial y una reanimación general de los precios.

Un desarrollo minero entendido como algo endógeno y de largo plazo<sup>15</sup> y no como el resultado de respuestas coyunturales, es lo que le permitió a los Estados Unidos ponerse por encima del Reino Unido.

Un desarrollo minero endógeno puede tener posibles desplazamientos de recursos pero seguramente no es equiparable en sus efectos sobre esta materia a un choque abrupto al que se reacciona para hacerse a las ganancias inmediatas.

#### *Otros Sucesos en torno al Boom Minero:*

Como era de esperar, en ese nuevo escenario se propició un cambio significativo en el mercado del trabajo en minería, el cual se caracteriza actualmente por la relativa escasez de mano de obra, especialmente calificada y especializada, que se ha hecho muy sensible a la competencia internacional. Esto significa que la remuneración asignada a un determinado experto no la determina el mercado local o nacional que es la referencia inmediata sino la demanda internacional.

Aparte del boom minero-energético como encarecedor de los recursos naturales y particularmente de la mano de obra dedicada a la minería, está también la crisis económica internacional, la cual se ha centrado en las economías desarrolladas, cuyas monedas se han debilitado y favorecido con ello el fortalecimiento del valor de los metales preciosos (el oro) como forma de conservación y acumulación de riqueza. Esto último también ha tenido notable impacto en los precios, en la dinámica de la extracción de activos como el oro y en el valor de los recursos dedicados a esas actividades.

Lo que ha sucedido con las monedas de las economías desarrolladas y las de las economías emergentes, algunas de ellas mineras, unas depreciándose y las otras apreciándose, también ha repercutido en el costo de los factores productivos y en su asignación.

#### *Algunas Reflexiones:*

Tal vez las conclusiones fuertes que dejan los ejemplos utilizados se acercan a la idea de no permitirse grandes brechas de productividad entre sectores y regiones, lo cual facilitaría un manejo salarial con alguna convergencia; igualmente, se debe procurar alcanzar un modelo tecnológico de desarrollo minero intensivo en capital y conocimiento. Definitivamente, si en la economía se presentan, por culpa o no de la minería, crecimientos muy desequilibrados entre sectores y regiones, realmente va a resultar difícil

---

<sup>15</sup> La minería se desarrolló alrededor de un bloque de estrechas relaciones institucionales entre agencias del gobierno, instituciones académicas y corporaciones privadas. De hecho, las principales innovaciones en geología del petróleo tuvieron lugar en California a comienzos del siglo XX..

contrarrestar el efecto desplazamiento. Por otro lado, un modelo de explotación intensivo en tecnología y conocimiento termina favoreciendo muchos resultados como el medio ambiental.

La otra conclusión se deriva de la experiencia de los Estados Unidos que ha seguido un desarrollo minero endógeno y orientado a estructurar una industria del conocimiento alrededor de la minería, frente a la alternativa de buscar la extracción rápida y oportunista de los recursos, a través de movilizar todos los factores al alcance, con el propósito de sacar provecho de una coyuntura de rentas elevadas.

### **3.2 Terapia para Controlar Efecto Expansivo del Gasto**

Las fórmulas seguidas en esta materia son en general compartidas por las distintas naciones pero la diferencia quizás se encuentra en el compromiso que efectivamente se tiene con las mismas, en los instrumentos priorizados con tal fin, y en la consistencia intertemporal en la implementación de las medidas.

Por otro lado, las particularidades de algunas naciones pueden facilitar esta tarea como, por ejemplo, el caso de Botsuana, país que se caracteriza por importar una gran proporción de bienes transables desde Sudáfrica y por ello cualquier tensión de gasto termina desplazada hacia esta última nación y no origina desbalance externo porque la financiación de ese gasto es más que suficiente. Como es de esperar, esta misma situación reduce la presión de demanda sobre los no transables.

En lo fundamental estas políticas buscan evitar o neutralizar el impacto que los grandes flujos de ingresos generados por la expansión minera y la posible apreciación de la tasa de cambio real afecten al resto de la economía.

#### **a) Esterilización y estabilización de ingresos: Enfoques**

En lo esencial tales políticas suelen ser de esterilización de ingresos así como de estabilización. La esterilización se refiere a evitar que esos ingresos extras e inesperados muchas veces entren masivamente a la economía y/o retirarlos en caso de que estén propiciando excesos de demanda; por su parte la estabilización consiste en distribuir en el tiempo la corriente de ingresos que puede fluir hacia la economía y con ello uniformizar el gasto, evitando que se presenten excesos o defectos del mismo que afecten el equilibrio macro y la estabilidad del crecimiento. Definitivamente la esterilización y la estabilización son políticas relacionadas.

Para conseguir esos resultados se impone la prudencia fiscal, resistir las presiones de gasto que recaen sobre los gobiernos, acumular excedentes presupuestales o canalizar los

ingresos por la vía de los Fondos petroleros, y evitar un mayor endeudamiento apalancados en los ingresos corrientes o esperados que la minería pueda reportar.

#### *Difícil Abstenerse de Gastar:*

Muy a pesar de lo que recomiendan las políticas preventivas, encaminadas a promover el ahorro, es difícil para los gobiernos de las naciones en desarrollo abstenerse de gastar cuando enfrentan agudas problemáticas sociales y en su desarrollo. Frente a ello lo que se impone es una gran claridad sobre la calidad y eficacia del gasto que se debe emprender.

Un ejemplo de lo que parece un manejo apropiado del gasto apalancado en los recursos mineros o en sus retornos es el de Botsuana, país que los ha aplicado en el desarrollo de su infraestructura y educación, en lo que ha alcanzado elevados estándares internacionales.

Sin duda, aquellos gastos que promueven la diversificación del sector minero y de otros sectores de la economía, lo mismo que aquellos que representan potenciales para futuro crecimiento<sup>16</sup>, parecerían ser los más indicados.

No obstante se ha abierto la discusión alrededor de financiar con los ingresos de la minería parte del gasto social y también recursos pensionales, lo cual puede justificarse desde un punto de vista técnico en las naciones en las que la elevada inequidad puede estar limitando su crecimiento o comprometiendo incluso la seguridad y el futuro equilibrio político<sup>17</sup>.

Con todo, algo bien importante para que el gasto surta sus efectos es contar con una buena intencionalidad en el gasto<sup>18</sup>, suficiente capacidad institucional para tramitarlo y ejecutarlo, alta capacidad técnica para adoptar las asignaciones correctas y fuerte control ciudadano para velar por lo acordado y evitar fugas y desviaciones.

#### *Cuidado con la Apreciación Real de la Moneda:*

Definitivamente los países mineros que parecen haber evitado la maldición, han procurado buscar una depreciación real de sus monedas, lo cual no ha sido un resultado

---

<sup>16</sup> Aparte de los clásicos en infraestructura, capital humano e investigación-innovación, obviamente reformulados y redimensionados, están los que tienen que ver con desarrollo institucional y recuperación ambiental, por ejemplo.

<sup>17</sup> Hay países que desatienden los alcances de sus altos niveles de desigualdad y corrupción, corriendo el riesgo de verse abocados a soluciones políticas extremas que los conducen fácilmente por la senda de gobiernos populistas.

<sup>18</sup> No necesariamente significa lo mismo el gasto con el fin de preservar un determinado régimen político que el gasto con fines de desarrollo.



fácil de alcanzar, incluso han atravesado antes por momentos de apreciación real pero consiguieron revertirlos y evitar que se volvieran persistentes.

Evitar la apreciación de la tasa de cambio real también tiene que ver con las terapias macro relacionadas con el gasto, particularmente con su asignación. En lo esencial, lo que se debe buscar es evitar la apreciación nominal por la vía de las intervenciones del Banco Central comprando cambio extranjero frenando los incentivos para el ingreso de más capital, por ejemplo con un manejo apropiado de la tasa de interés<sup>19</sup>.

El otro aspecto de esta política anti-revaluacionista se relaciona con el control de la inflación a través de controlar la expansión de la demanda agregada, con ello se contrarresta directamente la apreciación real.

La estabilidad macroeconómica a la manera antes señalada es algo que no se controvierte y se debe mantener; sin embargo, se encuentran algunas economías mineras que definitivamente no son rigurosas con esos preceptos o sus políticas no tienen la eficacia esperada.

La apreciación de la tasa de cambio real es quizás una de las realidades en las que los resultados han sido evasivos de alcanzar, pues la dinámica de la inversión extranjera, sobre todo en la minería y en momentos de boom, se mantiene alta pues son grandes los espacios de expansión y no es fácil frenar un proceso que se interpreta como una oportunidad para las naciones receptoras; oportunidad que, además, no se tiene la certeza de su duración e intensidad futura.

El comportamiento de la inversión extranjera complica algunas políticas como la compra de divisas y los efectos de la liquidez introducida a la economía por este motivo, lo cual obliga luego a elevar la tasa de interés interna para contrarrestar los riesgos de una mayor inflación y con ello se introduce un factor más que retroalimenta el ingreso de capitales.

El manejo de la tasa de interés conduce a varios dilemas y posibles reacciones como, por ejemplo, correr los riesgos de frenar dinámicas de crecimiento interno al subir las tasas, sobre todo si no se evidencian síntomas importantes de inflación, y propiciar de paso incentivos al ingreso de capitales. Esos dilemas son los que ocasionan frecuentes y marginales intervenciones sobre las tasas.

---

<sup>19</sup> Cuando el Banco Central compra divisas introduce liquidez en el sistema y debe evitar que se le vuelva un factor de presión sobre la demanda agregada. La facilidad o dificultad de implementar una política como esta, combinada por ejemplo con una menor tasa de interés, depende mucho del momento de la economía, esto es, si se encuentra desacelerada o con tendencia a recalentarse.

Lo que la experiencia parece mostrar es que las políticas que se suelen utilizar para enfrentar la apreciación, por ejemplo por la vía de intervenir el mercado cambiario tienen efectos en el corto plazo que luego no se sostienen. Algo semejante parece ocurrir con el manejo de la tasa de interés, el cual suele ser de muy corta duración en el sentido en que se le aplique.

En esas circunstancias lo razonable parecería ser que si las economías entran en una elevada dependencia de la minería, al punto de modificar a fondo su composición productiva; de alguna manera deben empezar por reformular sus niveles de equilibrio cambiario de largo plazo y ello exige ajustes en sus sectores productivos y/o productos, los cuales no deberían fundamentar tanto su competitividad en los precios por lo que se colige la inevitabilidad de escalar en los niveles de tecnología y de creación de valor.

Muy seguramente los países que entienden que su desarrollo minero es un proceso endógeno y no una realidad circunstancial, procederán de un modo cercano al sugerido en el párrafo anterior.

#### b) Esterilización y Estabilización de Ingresos: Algunos Mecanismos

Entre otras alternativas usuales de esterilización-estabilización empleadas por Noruega y otras economías mineras se registran el prepagado de la deuda, invertir afuera de la economía parte de las reservas o diseñar un fondo petrolero, prácticas frecuentes pero no exentas de problemas.

El prepagado de deudas no es un mecanismo de tanto alcance en la actualidad debido a que en razón de la experiencia dejada por crisis financieras anteriores muchos países optaron por reducir su exposición a choques nominales externos y decidieron depender menos del financiamiento internacional y más del interno.

En cuanto a los fondos, sin duda cumplen varias funciones como: retirar de la economía esos ingresos extras e invertirlos afuera de ella; regular los flujos inter-temporales de ingresos; y convertirse en un medio para conservar riqueza para las futuras generaciones o para ahorrar recursos para cuando la riqueza natural se agote y deje de generarlos.

Acerca de la conveniencia y necesidad de los fondos, algunos consideran que no se requieren cuando existe un manejo fiscal prudente que permita incorporar esos mayores flujos de ingresos dentro del proceso presupuestal, mientras que otras corrientes los ven como algo positivo siempre que desalienten expectativas de gasto.

Los argumentos sobre la faceta positiva de los fondos se han centrado en que son un instrumento que puede ayudar a contrarrestar el rent-seeking y la corrupción, son además

una forma de acumular riqueza necesaria cuando se extingan o debiliten las fuentes que hoy la generan en exceso, y un medio que además coadyuva a eliminar presiones a la apreciación de la tasa de cambio.

Su lado negativo gira en torno a la tentación por hacerse a esos recursos como un medio para fortalecer grupos políticos y apertrecharse en el poder. En definitiva, deben mirarse como un complemento de una sana y sólida política fiscal y debe evitarse que conduzcan a una sensación de seguridad y de riqueza que mine la disciplina fiscal.

Ciertamente se han dado casos de fondos exitosos como el de Chile y el de Indonesia, pero también se registran otros, como el de Venezuela, que han sido susceptibles a frecuentes cambios en las reglas del juego inicialmente acordadas para su manejo pero modificadas luego con el único propósito de disponer de esos recursos con fines políticos.

De todas maneras, colocar fuera de la economía parte de las reservas no siempre es una política que goce de buena reputación, puesto que algunos sectores consideran que esos recursos son la oportunidad para superar diversos problemas del desarrollo, incluso críticos, y no ven con buenos ojos que se postergue su utilización. Sin embargo, esa tesis, explicable por demás, podría sopesarse comparando el rendimiento de invertir esos recursos y los costos macroeconómicos ahorrados por esa decisión, contra los beneficios que cabría obtener de aplicarlos resolviendo problemas internos o el mayor costo que debería asumirse por retrasar las soluciones de tales problemas.

#### c) Mayor Gasto y Precio de los no Transables

Otro de los efectos expansivos del gasto tiene que ver con los más altos precios de los bienes no transables en las economías mineras, así como con el encarecimiento generalizado de bienes y servicios en las zonas o regiones de influencia de las áreas de explotación minera. Ambos resultados de corte nacional y más local obedecen a la mayor liquidez y capacidad de pago que la minería genera, pero no puede desconocerse la existencia de un componente de expectativa, de oportunidad y especulativo que sobredimensiona la respuesta precio.

El problema de precios se origina en que no es fácil generar en corto tiempo una respuesta de oferta de no transables que responda a la mayor demanda; sin embargo, esa no debería ser la situación en el largo plazo, por lo menos en el agregado.

Localmente puede tener sentido estructurar nuevas ofertas de no transables cuando la permanencia de la explotación es de largo aliento pero, infortunadamente, ello no garantiza la superación del desequilibrio cuando grandes migraciones de población son

atraídas por las expectativas de la minería y pueden contrarrestar por su magnitud cualquier ajuste que se vaya dando del lado de la oferta.

En definitiva promover y descentralizar el desarrollo de sectores como la vivienda y de servicios como la salud, la educación, la hotelería, y la cultura y la recreación, parecen ser respuestas obvias para enfrentar las tensiones que se originan del lado de la demanda en áreas de desarrollo minero e incluso a nivel agregado.

### **3.3 Terapia para la Pérdida de Externalidades**

Contrarrestar la pérdida de externalidades es algo que se puede conseguir promoviendo los efectos de aprendizaje y la innovación en los sectores transables o lo que quede de ellos, pero también procurando que el desarrollo de la minería sea intensivo en conocimiento, innovación y capital humano, los cuales, además, es deseable que se difundan (trickle-down) a otros sectores de la economía.

#### *Las Fuentes de Externalidades:*

La literatura reconoce que puede ser algo extremo aseverar que siempre la agricultura y la industria son una fuente inagotable de externalidades mientras que la minería o los sectores que crecen al margen de ella, por ejemplo servicios, no lo son.

Esa posición abre la puerta a la perspectiva de poder desarrollar en cualquier sector esa capacidad para convertirse en fuente de externalidades positivas, pues ello no es algo natural y asegurado sino que es preciso propiciarlo a través de políticas activas.

Noruega aplicó políticas en tal sentido como la acumulación doméstica de expertise en la extracción de petróleo mar adentro y el no uso para tal fin de especialistas foráneos sino nacionales. La tesis, según algunos analistas, es que el conocimiento y los aprendizajes generados por la extracción de petróleo en el fondo del mar no son exactamente los mismos que se logran perforando el subsuelo y ello favoreció al país Nórdico pues hizo posible que la minería se transformara en un generador de conocimiento y otras externalidades.

Adecuando este mismo argumento a realidades contemporáneas como la urgente recuperación y preservación del medioambiente, cabe pensar que la minería podría transformarse en una fuente de conocimiento mediante el desarrollo de instrumentos, tecnologías, prácticas de explotación que no sean tan invasivas del medio natural y resulten más amigables con el mismo.

Por otro lado, reconociendo que la minería ha sido en muchos lugares una actividad disruptiva del entorno social, cultural y económico inmediato en el que se desarrolla,

podría convertirse en fuente de conocimiento alrededor del diseño de modelos locales de desarrollo que minimicen tales impactos y que sean susceptibles de aplicación para otros casos.

Sin duda existen otras propuestas que permiten hacer de la minería un factor generador de externalidades positivas y ahí se incluyen planteamientos como los que enseguida se relacionan:

- Construir conocimiento en centros tecnológicos
- Desarrollar y promover la educación y la capacitación especializadas en las actividades minero-energéticas.
- Inversión en investigación minera
- Tratar de mantener una base exportadora diversa.

#### *Externalidades y Políticas Activas:*

Las ideas detrás de las propuestas antes listadas están en línea con lo que ha sido la experiencia de otras naciones diferentes a Noruega y también en sectores distintos al minero-energético. Tal es el caso de la transformación productiva, tecnológica, educativa y en otras dimensiones experimentada por Irlanda cuando reorientó su actividad productiva hacia el sector de la informática, inicialmente para comercializar productos en la Unión Europea y luego para generar conocimiento e innovación en ese mismo campo.

Lo de Irlanda es un buen ejemplo de que los procesos se propician y de que posicionar un nuevo sector o actividad puede ser la oportunidad para modificar a fondo el sistema educativo y el sistema de ciencia y tecnología, entre otros aspectos. Obviamente hay una consideración que hacer como lo es la dimensión y complejidad del nuevo sector y su significado y alcances como apuesta productiva y de desarrollo.

A pesar de lo hecho por Noruega o Irlanda en el caso de sectores diferentes y que desencadenó respuestas específicas en diversos frentes, algunos rechazan la necesidad de esa especificidad y sugieren más bien sistemas universales (en educación, en ciencia y tecnología, etc) pero con gran capacidad de adecuación y de producir respuestas diversas en circunstancias y momentos también distintos.

Es factible que la universalidad deba quedar garantizada en lo posible, pero ella no debe ser un obstáculo a la especificidad que resulta necesaria en determinados casos conforme con la dimensión y complejidad alcanzados por determinadas actividades, lo mismo que con las oportunidades abiertas para nuevos desarrollos.

Lo anterior podría significar que, por ejemplo, un país con una buena prospectiva en minería y/o turismo debería ocuparse de generar un cierto énfasis de su educación técnica y superior en esta dirección, pero en ningún momento ello debería bloquear el desarrollo académico, científico y técnico en otros frentes del conocimiento y las aplicaciones.

Cuando la minería o cualquier otro sector es visualizado como una apuesta de desarrollo de largo plazo y no como simple oportunidad coyuntural, debería inducir profundas transformaciones en distintos frentes, entre ellos la educación y la investigación.

#### *La Diversificación de la Base Productiva y Exportadora:*

Sobre el último componente de la lista arriba señalada, esto es, diversificar o mantener diversificada la base productiva y exportadora, es una preocupación que se deriva de los alcances y repercusiones usuales de un profundo desarrollo minero.

Al respecto, profundizar la dependencia que tiene una economía de su sector minero con mucha frecuencia debilita otros sectores productivos y sus exportaciones, pero también conduce a que la minería como tal no se diversifique y se termine en un modelo de extracción y comercialización de materias primas hacia los mercados internacionales, lo cual no parece ser lo deseable cuando se trata de promover el desarrollo económico<sup>20</sup>.

Para algunos autores como Auty, ese rezago en diversificación es una explicación central en el precario desempeño de las economías basadas en minerales y de ello se colige que su diversificación debería ser la solución obvia, aunque elusiva, para promover su crecimiento.

De hecho, desde los años setenta del siglo pasado, los países mineros y en especial los petroleros han debatido el problema de la diversificación y a pesar de invertir grandes sumas de dinero en procurar ese resultado, no han sido eficientes en lograrlo pues terminan promoviendo industrias no competitivas e insostenibles.

El recurso de la experiencia internacional, por lo menos la de economías en desarrollo, muestra cómo los países bien dotados en recursos naturales por lo regular no desarrollan las cadenas de valor asociadas con los mismos y se reducen a economías extractoras y exportadoras de materias primas.

#### *Por qué no Prosperan las Cadenas de Valor Mineras en los Países Mineros?*

---

<sup>20</sup> La experiencia internacional muestra que los países mineros no diversifican ni las exportaciones de este mismo sector y menos aún las de otros sectores de la economía.

La pregunta de fondo, que obviamente merece una respuesta detenida y substantiva, es acerca de los motivos por los que las cadenas de valor mineras no prosperan en los países bien dotados en esos recursos, particularmente los en desarrollo.

Una primera reflexión tendría que ver con el proceso cumplido en los países desarrollados y que a algunos de ellos los condujo a contar no sólo con un desarrollo de otros sectores sino también de la misma minería. Posiblemente la respuesta tenga que ver con los momentos del desarrollo económico y con la mayor discrecionalidad y autonomía con la que contaron esas economías para hacer y formular su desarrollo, pero también puede tener que ver con los momentos de la minería misma y lo que han sido sus funciones y posibilidades en la economía<sup>21</sup>.

En el caso de las naciones en desarrollo o por lo menos de muchas de ellas, las circunstancias en que tiene lugar el desarrollo de sus economías, sectores productivos, mercados y tecnología han cambiado y de ello no escapa la minería.

Por ejemplo en la proveeduría de insumos y maquinaria, las grandes compañías mineras recurren en la actualidad a proveedores internacionales con elevada dimensión y reputación, que además aseguran la calidad y seguridad de sus suministros, pues ello se considera clave cuando se trata de minimizar riesgos en las explotaciones<sup>22</sup>. Eventualmente pueden dejar algo a los proveedores nacionales y bastante menos a los locales, pero siempre que no se trate de insumos estratégicos y sensibles.

Del lado de los productos la situación no es muy distinta pues, en este caso, parece operar la lógica de estar más cerca del mercado final que de la producción, porque seguramente hay condiciones de escala, conocimiento, canales de comercio, disponibilidad tecnológica, que favorecen esa decisión frente a la de adelantar los procesos de transformación más cerca de la mina<sup>23</sup>.

No cabe duda que las respuestas a las preguntas anteriores tienen sus matices y diferencias dependiendo de los subsectores de la minería, ya que no es lo mismo el carbón que el oro o el petróleo, en términos de los componentes post-extracción susceptibles de adelantarse localmente o nacionalmente.

### *La Elusiva Diversificación Productiva en los Países Mineros:*

---

<sup>21</sup> De todas maneras, las naciones que endogenizaron su desarrollo minero como Estados Unidos, obtuvieron mejores desempeños frente a las que no lo hicieron así desde el principio como sucedió con Australia.

<sup>22</sup> Esas dimensiones corporativas y complejidades técnicas no se daban de esa manera en el pasado y por ello no se inhibía a las respuestas locales.

<sup>23</sup> En el pasado, gran parte de los mercados estaban en esos mismos países que hoy son desarrollados pero que entonces estaban haciendo su desarrollo.

Pero no sólo ha sido difícil diversificar con base en escalar en la cadena de valor de la minería sino que también lo ha sido en la perspectiva de otros sectores de la economía.

En un interesante artículo sobre la posibilidad de la enfermedad Holandesa en Botsuana, Scott Pegg destaca un debate que se ha dado en torno a si el país africano ha padecido o no la enfermedad y la conclusión que se filtra es que no hay un acuerdo en tal sentido debido a que para unos sectores no se encuentran antecedentes, desde el boom minero de los ochenta, de una apreciación persistente de la moneda o cuanto menos, si se ha dado la apreciación, ésta ha tenido lugar con la moneda de Sudáfrica pero no con el dólar o el Euro. Del otro lado está la opinión de que se ha dado apreciación y la evidencia es el fracaso del país diversificando su producción y comercio más allá de la minería. Podría citarse una corriente más de opinión para la que el país reúne las precondiciones para la enfermedad aunque no se pueda afirmar que la padece.

En el artículo de Pegg se cuele un argumento de mucho interés apoyado en la realidad de Botsuana y que sugiere que la posibilidad de diversificación colateral con la minería depende de que el país en cuestión haya tenido antes del boom minero ciertos antecedentes de diversificación productiva.

Justamente ese antecedente parece no haberse dado en Botsuana puesto que antes de la minería, era una nación pobre con un alto desempleo y unos reducidos sectores agrícola y manufacturero, y lo que sucedió con el boom minero fue que los trabajadores más calificados buscaron migrar hacia este sector y los menos calificados se quedaron en lo que había de industria y agricultura, por tal razón no hubo disminución importante en el empleo a nivel de otros sectores pero sí cayó su productividad y su producto.

Pegg cita la opinión del director del Banco de Botsuana, quien señala que el país ha hecho la mayoría de las cosas bien pero definitivamente le ha costado diversificar su economía y crear empleos no mineros, mientras la inversión extranjera continúa llegando masivamente a la extracción de diamantes pero pasa de largo por otros sectores. Para el referido director, no hay duda de que la nación africana ha sufrido de enfermedad Holandesa y ésta se refleja en una tasa de cambio sobrevaluada y en elevados salarios, por ello los sectores que no son diamantes resultan ser internacionalmente no competitivos. Esta situación se ha visto reforzada por la presencia de una élite que defiende la tasa sobrevaluada como el instrumento para frenar la inflación.

El balance práctico de Botsuana es que la actividad de minas y canteras da cuenta apenas del 3.1% del empleo formal en el 2004, pues no ocupa más de 8000 trabajadores, y participa con un 35.6% del producto y un 75% de las exportaciones de la economía. Por



contraste la manufactura explica un 4.16% del producto y emplea alrededor de 30000 trabajadores.

Lo cierto es que esa economía de Africa presenta excedentes de trabajo y no tiene pleno empleo, supuesto clave en el modelo de enfermedad holandesa.

Un interesante paper de Paul Stevens señala que además de la apreciación (más que ello es la sobrevaluación) de la tasa de cambio como factor que ha inhibido la diversificación, en ese resultado han intervenido otras circunstancias como la orientación de la política económica de los países y la política comercial.

La falla en el terreno de la política parte de los gobiernos que buscan seleccionar sectores ganadores o que se convierten en propietarios de las empresas, situaciones ambas en la que no lo hacen bien o suelen generar demasiadas protecciones, subsidios y falta de presión competitiva, todo lo cual inhibe el desarrollo de las empresas.

Para Stevens, el éxito diversificando que en su momento alcanzaron países mineros como Australia, Estados Unidos y Canadá estuvo basado en la promoción de la inversión del sector privado. Pero también muestra argumentos de que en Botsuana el gobierno ejerció un papel protagónico liderando la inversión, mientras en Malasia se dio una mezcla de intervención del gobierno complementada con una buena dosis de mercado que coadyuvaron a una exitosa industrialización orientada a las exportaciones.

Esos esfuerzos por promocionar la inversión en otros sectores o actividades también muestran experiencias diversas como, por ejemplo, la de Indonesia que procuró fortalecer la base productiva en su sector transable, especialmente agricultura, mientras México se encaminó en consolidar su base petrolera.

Este mismo autor señala que la política comercial aperturista, acompañada con una estrategia deliberada de depreciación de la tasa de cambio, es otro camino que ha favorecido diversificación y cita como ejemplo de ello a algunos países mineros que, en su opinión, consiguieron escapar de la maldición, tal es el caso de Botsuana, Chile, Indonesia y Malasia<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Al hacer lectura del caso Botsuana no perder de vista que se han dado diversas y algunas veces opiniones confrontadas sobre lo que ha sido su experiencia real.

#### **4. ALGUNAS PROPUESTAS ALREDEDOR DE LA EXPERIENCIA DE LA MINERÍA EN COLOMBIA**

Apoyados en la experiencia de Noruega y en la de los otros casos que han sido citados con mayor o menor detalle, la situación de la minería colombiana va a ser abordada en este documento con base en una serie de observaciones puntuales, las cuales, además, serán aprovechadas en la perspectiva de avanzar algunas propuestas de política.

Inicialmente se presentan las observaciones de carácter más fundamental, por denominarlas de alguna manera, para luego adentrarse en las de naturaleza más específica o de menor alcance.

Observación 1: Colombia ha tenido un componente minero en su estructura productiva pero no ha sido un país minero; en realidad comenzó a desarrollar su sector minero porque se dio una coyuntura favorable que indujo a ello.

Esta afirmación es relativamente fácil de corroborar puesto que la minería en Colombia siempre ha estado en la contabilidad nacional pero nunca con una participación en el producto o en las exportaciones como la que se registra en los últimos cinco años.

Así mismo, tampoco se registran antecedentes de que alguna vez en los planes de desarrollo haya sido tomada como uno de los sectores estratégicos para el crecimiento y desarrollo de la economía como sucede en el último plan de gobierno.

Por último, tampoco se encuentran atrás, a diferencia de ahora, mayores antecedentes periodísticos sobre los impactos de diverso orden que la minería podía tener en la economía nacional o en las regiones donde se encuentran localizadas las explotaciones; quizás, los únicos e infortunados comentarios en los medios se referían a tragedias que se presentaban en esas zonas.

En definitiva y a pesar de haber muchas regiones que desde el pasado colonial han sido mineras, el país como tal no se ha visto como un país minero y menos ha centrado sus esperanzas y su destino en este sector como, por ejemplo, sí sucedió con el café.

En la primera década del nuevo siglo y en estrecha relación con el boom de precios de los commodities y con lo que se estima puede ser su duración, se comenzó a profundizar en la exploración y en la explotación de este tipo de recursos y se le abrió la puerta a la inversión extranjera para que se ocupara de esa tarea y el país pudiese sacar provecho de esta oportunidad.

Los resultados han sido buenos y es evidente el crecimiento del sector minero y sus ganancias en participación dentro de la economía del país.

Dada esa circunstancia, la opinión nacional, o por lo menos parte de ella, ha empezado a tomar en serio esa realidad y a plantearse la posibilidad de estructurar un futuro basado o apalancado en la minería pero no dependiente de ella.

Por ahora, el país ha ido estructurando las respuestas institucionales y de política de una manera que quizás está a la zaga del ritmo con el que la actividad crece y se transforma. Igual sucede con la disponibilidad de recursos humanos, infraestructuras, etcétera.

Pero esas respuestas retrasadas e incompletas a las que se hace alusión en el párrafo anterior están ajustadas a una coyuntura por la que se atraviesa y no a una realidad que no sólo puede ser duradera sino que además puede llegar a profundizarse y a complejizarse.

Esa percepción de que lo que sucede con la minería es una coyuntura para aprovechar y de suministrar con idéntica lógica y en diversos frentes respuestas sectoriales, que no han sido sólo rezagadas sino además incompletas e insuficientes, puede dar razón de los muchos efectos indeseables observados a nivel nacional y regional, así como de las muchas dudas e incertidumbres que se tejen acerca del futuro del país haciéndose cada vez más dependiente de esta actividad.

Para dar un par de ejemplos sencillos acerca de que la coyuntura, como se le denomina, ha tomado al país por lo menos desarmado en varias materias, son los casos de temas como el otorgamiento de las licencias ambientales y también de las licencias sociales o autorizaciones por parte de las comunidades afectadas, aspectos ambos que continúan erigiéndose como factores de bloqueo y que han retrasado el comienzo de algunas inversiones.

Pero más ilustrativo de la situación anterior es la defensa pretendida de las otras actividades desplazadas por la minería o el desarrollo productivo alternativo para las regiones mineras. En el primer caso, la respuesta ha sido compensatoria y encaminada a reducir los costos de producción y procurar una tasa de cambio de equilibrio; mientras que en el segundo, la solución se ha dejado en manos de los programas de responsabilidad social en articulación con las comunidades y las autoridades locales.

Observación 2 La evolución reciente de la minería en Colombia ha sido exógena y de oportunidad a diferencia de lo que fue el desarrollo endógeno de la minería en países como los Estados Unidos, Australia y Noruega.

Desde los años setenta del siglo pasado, Colombia no ha visto en los recursos naturales una fuente y una posibilidad real para soportar su crecimiento y desarrollo.

Después del café, que prácticamente era gran parte de la economía colombiana, el país ha percibido a los recursos naturales como una dotación dada de riqueza que hay que explotar y en la medida de las necesidades y oportunidades sencillamente se intensifica la extracción de la misma<sup>25</sup>. Por el contrario, su atención se ha centrado en la consolidación de una manufactura y de algunos servicios que aprecia como sus verdaderas fuentes de expansión y desarrollo.

Ese pensamiento se arraigó aún más en la década de los noventa con la apertura, pero al entrar el nuevo siglo y con el boom de los biocombustibles, los altos precios alcanzados por los alimentos y el revivir de las preocupaciones ambientalistas, entró en franca terapia intensiva. El debate gira actualmente alrededor de las apuestas al interior de la economía de los recursos naturales y de lo que se puede esperarse de ella en términos de soportar el desarrollo de la nación, eso sí, dentro de un nuevo contexto.

Es claro que la mirada viró hacia los recursos naturales porque una coyuntura excepcional, que tiene visos de extenderse en el tiempo, motivó la inversión extranjera y reactivó el interés nacional por la exploración, la cual se ha disparado no sólo en petróleo sino también en oro y otros minerales<sup>26</sup>. Como era de esperar, rápidamente el gobierno se ocupó de trabajar en las regulaciones y en otros frentes pero su respuesta aún sigue siendo insuficiente frente a la dimensión del cambio.

Para dar una idea del rezago que se traía en desarrollo minero antes del boom, cabe citar una nota reciente del periódico del Tiempo<sup>27</sup>, la cual señala, en el caso del petróleo, que desde hace aproximadamente 20 años no se ha llevado a cabo un descubrimiento de pozos de la dimensión del campo Cupiagua y Cusiana en Casanare y Caño Limón en Arauca, por lo cual el indicador de autosuficiencia se encuentra en 6.8 años según el Ministerio de Minas y Energía.

El anterior hecho ha sido atribuido a que el país bajó la guardia en exploración y a que las inversiones recientes han tenido un perfil de rentabilidad de corto plazo y ello ha conducido a que se concentren en la búsqueda de campos pequeños, con mayor probabilidad de éxito y en zonas ya exploradas.

---

<sup>25</sup> En el pasado colonial, esa riqueza era extraída y saqueada por los colonizadores. Luego es extraída y sacada por grandes corporaciones de bandera nacional o foránea.

<sup>26</sup> En realidad, esa situación no fue exclusiva de Colombia sino que tocó a varias economías latinoamericanas y emergentes.

<sup>27</sup> Edición del periódico El Tiempo del 25 de Enero de 2013

La anterior característica ha estado acompañada por el hecho de que en la actualidad hay un mayor número de empresas dedicadas a la exploración, lo cual deriva en que muchas sean también más pequeñas y busquen por tal motivo opciones con mayor posibilidad de éxito<sup>28</sup>.

Una rápida ilustración muestra como en 1988 se perforaron cerca de 73 pozos de los cuales se registraron produciendo en ese año unos 29 pozos, mientras que para 1999 la cifra de perforación llegó apenas a 16 y la de producción a 6. En el nuevo siglo el registro de perforaciones ha ido en aumento hasta alcanzar 110 pozos y produciendo alrededor de 50 en el 2012.

La combinación entre la lentitud pasada en materia de exploración-explotación junto con el interés de las empresas por la rápida extracción de los recursos para aprovechar así el momento de bonanza han tenido consecuencias, la primera, en la evolución de la oferta de recursos dedicados a la minería y, la segunda, en atizar las presiones sobre la demanda de los mismos.

El resultado obvio de ese modelo minero oportunista es el de una economía que en Colombia, y en opinión del ministro de hacienda<sup>29</sup>, funciona a tres velocidades y ello no es sostenible en el largo plazo<sup>30</sup>. Para él, el crecimiento debe ser menos desbalanceado<sup>31</sup>.

Ese modelo minero de desarrollo oportunista, carente de una concepción de largo plazo, termina no siendo sostenible, aparte de hacer daño tanto a la economía nacional como a las economías regionales y dista mucho del que en el pasado experimentaron economías hoy desarrolladas como Estados Unidos, Australia y Noruega, entre otras, que hicieron de la minería su apuesta de desarrollo, que luego les permitió escalar dentro de este mismo sector y hacia otros con los cuales consiguieron articularla.

Una evidencia contundente del modelo minero oportunista se capta fácilmente en las opiniones del mismo Ministro de Hacienda en la entrevista antes aludida, cuando señala que la minería va a crecer a un menor ritmo y cada día va a ser más difícil sacar un barril

---

<sup>28</sup> La misma edición del Tiempo muestra que en el periodo 1985-1990 cerca de 28 empresas se dedicaban a la exploración mientras que en el primer quinquenio del 2000 esa cantidad casi que se duplicó.

<sup>29</sup> Ver periódico El Tiempo, lunes 4 de Febrero de 2013, entrevista a Mauricio Cárdenas, Ministro de Hacienda de Colombia.

<sup>30</sup> Obviamente esa realidad no es sostenible en una realidad de minería exógena y poco articulada al resto de la economía nacional.

<sup>31</sup> En el contexto de economías globalizadas realmente es difícil esperar el crecimiento balanceado tan pregonado en la literatura del desarrollo de los años cincuenta y sesenta del siglo XX. La razón no es otra a que, sobre todo en las economías en desarrollo, se pierden muchos sectores productivos y son pocos los ganadores.

adicional, por lo que el futuro de la actividad va a depender de un gran hallazgo en petróleo o de que el oro se convierta en una buena apuesta.

Sin duda esta idea es congruente con un enfoque de dinámica exógena que se agota pero no con una visión endógena, con un proyecto de evolución para la actividad en el largo plazo<sup>32</sup>. Es claro que apenas se está incursionando en la explotación de minerales como el coltán e incluso el mismo oro.

Frente a lo antes expuesto, y pensando en que la minería no cause daño a la economía y menos tenga tan mala reputación, la propuesta de fondo consiste en identificar las posibilidades de escalamiento productivo, industrial y comercial al interior de la cadena de valor de la minería, así como en explorar la forma de articularla con el resto del aparato productivo y de la economía, y de mejorar su coexistencia con otras actividades productivas con las que comparte los mismos espacios. Debe ser claro que esos problemas no se resuelven en uno o dos gobiernos y que deben ser parte del proyecto de desarrollo nacional de largo plazo.

Observación 3 Definitivamente en los casos en que se ha registrado éxito en el desarrollo minero y en la relación de esta actividad con la economía de los respectivos países, ha sido notable la presencia del Estado, incluso con una elevada participación directa en la misma actividad minera.

Lo anterior no significa que siempre que el control y la participación del Estado ha sido alta, los resultados igualmente han sido los mejores; como tampoco que cuando le ha tocado al mercado liderar la actividad lo ha hecho siempre peor o mejor.

#### *Estado, Mercado y Las Grandes Multinacionales:*

Más que entrar en el dilema de Estado o Mercado para pretender dirimirlo en favor de uno u otro, de todas maneras hay aspectos que sugieren que en un sector como la minería, a diferencia de otros como el comercio, es difícil pensar que el Estado no deba asumir un grado importante de compromiso, pues se trata de una fuente significativa de recursos que, por su mismo origen (la riqueza natural), se considera deben quedar bajo control del Gobierno o cuanto menos beneficiar en una alta proporción a los intereses de la nación y al interés colectivo; por otro lado, y para reforzar el argumento, la minería es una actividad que toca muy de cerca bienes públicos como el medio ambiente y asuntos tan sensibles como la salud y las condiciones de trabajo en las zonas mineras.

---

<sup>32</sup> Esta afirmación se hace sin contar con una información conocida y probada sobre las reservas potenciales de la minería en Colombia y sobre los niveles en que han sido explotadas.

Una razón más del rol que debe jugar el Estado se encuentra en que en un país como Colombia, la exploración y explotación minera se desenvuelve entre extremos como lo son el mundo de las grandes corporaciones multinacionales y el mundo de la pequeña minería artesanal e informal, e incluso el de la misma minería ilegal y con fines también ilegales.

A modo de simple abstracción, si en un país cualquiera la minería es exclusivamente controlada por un modelo corporativo de corte multinacional, nacional o mixto, prácticamente no queda espacio para el mercado y el Estado debería ajustar el modelo de intervención correspondiente <sup>33</sup> pero si, por el contrario, el peso de lo artesanal e incluso de lo informal y también de lo ilegal es considerable o suficientemente desequilibrador del entorno, una presencia significativa del Estado se vuelve indispensable e inobjetable.

A pesar de que esos tres mundos dan lugar a tres segmentos de mercado con motivaciones y proyecciones diferentes, alcanzando cada uno soluciones de equilibrio distintas y manteniendo unas interacciones restringidas entre ellos; existe la tendencia a que ese estado de cosas persista en el tiempo pues surgen rentas derivadas de ello. Eventualmente la parte moderna del mercado puede llegar a extraer rentas de su componente informal<sup>34</sup>, como este último también se beneficia del primero.

Es probable que el modelo de intervención del gobierno colombiano sea el indicado, aún con reservas,<sup>35</sup> para aprovechar la coyuntura y acelerar la exploración y la explotación de los recursos por parte de los particulares, pero está lejos de corresponder a un esquema en el que se va a procurar un desarrollo minero de largo plazo mediante el recurso de adecuadas regulaciones y atinadas políticas activas.

#### *Un Frágil Modelo de Intervención para la Extracción Vs un Robusto Modelo para la Industrialización e Inserción de la Minería en la Economía Nacional y Regional:*

El Estado Colombiano se ha ocupado de crear un marco convencional para la búsqueda y extracción de los recursos mineros a través de resolver asuntos como la asignación de derechos de exploración y explotación, los periodos de explotación, las cantidades explotables, las áreas afectables, la valoración de regalías, el cobro de impuestos y tarifas,

---

<sup>33</sup> Eso no quiere decir que no se pueda hacer nada, buenos ejemplos se tienen en Botsuana con los compromisos entre el Estado y la Multinacional que explota los diamantes. Otro buen ejemplo es la reestructuración de contratos que muchas naciones efectuaron alrededor de los cambios recientes y drásticos en los precios de los minerales.

<sup>34</sup> No es de extrañar que la fracción moderna se resista a ciertas regulaciones y normas encaminadas a formalizar y controlar otras fases de la cadena de valor. Esas resistencias pueden resultar de rentas que se derivan de la falta de control y que podrían verse amenazadas.

<sup>35</sup> Las reservas surgen de la lentitud en el otorgamiento de licencias, en la ausencia de coordinación entre los diferentes niveles del gobierno, en las dualidades observables entre ministerios, y en los problemas con las licencias sociales.

las exigencias ambientales y compromisos de recuperación ,etcétera, pero definitivamente no tiene claro lo que es estructurar un modelo de desarrollo en el que efectivamente la minería sea una locomotora, lo que requiere promover y consolidar una industria minera (no simple extracción de minerales) y abordar sus conexiones con el resto de la economía y con lo local.

Ejemplos de lo último es lo poco que se ha hecho en materia de investigación y educación en minería; en el escalamiento tecnológico, ambiental y comercial de la minería artesanal; en la consecución de un mayor desarrollo nacional de las cadenas de valor mineras; y en el desarrollo local de las regiones mineras.

No se trata de tener unos programas aislados en minas, ingeniería de petróleos o geología, o alguna formación técnica en joyería, sino de armar toda una propuesta académica para consolidar una masa importante de especialidades y de capital humano en los diferentes frentes y complejidades de la minería susceptibles de ser desarrollados en Colombia.

Algo semejante a lo de educación se puede recrear en el campo de la investigación donde hay tópicos en los que falta trabajo como la información geológica, la sísmica, los impactos de las explotaciones sobre las fuentes subterráneas de agua, el diseño y fabricación de maquinarias y equipos, entre otros.

En materia de desarrollo local, la idea no debe limitarse a que las compañías avancen programas de responsabilidad social con criterio de compensar a las comunidades locales, de aliviar tensiones con las comunidades, de reemplazar al Estado o de evitarse las demandas excesivas de empleos.

Para empezar, el argumento no debería ser el de compensar sino el de prevenir y evitar (minimizar, hacer manejables) desde el comienzo las externalidades negativas de diverso orden (ambientales, sanitarias, culturales, demográficas y sociales) que se asocian con la minería; igualmente las consultas con las comunidades no deben empezar sobre la premisa del daño por venir (no únicamente el ambiental) sino más bien con proponer y comprometerse con estrategias concretas para minimizarlo o evitarlo, con aceptar el seguimiento y el control social regular pues se trata de procesos transparentes con compromisos previos, y con buscar las formas de optimizar los espacios que la minería puede abrir para el desarrollo local.

La lectura de esos dos aspectos cambia sustantivamente cuando la minería no aparece como un agente externo e invasor sino como un recurso que está y ha estado en el territorio, como un atributo del territorio, que puede ser vinculable de manera lo más inocua y transparente posible a su desarrollo.



El asunto es pues no negociar sobre la idea de buscar compensaciones sino más bien negociar vinculación o inserción al desarrollo local de unos recursos que han estado y están ahí. En esa perspectiva se debe contrarrestar a toda costa el esencialismo estratégico, el chantaje y la búsqueda y captura de rentas que pueden prosperar alrededor de las consultas sociales, pero también el engaño, la falta de compromiso con las regiones y el país, y el enfoque depredador y rentista de las compañías mineras.

Pensar en términos de generar compromiso duradero con el desarrollo local y regional más que en buscar compensaciones implica tomar distancia con esas visiones de la geografía concentradas en dónde están situados los recursos (localización) o qué contienen los espacios, para moverse hacia unas en las que interesan los atributos del territorio así como las dinámicas (aglomeraciones, desarrollos) que prosperan o pueden llegar a prosperar en su interior. Claramente la lectura de la minería en esas diferentes nociones resulta ser bastante distinta pues las dos primeras se corresponden con esa imagen de una realidad basada en la dotación y ubicación de los recursos, mientras las otras dos se refieren a nuevas dinámicas de relaciones y procesos que se hacen posibles con el involucramiento de la minería en la vida local<sup>36</sup>.

#### *La Fuerza de Empuje de la Minería:*

De acuerdo con la argumentación antes desarrollada, la fuerza de empuje de la minería no puede quedar limitada a que moviliza mucha inversión extranjera, produce ingresos importantes por exportaciones, da trabajo y lidera algunos proyectos productivos en las regiones, o genera ingresos fiscales y regalías que sirven para financiar programas sociales.

La minería es una actividad que puede ir más allá de esos resultados que son los que corresponderían a una minería puramente extractiva que, por otro lado, también produce o coadyuva a producir, particularmente por la forma en que se realiza en Colombia, efectos externos negativos que bien vale la pena balancear con los positivos enunciados en el párrafo anterior.

Los resultados que están más allá tienen que ver con la industrialización de la minería, con las complementariedades que puede tener con otras actividades productivas, con la formación de capital humano especializado, con el desarrollo de nuevas producciones y con una vinculación constructiva en el desarrollo local, no como simple juego de compensaciones, entre otros aspectos.

---

<sup>36</sup> El interés que despierta en las regiones en donde se desarrollan las explotaciones podría ser una buena razón para promover la educación especializada en ese campo a nivel local.

Por tal motivo, instrumentos como el código minero no pueden quedarse en la reseña de trámites, procedimientos, derechos, obligaciones, prohibiciones, condiciones del ejercicio de la actividad, etcétera, sino que deben enfatizar en la intencionalidad buscada. Si se rastrean experiencias internacionales, esa intencionalidad es visible y puede incluir aspectos como movilizar la inversión extranjera, nacionalizar la actividad y ponerla bajo el control del Estado, proteger el medio ambiente, desarrollar la industria minera y promover su conexión con otros sectores, entre otros aspectos.

Lo claro es que la industrialización de la minería y su mejor inserción con el resto de la economía nacional y local, no es un asunto que deba ocurrir de manera natural y espontánea sino que tiene que ser buscado a través de políticas activas muy bien concebidas.

Si por razones técnicas, económicas, políticas, de estrategia, o de potencial de reservas probadas de la minería en Colombia, definitivamente esos propósitos de industrialización e inserción son una quimera, por lo menos se debería trabajar en dirección a minimizar los impactos negativos de la minería sobre lo nacional y lo local.

Para minimizar esos impactos quizás se deba avanzar en nuevas fórmulas para contrarrestar la enfermedad holandesa, de manera que no se limiten tan sólo a ajustar la tasa de interés, comprar dólares en el mercado o pedir al gobierno que ahorre; igualmente se debería dar mayor transparencia a lo relacionado con los recursos que genera la minería, los que ingresan a las arcas del Estado, en cómo se utilizan y en los resultados finales de su utilización; formalizar y desarrollar tecnológicamente la minería artesanal; enfrentar con mecanismos normativos y de mercado, lo mismo que con la presencia del Estado a la minería ilegal; velar de manera estricta por la protección del ambiente; y generar compromisos activos, de alto impacto y no exclusivamente compensatorios en lo que tiene que ver con el desarrollo local (no sólo en la perspectiva productiva), entre algunas ideas.

El mensaje de fondo es que la presencia e intervención del gobierno en la minería Colombiana es fundamental e ineludible por las propias condiciones y la estructura de la minería y de las regiones mineras en el país; sin embargo, su participación en forma, intensidad, profundidad y compromiso varía sustantivamente si lo que se pretende es apenas administrar, sacar beneficios y minimizar los impactos negativos de una minería extractiva, o si lo que se busca es más bien redireccionar dicha actividad para que se industrialice, genere conexiones y encadenamientos con otras actividades, haga posible el surgimiento de nuevas industrias, y se vincule de manera endógena y de largo plazo en el desarrollo local y regional.

Observación 4: Los Recursos Mineros son del País, de los Territorios, de las Compañías o de las Comunidades Localizadas en zonas mineras?

Esta pregunta se relaciona con la observación 3, pero la forma como se resuelva tiene enormes implicaciones en el rol de los diversos niveles del gobierno (central, local), así como en la apropiación y la distribución de los recursos generados por la minería,

*Ha pesado más lo Nacional en el Debate de Políticas Mineras:*

Es claro que gran parte de la investigación y del debate sobre políticas en minería se ha centrado en el nivel nacional, particularmente en lo relacionado con las formas de usar mejor y de manera más transparente los ingresos de los recursos naturales que acuden a los gobiernos.

Desde esa perspectiva, ha habido poca investigación sobre el impacto local de las minas y de las explotaciones petroleras, y ello ha obedecido muy seguramente a que la literatura sobre la materia ha sido de construcción independiente y especializada.

Sin embargo, en los últimos años se ha presentado el surgimiento de un nuevo paradigma localista de la política sectorial y éste se ha fundamentado en tres componentes:

-La redistribución, más o menos obligatoria, de los ingresos de los recursos naturales desde el nivel central al nivel sub-nacional, preferiblemente al local.

-La garantía formal de la participación de los ciudadanos en el proceso de decidir sobre la manera de gastar los ingresos devueltos.

-El estímulo a un espectro de actores locales, como compañías mineras y organizaciones de la sociedad civil, para que se involucren en las decisiones a nivel local.

En opinión de J Arellano Yanguas, el paradigma localista en minería ha sido el resultado de presiones políticas, oportunidades identificadas e ideas posicionadas, lo mismo que de la sensibilidad de los gobiernos frente a determinadas problemáticas en las regiones y municipalidades<sup>37</sup>.

Por otro lado, ha sido evidente la preocupación y reacción de las compañías mineras frente a las presiones de los activistas de la sociedad civil y son visibles sus esfuerzos en la dirección de mostrar que la gente en las zonas de producción minera disfrutan de un buen nivel de vida.

---

<sup>37</sup> Es indiscutible el menor ingreso y desarrollo de las regiones frente a los grandes centros. En Colombia esa distancia puede ser de 1 a 9, lo cual es crítico.

Para Arellano Yanguas, ese nuevo paradigma localista refleja un conjunto de ideas políticas de mayor espectro que han sido etiquetadas como policentrismo radical, enfoque influyente a nivel mundial desde comienzos de los años noventa en el siglo XX hasta no hace mucho. El argumento detrás del localismo es sospechar sobre la existencia de un gran poder instalado a nivel central y sobre la necesidad de dispersar ese poder hacia los espacios subnacionales, donde se encuentran los gobiernos locales, los ciudadanos de las regiones y las ONGs de todo tipo.

La tesis de fondo es que los ingresos derivados de los recursos naturales han empoderado al aparato central del gobierno y, por consiguiente, la devolución de esos ingresos y de las decisiones sobre los mismos a los gobiernos y actores locales, debería contrarrestar los efectos adversos de la apropiación centralizada de esas rentas. Tales efectos han sido la captura misma de esos recursos, la no rendición de cuentas aguas abajo, los secretos sobre la forma de incorporación de esos ingresos en las finanzas públicas, y la limitada capacidad del aparato burocrático central para alcanzar con su intervención a las áreas más remotas de los países en desarrollo (y devolver por esa vía parte de lo tomado).

Definitivamente son varias las naciones que se han movido hacia un modelo localista de reasignación y entre ellas sobresalen: Bolivia, Perú, El Congo, Indonesia, Madagascar, Nigeria, Filipinas y Sudáfrica.

*Son Varias y Variadas las Experiencias de Relacionamiento (Estado-Compañías, Gobiernos Centrales-Gobiernos Locales):*

Es común encontrar en las normas y regulaciones de varios países que se diga que los recursos del subsuelo son propiedad de la sociedad y lo que se otorgan son derechos para su explotación a cambio de pagar alguna contraprestación y varios tributos a cambio. Sin embargo, en el terreno práctico, esa afirmación tiene diversas consecuencias en aspectos como la tasación de los pagos o las contraprestaciones exigidas, el reparto de las rentas generadas por la explotación, la carga de la desvalorización y recuperación de los recursos naturales afectados, la pérdida de activos naturales por agotamiento de sus reservas, la responsabilidad sobre las distorsiones ocasionadas en la cultura y en el modo de vida de las comunidades impactadas, entre otros aspectos.

Como se ha podido apreciar a lo largo del documento, un país como Noruega cobra un derecho de explotación a las empresas que es relativamente bajo pero el gobierno se apropia de gran parte de las rentas generadas puesto que los recursos naturales son de la sociedad y el gobierno la representa. Por su parte en Venezuela, la explotación del petróleo la hace directamente una empresa Estatal y los recursos que se obtienen por ese concepto se incorporan en el presupuesto público; se identifican también países en los

que la explotación es privada y se pagan unos derechos y otras tasas durante un lapso de tiempo y bajo unas condiciones en que se pacta adelantar dicho proceso. Está también la posibilidad de un modelo mixto en el que interactúan empresas del Estado con empresas privadas, por lo regular multinacionales.

Pero aparte de la relación entre el gobierno y quienes adelantan la explotación, aparecen otros puntos de discusión entre las esferas nacional y territorial sobre la participación de las regiones donde se localizan las zonas mineras en la apropiación de las rentas generadas por las explotaciones. Al respecto, hay casos muy ilustrativos como el de Botsuana, donde se obvió este problema al asumirse por parte de los gobernantes que los recursos naturales pertenecen a toda la nación y no a las áreas particulares en donde se encuentran localizados. Sin embargo se presentan también casos como el de Colombia, donde en un momento dado se permitió que las regiones mineras se apropiaran y administraran una fracción importante de los recursos derivados de la minería; sin embargo, esta situación tuvo que ser modificada en el marco de un nuevo modelo de manejo de las regalías debido a que los resultados no fueron buenos por captura, corrupción, despilfarro, no rendición de cuentas y mala asignación de esos ingresos.

La experiencia del Perú con la descentralización de los recursos del petróleo inicia a comienzos del nuevo siglo pero colapsó no más de cinco años después de haber comenzado. El fracaso se materializó en que el dinero se malgastó y en que los conflictos políticos locales se acrecentaron, incluso hasta desencadenar una ola de confrontaciones a nivel nacional

Los conflictos referidos se suelen presentar entre las mineras y las comunidades, principalmente por la apropiación de recursos locales como la tierra, el agua y el medio ambiente, por parte de las compañías. Frente a ese comportamiento de las empresas, las comunidades se resisten o buscan ganar compensaciones.

Igualmente se suceden conflictos entre los actores políticos locales y la jurisdicción administrativa principalmente por el acceso y uso de los ingresos que les han sido transferidos desde el gobierno central.

Para Arellano Yanguas, el fracaso del Perú no significa necesariamente que el localismo en la asignación de los recursos conduzca a conflicto, pues para él hay por lo menos tres características en la economía política del Perú que han podido favorecer ese desenlace negativo:

-La debilidad institucional del Estado Central del Perú y el hecho de que éste ha sido en gran medida capturado por los negocios privados, con poca capacidad para representar otros intereses como los colectivos.

-La débil participación de los políticos locales en las instancias nacionales, motivándolos a ellos a perseguir estrategias y objetivos diferentes, y a maximizar la transferencia de recursos hacia sus localidades.

-La inhabilidad del débil y capturado gobierno central para regular o aliviar los conflictos locales que enfrentan los intereses de las mineras, los diversos intereses económicos, y los de los movimientos políticos y sociales locales, todos ellos en abierta competencia

Para Arellano, en el caso particular del Perú, que es también el de muchos otros países en desarrollo, se registran gobiernos autoritarios del tipo Fujimori que implementaron políticas de liberalización económica y reforzaron el poder de influencia del sector privado sobre el Estado. Por ejemplo, en 1990, se establece en Perú un régimen impositivo para atraer la inversión extranjera y se exime a las multinacionales del pago de regalías sobre nuevas explotaciones y se les posterga el pago de un impuesto de 30% sobre los beneficios hasta que hayan recuperado la inversión realizada. Esos incentivos fueron luego complementados con los acuerdos de estabilidad fiscal, que les garantizó a las mineras la renuncia del gobierno al derecho de cambiar el régimen de impuestos sin un consentimiento previo de esas organizaciones.

Con la caída de Fujimori en el 2000, se echaron abajo los acuerdos de estabilidad por ilegales, pero continuó la existencia de una tarifa fija sobre los beneficios, lo cual condujo al gobierno a una participación inadecuada sobre los ingresos cuando se presentó el boom de precios<sup>38</sup>.

El gobierno de Alan García, que en la campaña de 2006 prometió revisar los contratos mineros, terminó excluyendo a las mineras del pago de regalías y del impuesto sobre ganancias inesperadas pero, en su lugar, levantó un programa de minería solidaria con la población, el cual incluyó contribuciones voluntarias de las empresas mineras para gastar en zonas mineras.

Pero, sin duda, uno de los ejemplos clásicos del poder de las compañías mineras sobre el Estado se encuentra en los asuntos ambientales, pues con frecuencia se genera un conflicto entre promover la inversión en nuevas operaciones mineras y los criterios con que se valoran los impactos tolerables tanto en exploración como en extracción.

Definitivamente son los sesgos ideológicos acompañados de ese enfoque de aprovechar coyunturas y de rendir buenos resultados de la economía en corto plazo, lo que lleva a

---

<sup>38</sup> En muchas partes entró en escena la implantación de un impuesto sobre ganancias inesperadas.

algunos gobiernos y gobernantes a hacer concesiones que luego terminan siendo costosas para la economía y para la misma sociedad<sup>39</sup>.

Sin embargo, hay criterios que en la práctica global se han ido instalando como aquellos relacionados con la alineación (convergencia relativa) de precios, costos, productividades, regulaciones, y sistemas y cargas tributarias, entre otros. Esos criterios conducen a que las naciones o las empresas no se sitúen ni más allá ni más acá de los estándares promedio del mercado; además, éstos son dinámicos y se ajustan con el cambio de condiciones.

La práctica internacional también ha posicionado conceptos como el de las relaciones transparentes y la rendición de cuentas. Si hay algo que no es transparente es eso de cambiar unos impuestos y unas regalías que son objetivos en su misma naturaleza, por unos apoyos voluntarios a la comunidad que son además muy difíciles de seleccionar, tasar, darles regularidad, asegurar en su integralidad y de garantizar en su impacto sobre el desarrollo de las comunidades. Lo que se hace como algo voluntario o producto de compensaciones suele ser poco efectivo en la consecución de objetivos esperados y deseables.

Por otro lado, no es fácil de entender una posición negociadora que otorga tantas ventajas y tratos especiales cuando justamente hay un gran interés de la inversión minera internacional por incursionar en la búsqueda de nuevas fuentes de recursos.

Arellano también ilustra para el caso del Perú comportamientos en el plano político alrededor de la minería cuando se descentraliza el manejo de los ingresos que genera, y que se encuentran con facilidad en la gran mayoría de países. Por ejemplo, se refiere a la tendencia de los líderes locales a estructurar sus propias plataformas que muchas veces van en contravía de lo dispuesto por el gobierno central; esta inclinación es muy frecuente alrededor del tema minero pues buscan simpatizarse y movilizar el apoyo popular con sus ideas o se dejan tentar por los halagos de las compañías mineras. Otro aspecto, es el frecuente rebote que hacen de las tensiones y conflictos locales por cuenta de la minería hacia el gobierno central, pues consideran que toma la gran mayoría de las decisiones y surte muchos procedimientos<sup>40</sup> y debe por ello responder, además presumen que cuenta con mayor capacidad de reacción.

La joya de la corona en materia de afectación de la vida política en las regiones mineras corre por cuenta de la ampliación del número de candidatos y de la intensificación de la

---

<sup>39</sup> Eventualmente, incluso para los mismos sectores que se sobredimensionan por la respuesta dada a los incentivos otorgados (buen ejemplo es la industria hotelera en Bogotá)..

<sup>40</sup> Ello no es circunstancial sino que obedece a que los gobiernos locales no siempre gozan ni de la capacidad como tampoco de la autoridad suficiente para tratar con el tipo de contraparte que representan las compañías mineras.

competencia por el poder, lo cual conduce a que un aspirante llegue al poder con no más de un 25% del electorado que lo respalda, proporción que produce gobiernos débiles y clientelistas.

En otra perspectiva más encaminada a ilustrar lo difícil que es tramitar y consolidar reformas que buscan descentralizar el manejo de los recursos, el trabajo F Nelson y A Agrawal muestra la experiencia también reciente de siete países del oriente y del sur del Africa Subsahariana por adelantar cambios encaminados a descentralizar el control sobre los recursos naturales. La intención del artículo es la confrontación entre los intereses de patronaje del centro y los de participación de las comunidades.

El patronaje procura mantener el control central y se fundamenta en el valor de esos recursos, en el manejo centralizado de su utilización y en las instituciones de rendición de cuentas del gobierno. Por su lado, la descentralización del control de los recursos, que es una fórmula que se ha estado discutiendo durante los últimos veinte años, considera que tendría consecuencias positivas sobre el desarrollo rural y los esfuerzos de conservación.

Una premisa fuerte para la reforma es la de que la administración sostenible es más probable donde los usuarios locales son capaces de manejar y sacar beneficio de la explotación de los recursos, mientras se rechaza la opción centralizada porque suele otorgar derechos de manejo, uso e incluso apropiación a usuarios determinados y ello suele conducir a la degradación de los recursos.

Definitivamente si no se descentraliza ese control sobre los recursos naturales no va a darse un incentivo para que las comunidades inviertan colectivamente en el manejo de estos (combinación desarrollo rural y conservación). Pero, por otro lado, también se observa una gran falla o resistencia a transferir poderes a lo local y ello es más fuerte entre más valiosos sean los referidos recursos. El balance final es que las narrativas reformistas parecen estar muy lejos de la realidad y la brecha es significativa, esto es, que son muchos y significativos los intereses e incentivos de patronaje en el nivel central frente a la fuerza que pueda tener la participación local.

#### *El Argumento de los Territorios:*

El argumento de los territorios para demandar una elevada participación en las rentas de los recursos naturales y una mayor autonomía en su administración y asignación radica en que consideran que forman parte de sus activos naturales (riqueza natural) y en que, además, las comunidades allí asentadas deben asumir altos costos por los impactos de diverso orden que resultan de la presencia de las explotaciones mineras en dichos espacios. Se suele sumar el abandono e incapacidad de los gobiernos centrales para transferirles lo que les correspondería.



Por su parte, las tesis elaboradas en contra de esa mayor apropiación territorial suelen soportarse en principios de solidaridad, de unidad nacional, de indivisibilidad nacional, para citar algunos, hasta criterios de índole práctica o incluso de economía política relacionados con la mayor exposición al rent-seeking cuando los recursos se disponen y manejan en ese nivel local; con la intensificación del riesgo de padecer enfermedad holandesa entendida desde una perspectiva local; con el acrecentamiento de la inmigración, la cual puede comprometer desde diversos ángulos las bondades de la riqueza minera <sup>41</sup>; con el crecimiento de la corrupción; y con la profundización de determinados impactos culturales y sobre los mercados (trabajo, finca raíz) que pueden ser perjudiciales para el desarrollo.

El otro conflicto tiene que ver con las comunidades, a veces pero no siempre identificadas o en alianza con las autoridades locales, las cuales reclaman fundamentalmente por los impactos ambientales, sanitarios y en la calidad de vida de los ciudadanos. Un argumento frecuente es también el de los reclamos por las oportunidades de trabajo para un amplio número de sus miembros.

El problema con las comunidades es que enfrentan tanto ganancias como pérdidas derivadas de la presencia de las explotaciones mineras. Ganan por la vía del surgimiento de nuevas fuentes de trabajo y de oportunidades de negocio, por el desarrollo en sus infraestructuras físicas y sociales debido a la acción de las empresas mineras o de los gobiernos locales que cuentan ahora con más recursos, entre otros aspectos. Pero pueden también perder por cuenta de los daños ambientales (en el aire y en las fuentes de agua) con consecuencias sobre la salud, por la dinámica de inmigraciones la cual trae consigo diversos problemas, por el encarecimiento en el costo de vida y en la mano de obra, por la extinción de recursos del ambiente y el paisaje, por el debilitamiento de la cohesión social, y por otros efectos de índole cultural y social.

Realmente no es una tarea fácil la de conceptuar sobre el balance neto que podría dejar la confrontación de las ganancias con las pérdidas, pues corresponden a diferentes momentos del tiempo e incluso generacionales, porque no llegan o impactan a todos los agentes e individuos de la misma forma, porque los individuos no valoran con el mismo rasero y porque se involucran una serie de intangibles de valoración un tanto compleja. Interviene también la acción perturbadora, deliberada o no, que a veces las compañías ejercen sobre la escasa cohesión social existente, pues introducen prácticas y arreglos en contravía de la tradición de los grupos.

---

<sup>41</sup>Cuando se procura que la riqueza quede redistribuida en varios espacios nacionales, se evitan o se corrigen desequilibrios entre regiones que pueden terminar produciendo fallas de aglomeración excesiva en unos espacios y de desaglomeración en otros.

Esa situación ha pretendido enfrentarse a través de las licencias sociales o las autorizaciones que el Estado y las empresas que van a iniciar una explotación deben pedir a las comunidades que van a resultar impactadas. Esas autorizaciones suelen estar acompañadas de procesos de socialización de los proyectos mineros con esas comunidades y de la construcción de acuerdos que satisfagan a las partes.

Sin duda las licencias sociales son un buen mecanismo pero su conveniencia depende en gran medida de la lectura que hagan las comunidades de esos proyectos y de la propia visión que las comunidades manejen de su bienestar y de su desarrollo como colectivo. Si se leen como una oportunidad para sacar provecho, para “ahorcar” a la minera o como una suerte de lotería para usufructuar cuanto antes, los resultados del mecanismo pueden ser funestos pues retrasan los proyectos cuando no los terminan colapsando o alguien consigue capitalizar la negociación en su beneficio; pero si, por el contrario, se valoran como la alternativa para llegar a buenos acuerdos que hagan posible reformular el proyecto como comunidad, conformar nuevos objetivos de desarrollo y construir hombro a hombro con la minera un entorno que minimice daños y potencie posibilidades de largo plazo, las cosas arrojarán un balance diferente.

Desafortunadamente se ha perdido de vista que así como falla el Estado y falla el mercado también fallan las comunidades, las cuales pueden incurrir en esencialismo estratégico, conductas oportunistas y rentistas, y hasta chantaje, cuando no la captura de beneficios privados por parte de quienes lideran los movimientos ciudadanos.

### *Qué Recomendar?*

Realmente es difícil y hasta irresponsable concluir que el poder y control sobre los ingresos generados por la minería debe darse a los territorios y comunidades o, alternativamente, a los gobiernos centrales. La dificultad radica en que en cada una de esas opciones es posible encontrar ventajas pero también factores de disfuncionalidad.

Más prudente es revisar lo que ha sido la experiencia descentralizadora en sus diversas dimensiones, la oportunidad y la conveniencia política de poner en marcha ciertas transformaciones en cada sociedad<sup>42</sup>, y la evolución y estado alcanzado por las capacidades y oportunidades locales que son básicas para el desarrollo en ese nivel.

---

<sup>42</sup> Por ejemplo en Colombia, la violencia y el intenso conflicto armado junto con un desarrollo insuficiente de capacidades locales y el poco sentido de lo colectivo, eran razones más que suficientes para no haber intentado un proceso descentralizador como el que se avanzó. Es más, es una posición incorrecta pensar que ese tipo de conflictos se corrigen con la descentralización, con institucionalidades y poderes más frágiles..

Lo que hay que fortalecer no es la fraccionalización sino un sentimiento de compromiso y solidaridad nacionales, incluso tratándose de un país diverso culturalmente y de regiones. Esto no debe ser un saludo a la bandera, sino un compromiso por cerrar las brechas entre regiones<sup>43</sup>, descentralizar las capacidades y oportunidades, y ampliar la movilidad de recursos (entre ellos el recurso humano) que, de ninguna manera, deben tener improntas ni límites regionales.

Quizás, en el caso de la minería y dadas las actuales circunstancias sociopolíticas, una respuesta razonable y progresista es arrancar con una agenda pactada para el largo plazo, dentro de la cual se inicia con un manejo centralizado como el actual pero se van cediendo espacios de decisión y de control en la medida en que se desarrollan y validan las capacidades y oportunidades a nivel local, lo mismo que se instalan y consolidan las reglas del juego que cierran los manejos impropios de los recursos. Sin embargo, esto no significa que la solución se encuentre necesariamente en llegar al otro extremo, pues es probable que sea conveniente mantener el manejo centralizado de ciertas decisiones por razones de coordinación, eficiencia de escala, aislamiento de tensiones de diversa índole, etcétera, mientras se descentralizan otras.

Por otro lado, la minería debe insertarse dentro de las economías regionales y nacional (aproximación endógena y no exógena), y su evolución debe aproximarse en la perspectiva de lo que suceda con otras actividades. Esto significa que los recursos que genere la minería o cualquier otra actividad deben ser vistos integralmente, pues cada uno de ellos hace parte de un proceso más amplio de crecimiento y desarrollo regional-nacional<sup>44</sup>.

En ese proceso, las relaciones y transformaciones no deben quedar restringidas a la interacción entre gobierno central y territorios mineros, sino que deben vincular también territorios no mineros pues, la verdad, puede ser más positivo para el desarrollo general ver la riqueza natural como una riqueza nacional<sup>45</sup>.

Muy seguramente conviene revisar la noción de lo local, pues con frecuencia lo que se tiene son grandes espacios o aglomeraciones mineras, al igual que aglomeraciones de otra índole que se extienden en espacios mayores.

---

<sup>43</sup> Las zonas mineras reclaman abandono del gobierno central y ello puede ser cierto pero, por otro lado, se registran varios casos en que han tenido las oportunidades y posibilidades localmente pero infortunadamente las han despilfarrado.

<sup>44</sup> La idea de que los ingresos de los recursos naturales (mineros) como los de cualquier recurso son nacionales, evita desarrollos desequilibrados entre espacios; de manera que al abrirse oportunidades en alguno en particular no lo congestionen con las migraciones desde otros y cancelen las bondades del mismo.

<sup>45</sup> En el pasado la riqueza del café soportó gran parte del desarrollo nacional. Además todas las regiones tienen formas de riqueza que le deben servir al crecimiento local y nacional.

Observación 5: Los impactos negativos que habitualmente se le adjudican a la minería deberían preferiblemente ser leídos, interpretados y valorados a la luz de las condiciones iniciales del entorno en las que se ha instalado dicha actividad, las cuales no siempre son favorables para un adecuado desarrollo minero y contribuyen a que esta actividad no tenga las consecuencias deseadas sobre el desarrollo nacional y local.

En esta observación lo que se estaría sugiriendo es justamente que si la macroeconomía de un país es frágil o su manejo poco riguroso; si su estructura productiva es poco o nada diversificada; si sus instituciones son poco evolucionadas y campea la corrupción; si no hay sensibilidad y un trabajo de control en materia ambiental y si, además, las regiones en donde se asientan las explotaciones mineras son aisladas, atrasadas y con escasa presencia del Estado; es muy probable que los males asociados con la minería no sólo se presenten sino que lo hagan repotenciados.

Lo anterior va en dirección opuesta a aseverar que la minería daña necesariamente la macroeconomía de un país, destruye su estructura productiva, corrompe sus instituciones, y margina y atrasa a las regiones en las que se localiza.

Con esto no se quiere ignorar que la minería lleva implícitos ciertos riesgos sino más bien destacar que “lo bien o mal parado” que se encuentre una nación o un territorio tienen mucho que ver con su capacidad para evitar o enfrentar y superar los “males” que se le atribuyen a la minería.

En el caso de Colombia podría afirmarse que se cuenta con algunas condiciones a favor y otras en contra y que ello podría afectar en varias direcciones los resultados que cabe esperar de la minería.

#### *El Estado Inicial de las Regiones Mineras:*

Definitivamente el desarrollo minero del país ha tenido asiento en regiones que podrían calificarse como aisladas, rezagadas, con escasa presencia del Estado, con una gran fragilidad en diversas dimensiones (institucional, infraestructura, capital humano, capital social, capital organizacional) y, por lo regular, con graves problemas de orden público.

Al hacer un barrido de varias de las regiones colombianas que son asiento de la minería (partes de la Orinoquia, Chocó, Córdoba, La Guajira, Antioquia, Boyacá) desde siempre han sido espacios marginados, con bajo desarrollo y gran abandono por parte del Estado. Por el contrario, es más bien alrededor de la minería que han conseguido alguna visibilización y registrar algunos cambios positivos (sobre todo en infraestructuras físicas) al margen de tanto desequilibrio que las acompaña.

Quizás convenga tener en cuenta en algunos casos, y bien vale la pena hacerlo a través de estudios históricos, una fase de la minería ancestral (colonial y posterior) que muy seguramente introdujo los primeros desequilibrios, por ejemplo de tipo institucional (instituciones extractivas), distributivo, sanitario, social y ambiental, que luego se profundizaron al difundirse y escalarse la explotación. En estos escenarios es posible imputar a la minería por lo menos parte de la responsabilidad sobre lo sucedido posteriormente.

Otra situación es la que se presenta cuando ocurre un hallazgo minero en un espacio determinado pero vulnerable y en muy poco tiempo se desencadenan diversas transformaciones que cambian de manera abrupta el paisaje en distintas direcciones. En esta realidad, se parte de una situación de vulnerabilidad de la que la minería no es responsable pero que con su presencia podría verse agravada en varios sentidos

La tesis que pretende postularse es que las características de las regiones facilitan que al desarrollarse la minería, su expansión sea disruptiva del entorno que la rodea y no tenga los efectos esperados en materia de desarrollo.

La fragilidad institucional y la baja presencia del Estado favorecen la corrupción, el poco control sobre las explotaciones en temas sensibles como la seguridad de los mineros y lo ambiental, el uso de tecnologías inapropiadas, la ilegalidad y hasta la afluencia de grupos al margen de la ley que inducen muchas veces reacciones también por fuera de la ley. Además, ciertos procesos que son normales al surgimiento de una mayor actividad en un lugar, como la inmigración de población, terminan desbordando la limitada capacidad institucional para manejarlos.

De otra parte, no contar con capital humano restringe la vinculación directa o indirecta de trabajadores a la explotación minera y hace difícil que esas unidades productivas puedan soportarse localmente para la prestación de algunos servicios que requieren.

Infortunadamente la pobre dotación de recursos humanos, empresariales y organizacionales a nivel local conduce a que la respuesta frente a la oportunidad que trae la minería quede supeditada a la prestación de servicios de muy bajo valor agregado a los mineros y también a los inmigrantes que, por lo regular, muchos terminan haciendo lo mismo cuando no consiguen vincularse a la explotación.

La conclusión de fondo es sencillamente que por sus dotaciones y características previas, las zonas receptoras de explotaciones mineras es relativamente poco lo que se benefician y aprovechan de esa situación y más bien se quedan con los males que pueden acompañar a la minería.

El resultado práctico es el de regiones que se contagian de mucha actividad, de una sensación de riqueza que llega apenas a una minoría, de algunas mejoras de índole infraestructural, y de un entorno que se hace pesado en lo social, ambiental, cultural, sanitario y en materia de seguridad.

La propuesta que se desprende del comentario anterior es que el otorgamiento de un derecho de explotación minero debería incluir unos compromisos de acompañamiento conjunto, y por el tiempo necesario, entre los inversionistas y el Estado para minimizar muchos de esos impactos que arrancan con la misma expectativa de la llegada de una minera a una región determinada.

Así como se previenen, por ejemplo, los impactos ambientales en entornos en donde se realizan proyectos de infraestructura, igual se debe hacer con la minería en los diversos frentes en los que impacta a las localidades. Seguramente se va a necesitar estructurar pedagogías y soluciones muy creativas para enfrentar problemas tan complejos como los de naturaleza cultural o social.

Obviamente, no sobra advertir sobre el gran compromiso que le corresponde al Estado y a las empresas mineras en la recuperación de zonas ya deterioradas por la acción de un proceso de desarrollo minero desbordado, sin acompañamiento de ningún tipo y no planificado.

La licencia social no sólo debe limitarse a tasar la compensación ( cuánta plata se les va a dar, cuántos empleos se van a crear, qué obras se van a ejecutar, cómo mitigar las consecuencias ambientales, etcétera) sino también a planificar y acordar lo que es el proceso de instalación y despegue minero, así como los compromisos con el desarrollo local de largo plazo.

*El estado inicial en lo Macroeconómico:*

También podrían ser identificadas condiciones iniciales que facilitan o dificultan la incursión del modelo de desarrollo minero y la calidad de sus impactos. Al respecto hay como tres dimensiones que vale la pena traer a cuento:

a) La Diversificación Productiva y Exportadora

La experiencia internacional muestra que los países con antecedentes de diversificación productiva y exportadora previos a la llegada de la minería, están menos expuestos al efecto desplazamiento de sus sectores productivos transables por parte de dicha actividad en comparación con los que carecen de esos antecedentes.

Contar con una diversificación y con una historia productiva significa muchas cosas entre las que cabe destacar un efecto de aprendizaje (learning), la generación de externalidades y el haber alcanzado también un determinado nivel de ingreso.

Los efectos learning resultan del tiempo, de los niveles de producción alcanzados y del conocimiento e información acumulados en el ejercicio de una actividad, todo lo cual se materializa en mayores productividades y menores costos; factores ambos que, sin duda, permiten a una actividad sortear la competencia por los recursos con cualquiera otra que pudiese emerger<sup>46</sup>.

Las externalidades sencillamente resultan en una industria de los niveles de actividad e interacciones acumuladas, las cuales, sin importar la estructura técnica, repercuten sobre la eficiencia de todas y cada una de las empresas que la integran. Esos efectos externos pueden ser de índole tecnológica, pecuniaria y producto de complementariedades logradas.

La diversificación exportadora ha sido vinculada por alguna literatura con el nivel de ingreso y el grado de desarrollo alcanzado por una economía. Se ha encontrado que las economías con un bajo nivel de ingreso tienen muy poca diversificación productiva y exportadora, la cual va aumentando con el nivel de ingreso hasta llegar a un techo de diversificación<sup>47</sup>, a partir del cual, las economías se hacen más especializadas pero en productos con mayor valor agregado, esto último es lo que sucede con las economías desarrolladas.

Así las cosas, una economía que ha conseguido diversificarse suficientemente ha alcanzado un nivel de ingreso medio o medio alto que le permite a su vez consolidar algunos sectores productivos con base incluso en el mercado interno y hacerlos capaces luego de enfrentar la competencia de sectores emergentes.

Colombia es una economía de ingreso medio que ha conseguido diversificarse, aunque en muchos de sus sectores y actividades lo ha hecho a costa de una elevada protección de la competencia externa. Sin embargo, podría decirse que, en este punto, la apertura y los acuerdos de integración han hecho un trabajo de “depuración” y lo que ha quedado es lo que, en teoría, mejor responde a la competencia, aunque preocupa de todas formas la baja dinámica de innovación y desarrollo tecnológico que exhiben. Por lo anterior, es realmente difícil evaluar la capacidad de tolerancia de las producciones que han quedado

---

<sup>46</sup> Si duda alguna, el tiempo y la experiencia en una actividad cuentan para su productividad, pero los efectos son mayores si se registran los aprendizajes, si se intercambia información y se adopta además una posición activa frente al ejercicio de una actividad cualquiera.

<sup>47</sup> Muy seguramente ese techo lo determina el aumento en los niveles de salario, el cual condiciona las actividades que consiguen sobrevivir.

a la presión por los recursos que proviene de la minería y a la apreciación de la tasa de cambio real<sup>48</sup>.

De todas maneras, Colombia no es productivamente una nación como Venezuela ni como Bolivia y para algunos resulta más parecida a México, Chile o Perú. No se tendría el caso de Venezuela, por ejemplo, pues allí la historia ha sido con el petróleo y la petroquímica y su economía ha sido altamente dependiente de estas actividades y es precario el desarrollo que se observa en las demás. Fiscalmente, comercialmente, a nivel cambiario y en su crecimiento, depende por completo de los recursos mineros. Podría afirmarse que actualmente, y a diferencia del pasado, Venezuela es un caso clásico de la maldición de los recursos naturales.

El corolario que se desprendería de lo anterior para una nación como Colombia que ha empezado a incursionar por un desarrollo minero es que, sin duda, cuenta con otros potenciales productivos y de desarrollo que sería muy costoso perder, pero que es preciso ser imaginativo al momento de pretender defenderlos y repotenciarlos, ya que no basta con reducir las tensiones de la tasa de cambio y con bajar algunos costos que son especialmente del fuero del gobierno, debido a que es determinante lograr que escalen a nivel tecnológico, productivo e innovativo, para que puedan responder adecuadamente a otras tensiones como el encarecimiento de los recursos productivos.

#### b) Los Antecedentes en el Manejo y la Disciplina Macroeconómica

Los antecedentes del país en el manejo macroeconómico han sido calificados como buenos e incluso, en determinados periodos, han contrastado con el resto de América Latina. Buenos ejemplos de ello se encuentran en haber escapado de la crisis de la deuda en los años ochenta, no haber experimentado en su historia reciente graves crisis financieras y cambiarias como la gran mayoría de los países latinoamericanos, y estar saliendo relativamente bien librado de la actual crisis internacional.

El buen desempeño se refiere a conservar relativa estabilidad macro y evitar situaciones de hiperinflación y colapsos monetarios-cambiaros pero, sin duda, el país está lejos de recibir este calificativo por alcanzar altos y sostenidos niveles de crecimiento, que le permitan disminuir de manera duradera los elevados niveles de pobreza, y corregir la gran inequidad.

Definitivamente, Colombia como otras economías de la región y algunas emergentes han aprendido de las crisis y por ello han adoptado instituciones positivas para contrarrestarla

---

<sup>48</sup> La tesis desarrollada en otra parte del documento es la de que las actividades que consiguen coexistir con la minería y con una tasa de cambio apreciada deben caracterizarse por su elevada productividad, alta dinámica de innovación y gran capacidad de creación de valor.



como la del banco central independiente y tomado medidas afortunadas como reducir su endeudamiento externo y liberarse de la vulnerabilidad que ello conlleva.

El país se casó con un manejo riguroso en materia monetaria y cambiaria, y se ha hecho más estricto con la disciplina fiscal.

Aparte de esos buenos antecedentes y de los esfuerzos hechos con el manejo de la tasa de interés, la intervención en el mercado cambiario y los resultados fiscales, para evitar la apreciación real de la tasa de cambio y la enfermedad holandesa, no hay consenso en el sentido de que se haya superado la amenaza y no se padezca el referido flagelo.

En esas circunstancias, han surgido varias opiniones que, en lo fundamental, giran en torno a las siguientes ideas:

b.1) El país debe acostumbrarse a tener su moneda apreciada, lo cual no es un mal síntoma y tampoco un obstáculo para el desarrollo.

En entrevista concedida al periódico El Tiempo, el día 3 de febrero de 2013, Juan José Echavarría, Ex Codirector del Banco de la República, hace dos afirmaciones que revelan una forma de lectura que podría hacerse de la revaluación y de sus consecuencias sobre la economía colombiana.

Al respecto, Echavarría señala que en los países exitosos la moneda se revalúa y que el componente de la revaluación imputable a las exportaciones petroleras y mineras no necesariamente es una enfermedad si se manejan bien los recursos. Coloquialmente, y refiriéndose a lo último, sugiere que es como ganarse una lotería, la cual, si se gasta bien, todo puede ser positivo, pero si no es así, la situación puede tornarse crítica.

Otra perspectiva alrededor de la apreciación del peso es la de Fedesarrollo, institución que considera que esta realidad en el caso de Colombia tiene una naturaleza endógena y en cierto modo inevitable, pues obedece al modelo seguido basado en la inversión extranjera directa, la cual ha sido considerada como una palanca importante en la reducción del desempleo y en la consecución de un mayor crecimiento.

Lo anterior significa que cualquier intento de política que busque controlar y revertir la apreciación del peso es fallido y que, en cierta forma, el país debe reconocer y asumir que su proceso de crecimiento y desarrollo está sustentado en un modelo minero, el cual, sin duda, como todas las opciones, tiene cosas buenas y otras más negativas.

Esa aceptación desde el punto de vista macroeconómico quiere decir que el país debe aprender a desenvolverse con una moneda fortalecida y ello trae consecuencias sobre su estructura productiva, la cual debe orientarse hacia actividades y productos cuya

competitividad radique más en la innovación y la creación de valor que en los precios, y en el manejo de instrumentos como la tasa de interés que deben privilegiar el desarrollo productivo innovador al tiempo que procuran no ser un incentivo al ingreso de capitales o a la expansión de sectores especulativos.

Recientemente ha surgido otra variante de opinión que considera que el manejo dado a la tasa de cambio ha sido afortunado pues ha logrado mantener al peso oscilando entre \$1780 y algo más de \$ 2000 por dólar, lo cual determina un rango de oscilación de \$200 a \$300, que no podría ser considerado como algo crítico (El Espectador 29 de enero de 2013/columnas de opinión).

De todas formas, ésta última opinión sugiere que la economía, sus agentes y sectores, deben alinearse con ese nivel o franja en el que se ha movido la tasa de cambio. Más allá de la realidad, la pregunta es qué hubiese sucedido con la cotización si la economía colombiana no estuviese atravesando por esa fuerte dinámica de afluencia de inversiones foráneas, sobre todo debidas a la minería.

Una valoración de las tres apreciaciones anteriores comenzaría por señalar que ciertamente una economía puede ser exitosa y ver valorizar su moneda; sin embargo, las fuentes de ese resultado son diversas y algunas veces discutibles en cuanto a su sostenibilidad y calidad, pues no es equivalente el éxito, y la revaluación asociada, que se produce por un profundo desarrollo industrial exportador que el que tiene lugar por un boom minero o por el lavado de activos. De otra forma, no es lo mismo que la moneda se robustezca porque la productividad general de la economía ha aumentado sensiblemente a que lo haga por choques nominales<sup>49</sup>.

Por otro lado, en este documento se ha advertido con anterioridad que gran parte del problema que la minería puede ocasionar en Colombia comienza por abordar el boom en dicha actividad como si fuera una lotería, maná caído del cielo, y no como parte de un proceso de largo plazo que debe estar fundamentado en el desarrollo interno de su cadena de valor, en las conexiones con otras cadenas de valor y en la coexistencia con otras actividades.

Realmente para el éxito económico no es lo mismo la consolidación de un sector, incluso sin mucha claridad sobre su permanencia y evolución esperada, a costa de varios sectores claves de la economía; que la propagación de esa dinámica de expansión a otros sectores

---

<sup>49</sup> Otra manera de ver las cosas es que la productividad y sostenibilidad de la dinámica minera compensen con creces lo que sucede con el resto de la economía.

más que posean, por otro lado, gran capacidad para reforzar y sostener esa dinámica virtuosa<sup>50</sup>.

Sobre el tipo de desarrollo que le corresponde adelantar a la economía colombiana cuando se ha hecho más minera, sobra ser reiterativo en que parte del mismo comienza por superar la realidad de una minería puramente extractiva para desplazarse hacia una minería que escale en sus cadenas de valor y sea capaz de crear más valor, igualmente está todo el trabajo que se debe hacer de la inserción de la minería con otras actividades y con la economía de las regiones. Sin duda esto último requiere un código minero y un sistema de incentivos que se oriente en tal dirección.

Acerca de si un equilibrio cambiario existe y no es un problema cuando los niveles oscilan entre \$200 y \$300, sería necesario indagar sobre las repercusiones en los mercados de capitales, en el endeudamiento, en las remesas de utilidades, etcétera, de esos cambios de nivel que, obviamente, se presentan de manera gradual y no intempestiva.

De todas formas, no se ha incurrido en un manejo que haya dado lugar a drásticas sobreapreciaciones o sub-valoraciones de la tasa de cambio que alimenten ataques especulativos, como tampoco a fluctuaciones repentinas que distorsionen a la economía y provoquen fuertes reasignaciones de los recursos.

Igualmente, no se ha manejado una situación de equilibrio puntual, quizás difícil de sostener, sino una flotación sucia que ha mantenido la tasa dentro de un corredor de evolución.

b.2) Faltan esfuerzos y faltan políticas para sacar mejores resultados en materia cambiaria.

Para Juan José Echavarría, la revaluación se puede controlar si hay superávit fiscal, pues si no hay ahorro nacional, entonces toca traerlo del exterior para poder invertir y ello nutre la revaluación. En su opinión, el Estado en Colombia es de los más grandes en términos económicos a nivel latinoamericano y las economías con Estados grandes crecen menos pues éstos no son eficientes produciendo y gastan un 80% de sus presupuestos en gastos de funcionamiento (salarios)<sup>51</sup>.

El actual Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, también insiste en que corregir el desequilibrio fiscal es de vital importancia para atacar la revaluación del peso. Para él, el

---

<sup>50</sup> No se está proponiendo un crecimiento equilibrado, sino más bien uno no tan destructivo y menos desequilibrado.

<sup>51</sup> Quizás hay temas particulares como los problemas de orden público y el mal manejo dado a procesos como el de apertura e integración, que conducen a mayores esfuerzos del Estado. Ser más o menos grande no es el problema sino la eficiencia y eficacia con la que se opera y se resuelve es lo que realmente interesa. De hecho hay naciones grandes con Estados relativamente pequeños y lo contrario.

dólar a \$1770 es artificial y debería situarse entre \$1900 y \$1950. También considera que el gobierno cuenta con varios instrumentos, los cuales forman parte del portafolio manejado habitualmente a nivel internacional, que en determinado momento puede implementar, en su opinión destacan los siguientes:

-Prepagar la deuda externa.

-Evitar el endeudamiento en dólares y hacerlo en moneda nacional.

-Bajar las tasas de interés para los TES (títulos de deuda) de 6.5% a 5.5%.

-Implementar controles a la entrada de capitales.

-Continuar y profundizar las intervenciones en el mercado cambiario.

-Insistir en la búsqueda de un superávit fiscal, pero considera que es de importancia tramitar ante el Congreso la figura del incidente fiscal, mediante la cual se establezca una especie de derecho de apelación del gobierno ante fallos de la corte que comprometan la estabilidad fiscal.

- Otras medidas como las seguidas por Noruega.

Quizás valga la pena evaluar para Colombia medidas como las adoptadas por Noruega para manejar los ingresos de la minería, tal es el caso del tratamiento dado a los salarios y el Fondo Petrolero.

Sobre el manejo de los salarios en Colombia, la referencia fuerte ha sido el salario mínimo y sus ajustes anuales con base en metas de inflación preestablecidas y algunas correcciones por productividad. Al respecto, según J J Echavarría, subir el salario mínimo por encima de lo que lo hacen los países competidores, sería equivalente a revaluar la moneda y cuestiona fuertemente los argumentos que sustentan que un alza en los salarios crea demanda agregada que luego dinamiza, lo cual, desde su punto de vista, falla en el contexto de una economía abierta<sup>52</sup>.

Sobre la situación específica de los salarios en la minería, la mezcla entre la lentitud del pasado en materia de exploración-explotación junto con el interés de las empresas por la rápida extracción de los recursos para aprovechar así el momento de bonanza, ha tenido consecuencias: la primera, en la evolución de la oferta de recursos dedicados a la minería y, la segunda, en atizar las presiones sobre la demanda de los mismos.

---

<sup>52</sup> Conceptualmente esas afirmaciones son válidas pero se corre el riesgo de omitir el impacto de una marcada desigualdad sobre el crecimiento de la economía. Naturalmente, la desigualdad no se limita al salario mínimo y muy seguramente éste no es lo más determinante en ella.

Las dos situaciones arriba mencionadas han repercutido sobre la disponibilidad y experiencia de los recursos humanos calificados para la minería y por ello se ha dado en los últimos años una marcada presión al alza de los salarios en ese sector.

Siguiendo esta línea de aproximación, a la escasez o falta de experiencia para la minería de los recursos humanos en el país, habría que sumar otros factores propios de la economía Colombiana como lo han sido la diversidad y heterogeneidad entre sectores y entre regiones; las grandes brechas salariales entre rangos, oficios, formaciones y tipos de empleador; y los criterios que se han seguido para la fórmula de ajuste del salario mínimo, que es una referencia del salario de la economía, los cuales han estado vinculados con parámetros como la inflación objetivo y la productividad media observada de la economía, factores todos que, en conjunto, hacen prácticamente imposible recurrir a una alternativa de fijación del salario orientada a contrarrestar el efecto desplazamiento de recursos y actividades del estilo de Noruega.

Acerca del Fondo Petrolero, el país no cuenta con un instrumento formal con esas características, pero lo que sí es claro es que el gobierno maneja en el exterior parte de sus recursos en moneda extranjera y tiene la convicción de que este proceder ayuda a contener las presiones revaluacionistas.

Otros países como Ecuador han puesto en marcha con los recursos del petróleo, que los han además aumentado por la vía de subir las regalías, un Fondo pero de orientación doméstica y que ha sido utilizado para desarrollar la infraestructura y los sectores productivos de la economía. La idea no es necesariamente mala y puede ser una buena alternativa para el desarrollo, siempre que se seleccionen adecuadamente las inversiones, los sectores, y se controlen las presiones inflacionarias y la corrupción.

Incluso en otros lugares se han recreado propuestas más agresivas, que han encontrado como muchas otras algún eco en Colombia, como el uso de los recursos de la minería para ahorrarlos y financiar la cobertura y nivel de las pensiones para una masa importante de los ciudadanos que carecen de esta protección para su vejez o la tienen en forma insuficiente.

Podría pensarse también en utilizar estos recursos para cerrar brechas entre regiones; para elevar los estándares de la educación y la investigación para llevarla a un nuevo

modelo altamente cualificado, sostenible y con indiscutible impacto sobre el desarrollo<sup>53</sup>; o para enfrentar la pobreza extrema<sup>54</sup>.

Propuestas más osadas a nivel internacional señalan la posibilidad misma de distribuir esos recursos de la minería entre todos los ciudadanos, lo cual mejoraría su nivel de ingreso, elevaría los ingresos del fisco, y crearía un espacio de demanda interna valioso para el desarrollo de sectores productivos, los cuales serían soportados en su proceso de modernización y crecimiento.

Son pues diversas las alternativas para el manejo de los recursos de la minería pero lo que se haga depende de quién es el dueño de esas rentas o de quien está interesado en apropiarse de ellas, de la concepción que se tenga sobre el uso que se debe dar a la riqueza nacional, y de la manera como se sorteen las habituales preocupaciones de política (apreciación, endeudamiento, inflación, etcétera). Algo más, como se verá luego, el enfoque y perspectiva de las coaliciones políticas tiene mucho que ver con esto, puesto que pueden producir variadas soluciones de equilibrio, ya sea favorables al rentismo, a lo productivo, a lo social, etcétera.

Naturalmente quedan pendientes otras medidas aplicadas en otros países como aquellas relacionadas con educación, investigación y desarrollo en ciencia y tecnología en minería, que ya han sido comentadas en otros apartes del documento y que obedecen a la visión particular que se tiene de la minería como un golpe de suerte o como una nueva fuente de crecimiento que emerge para ser articulada con el resto de la economía.

b.3) La revaluación no es la culpable de todo.

En los últimos años ha hecho carrera en Colombia responsabilizar a la revaluación del deficiente desempeño de sectores productivos como la agricultura y la industria.

Citando una vez más a Echavarría y Cárdenas, para ellos la negativa situación por la que ha atravesado recientemente la industria en Colombia no sólo es imputable a la revaluación, pues se presentan problemas en la economía internacional que afectan a este sector en muchos lugares del mundo. Para el segundo de los citados, no se debe desconocer por ejemplo el impacto de los subsidios que China otorga a sus exportaciones.

---

<sup>53</sup> Según el presidente Obama al referirse al programa de apoyo a las investigaciones sobre el cerebro humano, y guardando las proporciones de lo que se puede hacer en Colombia, un dólar invertido en la investigación sobre el genoma humano ha generado US140 de retorno.

<sup>54</sup> En Colombia, se cuenta con estudios que demuestran lo mucho que se ganaría en eficiencia productiva y en condiciones socioafectivas mejorando la atención y nutrición a los niños menores de cinco años, de los cuales un 65% se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y apenas un 40% reciben algún tipo de soporte.

Muy seguramente otras corrientes de opinión se centrarán en el argumento de que la suerte de esos sectores se ha dejado al mercado, eventualmente y con enfoque de coyuntura (oportunidad o riesgo a la vista) se les han dado incentivos o protecciones a algunos productos, y de que se ha carecido de políticas activas con objetivos y compromisos claros, como ha ocurrido en otros lugares; al igual que no se ha intervenido lo necesario en temas como la infraestructura y el financiamiento.

*Estado Inicial de las Instituciones:*

Según H Mehlum, K Moene y R Torvik, los países ricos en recursos naturales pueden ser tanto perdedores como ganadores del crecimiento, y esa experiencia tan divergente es el resultado de las diferencias en la calidad de las instituciones. En tal sentido, cuando las instituciones son amigables con la captura, la abundancia de recursos dispara el crecimiento hacia abajo mientras que cuando son amigables con la producción y los productores lo disparan hacia arriba.

A diferencia de Sachs y Warner, para quienes las instituciones no juegan ningún rol, para los tres autores arriba referidos las instituciones son decisivas en lo relacionado con la maldición de los recursos naturales

De acuerdo con H Mehlum, K Moene y R Torvik, la varianza en el crecimiento entre los países ricos en recursos es principalmente debida a la manera como las rentas de esos recursos son distribuidas. Algunos países tienen instituciones que favorecen a los productores en la distribución de las rentas de los recursos, mientras que otros tienen instituciones que favorecen a los capturadores de rentas que, a su vez, las destinan a usos improductivos. En esta perspectiva el problema no es la presencia de rent-seeking, sino más bien la complementariedad o competitividad que pueda existir o no entre las actividades de búsqueda de rentas y las actividades de producción. Lo crítico en este caso es la desviación de los escasos recursos empresariales lejos de la producción y hacia actividades improductivas.

Con instituciones amigables con la captura<sup>55</sup> hay ganancias de especializarse en varias clases de actividades improductivas mientras hay costos extras de hacerlo en las productivas debido al poder discrecional y al favoritismo.

Respecto de las instituciones y la maldición hay diversas tesis que han sido desarrolladas pero nos referimos a tres de ellas. La primera, cercana a Sachs y Warner y que estos dos autores no consiguieron validar en su importancia, es la de que la abundancia de recursos

---

<sup>55</sup> Las instituciones amigables con la captura se caracterizan con un débil cumplimiento de la ley, alto riesgo de expropiación, la burocracia funciona mal y hay elevados niveles de corrupción en el gobierno.

conduce a un deterioro en la calidad institucional, lo que, a su vez, perjudica el crecimiento

Una lectura alternativa es la sugerida por Mehlum, Moene y Torvik, quienes señalan que la abundancia de recursos lo que hace es poner a prueba los arreglos institucionales existentes. Así las cosas, en países con instituciones amigables con el productor, la riqueza de recursos lo que hace es atraer empresarios hacia la producción y ello ocasiona un mayor crecimiento, lo contrario provocan las instituciones amigables con la captura que los alejan hacia la extracción improductiva y ello baja el crecimiento.

La primera aproximación se centra en asumir que las instituciones no son capaces de asimilar lo que trae consigo la abundancia de recursos, mientras que la segunda abre la posibilidad a que según la calidad que tengan, lo cual es producto de procesos anteriores, puedan responder bien o mal y los resultados terminen siendo positivos o negativos para el desarrollo.

Una tercera variante que aparece muy bien tratada en el trabajo de Amy Poteete, parte de considerar que es discutible la creencia convencional de que el desarrollo con el que cuentan el Estado y las Instituciones en el momento del boom de recursos encierra a las economías dentro de trayectorias divergentes de desarrollo, ya que, en opinión de Poteete, lo importante son las coaliciones políticas, pues éstas son el fundamento para el desarrollo del Estado y de las instituciones y, además, los cambios en las coaliciones conducen a cambios en las respuestas de política frente al boom de recursos.

Poteete cita el ejemplo de Botsuana, una nación que al momento de incursionar en la minería contaba con una institucionalidad frágil, pues recién se había independizado, pero ha conseguido contener males como la enfermedad holandesa y ello parece haberse debido a que durante la década que siguió a su independencia se realizaron amplias y estables coaliciones políticas que estimularon la adopción de políticas e instituciones pro-crecimiento.

Las instituciones generadas por ese camino (el de las coaliciones) en Botsuana más que encerrar al país dentro de una trayectoria de desarrollo única y persistente, dejaron espacio abierto para el cambio en las mismas coaliciones políticas y por acción de éste, también para el cambio en las políticas y en el desempeño económicos.

Este documento simpatiza tanto con los planteamientos de Mehlum, Moene y Torvik como con los de Poteete, y la idea que sigue es la de intentar una aproximación al caso colombiano que esté en línea con esas dos visiones.

Siguiendo la línea de razonamiento expuesta por Mehlum, Moene y Torvik, Colombia ha enfrentado el boom reciente de recursos con una institucionalidad que no ha gozado de los mejores antecedentes pues el país es registrado como uno de los más corruptos en



América Latina (en la calificación más reciente aparece como el más corrupto)<sup>56</sup> y en general, con pocas excepciones, los ciudadanos no confían en las instituciones públicas.

Esta situación de fragilidad institucional se replica desde lo nacional hasta lo regional, y es justamente en este segundo nivel en que se ha podido evidenciar la mayor captura, el desperdicio y la mala asignación de los recursos.

De otra parte, es también en ese nivel regional en que se ha evidenciado el grave impacto económico, social y cultural, que presupone esa sensación de opulencia y de seguridad que transmite la posesión de grandes riquezas naturales.

La situación se ha dado de esa manera por la doble razón de que Colombia ha sido una nación centralista y ello produjo un mayor grado de madurez y desarrollo de las instituciones del centro frente a las de la periferia pero, por otro lado, la administración y manejo de una fracción importante de las regalías quedó en principio en manos de las regiones. Esto último es algo comparable a que un individuo sin educación y sin autocontrol (ni mayores controles) gane de manera inesperada una gran lotería.

Tal vez una razón adicional de la mayor debilidad institucional de las regiones o de su deficiente desempeño, es que éstas han sido objeto de la presión y la manipulación de fuerzas al margen de la ley. Es factible que incluso en algunos casos la institucionalidad local o parte de ella haya terminado capturada por fuerzas irregulares y puesta al servicio de sus intereses.

En definitiva, el boom minero, que ha solido tener matices regionales<sup>57</sup>, ha puesto a prueba a las frágiles instituciones locales y el saldo no ha sido favorable, pues el deterioro de estas instituciones terminó acrecentándose y los resultados en materia de desarrollo están lejos de alcanzarse.

Sin duda alguna, esa mayor exposición a la captura que tenían las instituciones regionales y locales se puede haber visto algo contrarrestada con la reciente reforma al manejo de las regalías, la cual dejó en el nivel central la asignación regional de los recursos ,pero además atada a la presentación de propuestas y proyectos sólidos que garanticen su utilización efectiva.

En el plano nacional, es evidente que hay instituciones cuestionables por sus logros en contrarrestar la enfermedad holandesa o en redistribuir asertivamente la riqueza nacional, pero también es preocupante la pérdida sistemática de recursos por ineficiencia, descuido, imprudencia y corrupción, y ello podría llevar a pensar que allí también opera

---

<sup>56</sup> Cuestionable es el argumento de algunos sectores que afirman que ello se debe más bien a la eficacia de las instituciones de control, lo cual equivale a desconocer lo que se hace en otras naciones y a olvidar que puede ser más bien un resultado de lo fácil que es para las instituciones de control hacer frecuentes hallazgos.

<sup>57</sup> Esto es apenas obvio porque la minería es una actividad focalizada en una geografía concreta.

un sentimiento de opulencia y sobreabundancia de recursos, pero también de impunidad garantizada<sup>58</sup>, que explicaría la falta de rigor en el manejo y control de lo público.

Por otro lado, es bastante probable que en los individuos no se tenga esa identificación y ese sentimiento por lo colectivo, sino más bien la idea de que si no se roba o apropia un recurso público alguien luego lo va a hacer. Igualmente incide en las conductas impropias la insatisfacción que existe con el manejo que se le da al país y a la cosa pública.

En esas condiciones, la prescripción es que las vías de acceso al saqueo de lo público deberían estar bastante cerradas y bien aseguradas pero, además, se precisa introducir un sistema de sanciones ejemplarizante y unas normas y procedimientos jurídicos no susceptibles al uso de malabarismos legales para conseguir impunidad a como dé lugar. Lo anterior no exime de adelantar un enorme esfuerzo social para propiciar el florecimiento, eso sí apoyado sobre bases reales, de un sentimiento social favorable y de aprobación de lo que se hace.

Es claro que el asunto no es sólo de normas y sanciones o instrumentos administrativos (rendición de cuentas, control social, etc) sino también de principios y valores, de igual modo tampoco puede sostenerse sobre esto último sino que requiere también de lo primero.

Pero hay países abundantes en recursos naturales que han empezado a trabajar fórmulas concretas para enfrentar problemas como los señalados y que son válidas tanto para el nivel nacional como para el regional.

Un ejemplo de esos instrumentos es la iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI)<sup>59</sup>, el cual es un mecanismo político apoyado por los gobiernos de occidente y los donantes para propiciar el mejoramiento económico de los países ricos en recursos naturales del Africa Subsahariana.

La transparencia está relacionada con la divulgación de la información y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. De este modo, la transparencia es tratada como un problema de principal-agente en un escenario de asimetrías de información, en el cual el principal busca alinear los intereses y comportamientos del agente con sus propios intereses y conductas, haciendo ello posible identificar desviaciones en las acciones del agente<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Se materializa en la posibilidad de incurrir en delitos cuyos beneficios para el involucrado exceden con creces los costos de las sanciones que podrían llegar a aplicarle.

<sup>59</sup> Existe otra iniciativa con intencionalidad semejante como lo es: Publish What You Pay

<sup>60</sup> Quienes son el principal y el agente pueden variar. Por ejemplo, el principal pueden ser los políticos quienes interactúan con los burócratas que serían los agentes o el principal pueden ser los ciudadanos y el agente los políticos.

La razón de concentrarse en la transparencia encuentra una explicación en el trabajo de Andrew Williams, quien señala cómo el rezago de transparencia puede crear o intensificar los problemas asociados con los países ricos en recursos. Ciertamente este rezago de transparencia puede hacer la corrupción más atractiva, pues se reduce la probabilidad de ser descubierto; facilita la captura de rentas; genera problemas de principal-agente (entre gobierno y ciudadanos, entre funcionarios electos y burocracias) y mina la democracia, porque los recursos provenientes de rentas reducen la necesidad de impuestos, incrementa el gasto en patronaje y en financiar la opresión de las voces discrepantes.

Según Williams, donde hay apropiados niveles de transparencia y rendición de cuentas, los recursos son una bendición pero donde no es así, éstos se convierten en una maldición pues no hay mecanismos efectivos para monitorear las acciones de los gobernantes.

El argumento detrás del mecanismo es que los malos gobiernos y la falta de transparencia son la causa de que los países ricos en recursos se desempeñen de una manera tan precaria en lo económico.

El trabajo de Williams avanza en explicar los motivos por los que la falta de transparencia perjudica el crecimiento de la economía. En lo fundamental, si funcionarios del gobierno ocultan y se apropian de recursos puede suceder que finalmente eso no afecte tanto el desempeño de la economía, pero si los gobiernos abundantes en recursos no son en general transparentes con sus acciones, no sólo con las que tienen que ver con los recursos, ello puede ocasionar que los agentes de la economía se vean abocados a tomar decisiones con información incompleta o distorsionada.

En realidad son pocos los trabajos <sup>61</sup> que han demostrado que los países abundantes en recursos naturales y que derivan altos ingresos de ellos son menos transparentes que los que no están en esa situación; si esa falta de transparencia se debe a ese tipo de ingresos; y si el rezago de transparencia tiene un efecto significativo sobre el crecimiento económico.

Ese argumento de la falta de transparencia de los gobiernos lo comparten muchos estudiosos de la maldición; sin embargo, éste tiene el gran inconveniente de eximir a las multinacionales (en general empresas mineras) de la minería de cualquier tipo de responsabilidad, no sólo porque la magnitud de sus pagos pueda no ser necesariamente la correcta sino también por prácticas que muchas veces realizan y que erosionan todavía más las débiles instituciones de los países receptores, su escasa cohesión social y sus valores tan poco arraigados. Así mismo, en algunos casos, estas organizaciones han entrado en cuestionables negociaciones que las benefician y benefician a gobiernos corruptos pero no a las comunidades.

---

<sup>61</sup> Uno de esos trabajos es el de Andrew Williams

EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) trabaja por lograr resultados de buen gobierno pero, sin duda, la tarea no es sencilla, aunque se trata de todas formas de un mecanismo que promueve algunas mejoras institucionales pero que está lejos de reducir la corrupción, de propiciar un manejo prudente de los recursos de la minería, o de movilizar a los ciudadanos para detener a los funcionarios del gobierno responsables de la malversación de los recursos de las industrias extractivas.

De hecho EITI es una especie de pacto voluntario que no impone sanciones a los regímenes que violen sus principios y ciertamente está lejos de ser una receta capaz de neutralizar la maldición de los recursos en el Africa Subsahariana.

La transparencia buscada incluye, entre otros aspectos, verificar y divulgar detalles de los pagos realizados por las compañías petroleras y los ingresos del gobierno por concepto de la explotación de los recursos mineros, lo cual es información clave para mejorar la credibilidad de un país entre los inversionistas, las entidades financieras y la comunidad internacional en general.

La idea es crear un buen sistema de información de cuentas y balances, el cual, si bien ayuda a la transparencia no es garantía de crear un buen gobierno. De hecho la información es manipulable y es apenas una de las condiciones para el ejercicio del buen gobierno.

Nada más la operación eficaz de un sistema de información que proporcione transparencia presupone un cambio de actitud de los gobiernos hacia los ciudadanos y que los ciudadanos sientan también que cuentan con la capacidad de hacer los requerimientos del caso y que vale la pena intentarlo. Estos dos aspectos no son fáciles de garantizar en donde los gobiernos son totalitarios o se trata de democracias cerradas.

Seguramente las condiciones de Colombia y sus regiones no son las del Africa Subsahariana, y quizás podrían servir algunas ideas relacionadas con la transparencia como diseñar un buen sistema de información que discrimine los procedimientos seguidos para concesionar y adjudicar, ilustre sobre los términos de los contratos y acuerdos hechos, señale los montos pagados y percibidos, destaque la modalidad de distribución de los recursos, lo mismo que la forma como se van a aplicar y los resultados concretos que se surtan con su aplicación en el tiempo. Además debe haber toda una pedagogía sobre la manera de transmitir la información, de analizarla para sacar provecho de ella, de estructurar luego una crítica juiciosa y productiva, y finalmente retroalimentar el sistema.

Actualmente que los recursos se asignan según convocatorias de proyectos es preciso cuidar de que éstos no se conviertan en una forma de captura por parte de los más hábiles reuniendo las destrezas necesarias para hacerse a los apoyos, velar porque efectivamente sean proyectos de alto impacto, porque hagan parte de una visión y estrategia de desarrollo regional-local de largo plazo (no sólo de los planes departamentales o municipales de gobierno) y porque se garantice un desarrollo

multidimensional. Sobre esto último y a sabiendas de que gran parte del territorio nacional carece de servicios públicos fundamentales (Vg agua potable de calidad), debería existir un componente obligatorio, prioritario y graduable en el tiempo según magnitud y superación de la necesidad.

Pero igualmente importante a la ejecución es el registro de la información acerca de cómo van marchando los proyectos y de cómo van respondiendo a las necesidades que pretenden solucionar.

Sería injusto desconocer que los mecanismos que favorecen la transparencia no son de mucha utilidad para contrarrestar, e incluso hasta llegar a modificar y revertir, los problemas que causan una institucionalidad débil y la proclividad a la captura y a la corrupción; sin embargo, convendría ahondar en la tesis de Amy Poteete sobre las coaliciones políticas y su capacidad real para redireccionar instituciones, políticas y políticos.

Para Poteete detrás de las políticas, instituciones y estructura del Estado se encuentran las coaliciones políticas.

De acuerdo con ello, cuando los políticos conforman coaliciones estrechas e inestables encuentran en las políticas rentistas una salida atractiva; así mismo, políticos con coaliciones amplias y estables son menos proclives a moverse hacia políticas rentistas que les permitan mantener sus apoyos políticos.

En definitiva, las políticas y las instituciones son un producto de los políticos y por ello están sujetas a cambiar con las modificaciones en las condiciones políticas.

Ciertamente, según Poteete, la institucionalización limita la influencia de cambios en las condiciones políticas y restringe la dirección del cambio político; sin embargo, las instituciones no eliminan los efectos del cambio en las coaliciones políticas.

Así las cosas, aún en un contexto institucional estable, las políticas subyacentes y los resultados que se derivan de ellas pueden cambiar sustantivamente. Por otro lado, en un escenario institucional que no es tan sólido, cabría la posibilidad de que prosperen coaliciones políticas que soporten políticas de buena factura.

Un ejemplo bien ilustrativo sugerido por Poteete es el de la enfermedad holandesa, la que considera un importante mecanismo que liga boom de recursos con desempeño económico y que, desde su punto de vista, puede ser evitada uniformizando intertemporalmente el gasto e impidiendo la sobrevaluación de la moneda.

Dado que existe la posibilidad de evitar la enfermedad holandesa, todo depende de las políticas elegidas, las cuales, a su vez, se deben al desarrollo institucional y a la estructura del Estado.

Sin embargo, el centro del argumento es que la estabilidad y los intereses de las coaliciones políticas dominantes determinan la construcción del Estado, el desarrollo institucional y las políticas elegidas.

El enfoque de coaliciones se distancia de algún modo de ese que considera que las instituciones de hoy dependen de las instituciones que se dieron en el pasado o que son el resultado de una dinámica de trayectoria dependiente<sup>62</sup>.

Para enriquecer la tesis de las coaliciones en torno a la naturaleza e incentivos que éstas puedan tener, vale la pena traer a colación el trabajo de Francesco Caselli y Tom Cunningham, el cual pretende describir y evaluar algunos de los posibles mecanismos políticos que podrían conducir a la maldición de los recursos.

Los dos autores proponen dos tipos de mecanismos políticos que pueden generar una maldición y los diferencian entre centralizados y descentralizados.

Los centralizados se refieren a los incentivos y restricciones enfrentados por la élite política (los líderes políticos). Independiente del sistema político, de alguna manera la élite es la receptora directa de los ingresos de los recursos y su problema es cómo asignar esos ingresos entre su propio enriquecimiento, las actividades que incrementan las oportunidades para retener el poder y las actividades que pueden elevar la capacidad de la economía para producir ingresos no derivados de los recursos naturales.

Es evidente que la abundancia de recursos afecta las decisiones de la élite a través de varios canales como, por ejemplo, el valor de estar en el poder y el retorno de las actividades y gastos en que incurre la élite para mantener ese estado, lo mismo que por la vía de enfrentar las presiones o tensiones en crecimiento de los interesados en llegar al poder.

Como las élites, y en particular sus líderes, se enfrentan a restricciones presupuestales y de tiempo, cuando el retorno de estar en el poder se incrementa, los líderes (pertenecen a las élites) se alejan de actividades productivas y buscan las que los sostienen en el poder<sup>63</sup>. Sin embargo, este tipo de actividades suelen tener spillovers negativos sobre el sector privado, así que la maldición emerge fácilmente.

---

<sup>62</sup> La trayectoria dependiente ocurre cuando una elección institucional genera retornos crecientes a la preservación de políticas semejantes y eleva el costo del cambio institucional.

<sup>63</sup> El liderazgo que se ejerce en esta situación es de patronaje.

Pero la obsesión por estar en el poder puede también tornarse en una virtud social, pues una forma de mantenerse en él es hacer a los ciudadanos más felices y ello se logra generando abundantes oportunidades en el sector privado, conduciendo a más grandes inversiones en inputs productivos y ahí se configura un liderazgo estratégico<sup>64</sup>.

Pero también la abundancia de recursos incrementa los intereses de muchos por estar en el poder, obligando a los líderes que lo ostentan a desarrollar la economía profundizando la explotación de los recursos y no por el camino más demorado de desarrollar otros sectores. Incluso si la presión es muy alta, terminan desplazando la respuesta hacia esquemas de auto-preservación basados en el desperdicio. Estas dos reacciones claramente desembocan en maldición, aunque podrían ser reemplazadas por una tercera que consiste en desplazar los intereses que presionan hacia otras opciones en el sector privado y ello configuraría una bendición.

Los mecanismos centralizados pueden operar a través de otros caminos diferentes a los de preservar el poder, como lo son los efectos que la abundancia tiene en el comportamiento de los gobiernos pues pueden relajarse frente a la restricción presupuestal, pero ello no necesariamente genera maldición pues parte de ese exceso de gasto puede ir a lo productivo; pero igualmente los liderazgos se pueden relajar y distraerse de atender las políticas productivas, caso en que se eleva el riesgo de maldición.

Como se puede intuir, fácilmente los mecanismos centralizados tienen efectos ambiguos sobre la maldición, de manera que la clave en lo que suceda es el balance entre la abundancia de recursos, el gasto improductivo para sostenerse en el poder y la inversión productiva pro-crecimiento. Dicho balance es afectado por la sensibilidad de los nuevos interesados en el poder a cambios en los ingresos asociados con los recursos, por la capacidad de los gastos pro-crecimiento para redireccionar ese interés, y por la efectividad del gasto aplicado a la preservación del poder.

En cuanto a los mecanismos descentralizados, para Francesco Caselli y Tom Cunningham sencillamente se refieren a historias de búsqueda de rentas (rent-seeking). Sin duda alguna, las rentas de los recursos modifican la estructura de incentivos para los individuos, ocasionando que reasignen esfuerzos desde actividades productivas a improductivas. Como bien se sabe, el rent seeking puede generar una maldición sólo si el sector

---

<sup>64</sup> La estrategia puede centrarse también en enormes subsidios que hacen felices a los ciudadanos pero no necesariamente tienen positivos efectos productivos. Igualmente el mecanismo puede basarse en desarrollar industrias de seguridad (líderes y estrategias más represivas) que traen efectos productivos en determinados sectores y no se traducen en una maldición.

productivo opera bajo rendimientos crecientes a escala o si la actividad del rent seeking tiene spillovers negativos directos sobre la productividad del sector productivo.

Ciertamente las situaciones de búsqueda de rentas (rent seeking) se soportan sobre algún tipo de falla de mercado, la cual el Estado no ha prevenido o corregido y muy seguramente las razones por las que no lo ha hecho se encuentran en los mecanismos centralizados ya expuestos.

De las propuestas teóricas antes comentadas se colige que el impacto bueno o malo que la minería pueda tener sobre las economías nacional y local ciertamente depende en buena parte de su historia institucional pero también de la persistencia de esas instituciones; sin embargo, y más allá del orden institucional heredado, se ha abierto una puerta a las coaliciones políticas y a la diversidad que las mismas puedan tener según el tipo de liderazgo que las promueva, todo lo cual termina pesando en la selección de las políticas, en los mismos ordenamientos institucionales, pero también en el compromiso y el control que la sociedad haga de los recursos naturales.

Es factible que tramitar profundas reformas institucionales sea un proceso lento-que depende de las coaliciones políticas-, pero al margen de ello, las coaliciones cuentan con un espacio inmediato de gestión de los recursos y del desarrollo que puede ser visible tanto en un plano nacional como en uno local.

#### Observación 6: Propuestas Menos Convencionales

Se trata de propuestas poco comunes que han sido recreadas para enfrentar la maldición de los recursos, algunas de ellas quizás tienen un valor más académico que práctico pero revelan algunas ideas que conviene tener en cuenta o cuanto menos, apreciar con algunas reservas.

##### Observación 6.1: No Explotar los Recursos

Corresponde a una situación extrema en la que la sugerencia para evitar la maldición sencillamente es dejar los recursos en la naturaleza sin ser explotados o limitar su extracción a las necesidades internas.

Muy seguramente la propuesta puede encontrar justificaciones ambientales, sanitarias, sociales y hasta económicas, pero claramente va en contravía con presupuestos básicos de la ciencia económica como el de que una mayor oferta de todos los factores productivos beneficia a la sociedad.

Independiente de las argumentaciones en pro o en contra, lo cierto es que no se puede desconocer que la riqueza natural como la riqueza representada en activos físicos y en



conocimientos, es una fuente más de crecimiento y bienestar. Este razonamiento es aún más crítico en las naciones en desarrollo, donde los recursos de la naturaleza suelen ser relativamente más determinantes en crecimiento-bienestar que los otros tipos de recursos y en donde, además, han sido varias las experiencias en que se ha requerido soportar un proceso de acumulación inicial con base en esos recursos de la naturaleza para dar paso luego a procesos determinados por la mayor acumulación en los otros recursos.

Limitar la extracción de recursos naturales a las necesidades internas es una propuesta poco realista cuando se hacen intervenir consideraciones relacionadas con las indivisibilidades de la inversión y de la producción que a veces se presentan, o con las bondades asociadas con las mayores escalas de operación. Así mismo hay efectos o impactos -como los culturales, demográficos, algunos ambientales, en el precio de los no transables-que no necesariamente son proporcionales con los niveles de actividad, es más, pueden ser más que proporcionales.

Algo bien importante alrededor de este tema es establecer quién tiene el derecho a decidir si los minerales deben ser explotados o no y, si es así, bajo qué consideraciones debe tener lugar su explotación, quién debe regularla, quién debe capturar la mayoría de los beneficios. La solución de estos dilemas es un asunto de poder que muchas veces enfrenta a los gobiernos nacionales con los locales y a estos dos con las compañías mineras.

En la resolución de esos dilemas juega un papel muy importante la tradición centralista o descentralista de un país, la historia de autonomía otorgada a las regiones (lo local) y las capacidades reveladas en las regiones (lo local).

Por ahora, y dado el poder de la contraparte con la que se suele negociar en minería (las multinacionales) y otros factores externos (presión por la vía de la violencia, o los favores políticos y económicos), la solución más afortunada para un país como Colombia parecería ser la división de procesos-decisiones según complejidad, capacidad negociadora y susceptibilidad a presiones.

#### Observación 6.2: Asegurar Gradualidad en la Explotación

Ciertamente se trata de un postulado de mucho interés, pues sugiere que al acordar los contratos de explotación se garantice que el recurso natural no va a ser extraído de manera excesivamente rápida y se impone una gradualidad que se debe pactar y cumplir.

Desde el punto de vista de la sociedad y del Estado, la explotación gradual sería un medio para evitar una relación agresiva y traumática con la naturaleza y una forma también para

distribuir en el tiempo choques e impactos (Vg las entradas masivas de ingresos por exportación y de capitales por inversión) que puestos juntos en un menor espacio temporal terminan siendo más perturbadores y desequilibrantes

Sin embargo, esas razones que se ven muy lógicas desde el punto de vista de la sociedad y del Estado, de pronto no lo son desde la perspectiva del inversionista o la compañía minera, los cuales están interesados en recuperar en forma rápida su inversión, obtener los más altos retornos, aprovechar oportunidades del mercado en un momento dado y minimizar los riesgos e incertidumbres inherentes a horizontes más largos.

Incluso es posible que el Estado y algunos sectores de la sociedad cedan en sus posiciones frente al atractivo de una coyuntura de buenos precios de los commodities y altos ingresos esperados, a las presiones de los inversionistas foráneos y nacionales por acceder a la exploración y explotación, a la posibilidad de hacerse a algunas rentas, y a la oportunidad de fortalecer una gestión económica con importantes consecuencias en el desenlace de lo político.

La última situación la desencadenan situaciones inesperadas, loterías, y no procesos previstos para adelantarse y resolverse en el largo plazo.

La observación tiene que ver con los alcances de los contratos, particularmente con los plazos otorgados, los volúmenes que se pueden extraer, las áreas de explotación tolerables, y hasta las tecnologías permitidas para la extracción, entre otros aspectos.

Observación 6.3: Sobre El Ordenamiento Político.

Realmente es difícil pensar en replicar el ordenamiento político, el sistema institucional o los sentimientos colectivos que se identifican en algunas naciones como Noruega; sin embargo, se ha ido estructurando un consenso alrededor de ideas que podrían ayudar a remover la corrupción y frenar la búsqueda y captura de rentas, algo muy común en los países y regiones mineras. Al respecto el artículo de P Steven se refiere a las siguientes:

a)Desarrollar la Democracia

Sin duda alguna es una condición deseable pero no necesaria cuando se trata de buscar un desempeño económico exitoso o de reducir la corrupción.

La teoría reconoce la importancia de características de la democracia como la participación ciudadana, la expresión de la voluntad de los ciudadanos a través del voto, la alineación entre los enfoques del Estado y los intereses de la sociedad, etcétera, en el buen desempeño social y económico, así como en minimizar la corrupción; sin embargo, es evidente que la realidad está lejos de garantizar esos resultados.

Un enfoque más práctico registraría que han habido dictaduras que terminan siendo exitosas en los frentes señalados (economía y corrupción), como otras que han sido un completo fracaso. Igual ha sucedido con las democracias, caso en los que las mayores ventajas evitando la maldición parecen encontrarse en las democracias parlamentarias frente a las presidencialistas.

b) Es clave lograr que el Estado se preocupe y ocupe del desarrollo frente a actuar como un Estado depredador.

El Estado se ocupa del desarrollo cuando es conducido por una élite con una ideología y una visión de la economía y de lo social alineadas con los intereses y prioridades del conjunto de la sociedad. Así mismo, ese compromiso con el desarrollo requiere contar con una capacidad institucional para adelantar las políticas pertinentes sin correr el riesgo de llegar a ser capturados por los grupos de interés privado.

Acerca de cuál ideología sería conveniente para el desarrollo no es un dilema fácil de dirimir, lo cierto es que las posiciones extremas y radicales como pretender encargar por completo ya sea al mercado o al Estado del desarrollo económico, no gozan de la popularidad del pasado y han sido descartadas por la misma experiencia<sup>65</sup>.

La otra parte del problema es la habilidad de las clases dirigentes para transformar sus visiones en políticas efectivas, lo cual es algo que se debe a la capacidad institucional y ésta última, a su vez, es un producto de procesos históricos y políticos.

Cuando el Estado es depredador, de entrada no está interesado ni ocupado por establecer vínculos con la población, como tampoco por instalar o erigir restricciones que impidan a los grupos en el poder saquear las arcas de la economía.

c) Construir un standard común de moralidad

Definitivamente hay sociedades moralmente más tolerantes que otras y en las que no se ha edificado un consenso alrededor de lo que se va a calificar o no como corrupción<sup>66</sup>.

Si hay excesiva tolerancia y se carece de ese consenso tan necesario, es muy probable que la corrupción prospere y el problema ya no se limite a la persecución de las rentas sino también a su mala asignación.

---

<sup>65</sup> Lo conveniente dependerá del grado de desarrollo logrado tanto en la institucionalidad pública como en la de mercado.

<sup>66</sup> Es factible que Colombia cuente con estatutos y normas anticorrupción, pero la sociedad infortunadamente no sanciona con el rechazo colectivo (en las urnas), por ejemplo, a los políticos o funcionarios corruptos

Lo contrario es incursionar en el posicionamiento de reglas del juego que vuelvan costosa la corrupción frente a las ganancias que podrían derivarse de ella. Esto puede materializarse mediante códigos y sanciones pero también por la vía de la pérdida de reputación y la sanción social.

Por ejemplo Colombia cuenta con un estatuto anti-corrupción, pero la experiencia reciente parece mostrar que las rentas de la corrupción superan con creces los costos de las pírricas sanciones.

#### d)Reducir las oportunidades de Rent Seeking

Esta política puede considerarse como preventiva y básicamente lo que pretende es despolitizar el manejo y la asignación de los recursos.

Por ejemplo la desregulación y liberalización de los mercados es en teoría un mecanismo clásico para prevenir la búsqueda de rentas al dejar a políticos y burócratas al margen del proceso de asignación de recursos. No obstante, lo que la experiencia parece mostrar es que tampoco termina siendo suficiente para los fines perseguidos<sup>67</sup>.

Se liberaliza y desregula pero ello no impide que se continúen las alianzas de los empresarios o sus equipos con los políticos, los burócratas e incluso con los tecnócratas, para sacar provecho de determinadas regulaciones o eventuales protecciones y salvavidas cuando el mercado libre amenaza ciertos intereses.

Algún avance en esta materia pueden ser los nuevos criterios con los que se asignan hoy los recursos de las regalías a las regiones en Colombia.

#### e)La Transparencia

La transparencia se basa en la disponibilidad, claridad y acceso a la información, pero también en la rendición de cuentas y de explicaciones sobre ellas.

Por ejemplo, según P Stevens, se ha insistido para que las compañías petroleras revelen cuánto dinero entregan al gobierno en la forma de ingresos para que el público pueda seguir el curso de los mismos. Pero eso no siempre es fácil y de lograrse, de todas maneras hay grandes sumas que acuden a las compañías nacionales de petróleo como resultado de acuerdos, operaciones conjuntas y participaciones de producción con otras compañías multinacionales y que no son fáciles de registrar.

---

<sup>67</sup> Rusia es un buen ejemplo de cómo el tipo de privatización que se dio en la industria petrolera y en otros recursos, sólo fortaleció los desbalances económicos y creó un capitalismo oligárquico que minó la economía de mercado.

Obviamente no se puede ir tan lejos en las exigencias de información pues de alguna manera se convierte en un factor más de competencia entre las naciones interesadas en atraer la inversión hacia el sector minero, aparte de las consecuencias en materia fiscal, laboral, presiones de las comunidades y hasta de seguridad.

No hay duda que la transparencia es algo muy importante y debe tener un lugar; sin embargo, con todo y lo que se pueda avanzar en esta dirección, se está lejos de que se trate de una condición suficiente para reducir la corrupción.

De hecho, Colombia ha avanzado en información y rendición de cuentas, es más, se califican las administraciones públicas en varios niveles, pero el país aparece como el más corrupto de Latinoamérica.

#### f) Algo más sobre Rentas y Búsqueda de Rentas

Es factible que de los argumentos desarrollados haya quedado la sensación de que la generación y persecución de rentas es necesariamente un mecanismo simple y malévolo<sup>68</sup>. Al respecto, del artículo de Mushtaq H Khan se desprende que la búsqueda y captura de rentas es un proceso normal en las sociedades, que no siempre entraña pérdidas sociales y que en algunos casos reporta incluso beneficios, y que para minimizar dichas rentas no sólo se debe pensar en términos exclusivos de la renta resultante sino también del proceso, del costo del proceso y de los agentes involucrados en el mismo. Lo anterior se colige del hecho de que el efecto total del rent seeking es la suma de sus costos y de sus resultados.

Las rentas benefician a sus receptores y por ello es probable que se gasten recursos en crearlas, mantenerlas o transferirlas. Esos gastos para obtener rentas son legales como muchos de los lobbies, hacer cola o efectuar contribuciones a los partidos políticos; pero pueden también ser ilegales como los sobornos, las contribuciones políticas ilegales, los arreglos con mafias privadas, entre algunas prácticas.

El proceso de captura de rentas es algo de mucha significación porque los recursos aplicados con ese fin tienen un costo social y determinan el tipo de rentas creadas y mantenidas en una sociedad particular.

Si se pretende elevar los costos del rent seeking para disuadirlo, quizás sea una buena medida cuando las rentas son bajas pero corre el riesgo de no serlo cuando son altas<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> De hecho, no todas las rentas son malas, ya que algunas añaden valor a la sociedad mientras que otras lo restan.

<sup>69</sup> El costo del rent-seeking tiene que ver con la organización de las instituciones del Estado pero también con la distribución del poder político.

Por otro lado, tanto las rentas como el costo del proceso de obtenerlas pueden variar significativamente y es bien importante conocer las variables políticas e institucionales que tienen que ver como determinantes tanto del costo como del producto del rent-seeking<sup>70</sup>

En la realidad se configuran variadas situaciones que combinan bajo costo o alto costo, con elevadas rentas o rentas negativas, produciéndose con ello efectos netos que pueden ser positivos, intermedios, negativos y muy negativos.

Siendo muy importantes tanto las rentas como el proceso y sus costos, definitivamente es insuficiente su información puesto que es de enorme importancia saber quién o quienes estuvieron involucrados o atraídos hacia esa búsqueda.

De hecho una fracción significativa del rent seeking en países en desarrollo es organizado a través de redes patrón-cliente, por tanto, conocer cómo fueron organizadas proporciona valiosas señales sobre aspectos políticos y sociales de la búsqueda de rentas.

Sin duda alguna el rent seeking conduce a una estructura de derechos diferente a la que se daría en su ausencia. Claramente las rentas y los derechos económicos que ellas apuntalan están cerradamente relacionados.

El rent seeking está asociado con el proceso de cambio institucional a través del cual los derechos económicos son alterados, de forma que tratar de cambiar la estructura de rentas puede desatar conflictos distributivos.

Para terminar estas precisiones, es necesario liberarse de la idea de que tan sólo en la relación con el Estado tiene lugar la creación, búsqueda y captura de rentas, puesto que las rentas pueden darse también en escenarios privados sin que el Estado juegue rol alguno. Pero cuando interviene el Estado, puede darse la doble situación de que éste cree las rentas o que los individuos lo influencien para que genere las rentas que ellos desean.

Lo realmente importante es pensar en las condiciones que se precisan para asegurar que las rentas creadas promuevan eficiencia y crecimiento. Esas condiciones son políticas e institucionales.

#### Observación 6.4: Más sobre los Daños a Nivel Local

-Algunos autores consideran que la maldición de los recursos es una realidad mucho más crítica y acuciante a nivel local y regional que al nivel de los países. Un ejemplo de ello se

---

<sup>70</sup> Una aproximación más general del rent-seeking puede incorporar variables institucionales y políticas para determinar cuánto esfuerzo es gastado en rent-seeking y luego el tipo de rentas y derechos creados como resultado.

tiene en los mayores rezagos que presenta lo local para negociar con las grandes compañías y el otro en la mayor facilidad para la captura a la que están expuestos los gobiernos locales.

-Hay comportamientos, conductas, intervenciones, formas de relacionamiento que aparentemente parecen inocuas pero que, sin lugar a dudas, tienen graves repercusiones sobre el desarrollo futuro de las comunidades, regiones, localidades.

Con frecuencia los modelos de gestión, intervención o relacionamiento con la comunidad que manejan las compañías mineras terminan generando distorsiones al interior de las primeras, cuando, por ejemplo, rompen con la poca cohesión social que suele caracterizar a estos grupos humanos, alteran de manera significativa los mercados de trabajo locales, encarecen la contratación, modifican o elevan anormalmente el umbral de incentivos<sup>71</sup>.

No hay duda que las grandes mineras esgrimen un poder que supera el de los gobiernos nacionales y locales, especialmente en las naciones en desarrollo. En opinión de C Zorrilla, ese poder se manifiesta sobre todo cuando ocurre alguna forma de resistencia a la explotación y lo hace poniendo en contra de los que se resisten a gran parte de la opinión pública<sup>72</sup> o recurriendo a procedimientos aún menos transparentes.

A través de su capacidad para realizar obras de infraestructura, de apalancar iniciativas y de generar algunos empleos, las mineras enfrentan los posibles rechazos locales. Incluso crean o patrocinan organizaciones de apoyo al desarrollo local, a través de las cuales convocan fuerzas y recursos para adelantar proyectos pero también las aprovechan para consolidar (y hasta lavar) su imagen.

Un aspecto que fragiliza la capacidad de negociación de los gobiernos locales tiene que ver con su debilidad fiscal y el bajo apoyo que suelen tener de los gobiernos centrales, los cuales en ocasiones respaldan el proyecto minero en contravía de los intereses de las localidades.

Sobre lo último, es claro lo inconveniente que podría resultar que los gobiernos centrales propicien un desarrollo minero sin tomar en cuenta los planes de desarrollo local y lo que la comunidades priorizan para su bienestar.

---

<sup>71</sup> Sucede cuando algunos agentes no desempeñan sus roles sino sobre la base de altas escalas de contratación u operación.

<sup>72</sup> El recurso para ello pueden ser las promesas de desarrollo, pero también capturar y poner al servicio de sus intereses a los líderes de las comunidades.

En esa dinámica de negociaciones y luego de aplicar controles uno de los aspectos más neurálgicos se encuentra en que las mineras terminen suplantando en el cumplimiento de sus tareas y obligaciones con la comunidad a los gobiernos nacional y local.

Los proyectos públicos deben ser emprendidos por entidades públicas, con fondos públicos y rindiendo cuentas a los votantes. Realmente es peligroso ceder la responsabilidad de proveer el bienestar de los ciudadanos a corporaciones privadas, pues una vez ello se delega a manos privadas, los ciudadanos pierden la capacidad para exigir cuentas y muy seguramente por esa vía comienza también el desconocimiento de los derechos humanos.

En general sucede en las naciones en desarrollo que los gobiernos a todo nivel no estén preparados para negociar con la minería en gran escala, incluso que le concedan incentivos innecesarios según los momentos del mercado y la práctica internacional. Justamente, esa es una de las razones de lo altamente conveniente que resulta contar con fuertes organizaciones de la sociedad civil para que se sumen en la tarea de nivelar el campo de juego.

En síntesis, es de vital importancia lograr relativa convergencia en motivaciones y en las concepciones sobre el desarrollo minero y el desarrollo local entre los diferentes niveles del gobierno, igualmente importante es contar con comunidades bien organizadas y con intereses puestos en su bienestar, lo mismo que procurar que las relaciones con las mineras sean transparentes en sus compromisos y obligaciones. Es más, las acciones de responsabilidad corporativa o las que se dan alrededor de la licencia social deben responder a modelos que promuevan y fortalezcan a las comunidades y no que las fragmenten y distorsionen para poder así conseguir determinados propósitos.

-Algo bien importante tanto en el plano local como nacional es evitar que las rentas de la minería que terminan como ingresos del gobierno conduzcan a comportamientos presupuestales no sostenibles, de manera que si se presenta un choque de precios o de mercado, surja como consecuencia de ello grandes déficit.

En los países o regiones mineras suelen ser frecuentes el bajo esfuerzo tributario, el gasto excesivo no suficientemente financiado y el endeudamiento apalancado en rentas futuras, todos ellos comportamientos inconvenientes, particularmente cuando se fundamentan en ingresos con marcada inestabilidad<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Como le resulta difícil a los gobiernos retornar a balances fiscales sostenibles, el ahorro privado termina siendo desplazado.



Especialmente en las regiones y municipios, cabría recrear la posibilidad de atar componentes de las regalías o recursos de contrapartida a los resultados de esfuerzo fiscal tanto en el cobro de los impuestos como en la calidad de los gastos.

#### Observación 6.5: Más sobre los Daños a Otros Sectores Productivos

Esta observación gira alrededor de tres aspectos que conviene evaluar y que están relacionados con el efecto desplazamiento de sectores transables que ocasiona el desarrollo de la minería tanto a nivel nacional como local.

El primer aspecto, es la tendencia de los sectores afectados por desplazamiento a tramitar por distintas vías formas de protección y apoyo, tales como subsidios, cierres al comercio, precios de sustentación ,entre otros.

Bien importante en estos casos es establecer hasta qué punto y en qué medida los fenómenos asociados con la minería, como revaluación y encarecimiento de los factores, son los responsables de la situación o si, por el contrario, la misma obedece a una realidad particular del mercado o a que en el largo plazo la actividad no se renovó tecnológicamente, productivamente y organizacionalmente.

El segundo aspecto toca con el desarrollo de sectores no transables que se encarecen de manera sensible como sucede con la vivienda y la oferta de determinados servicios, que bien valdría la pena incluir dentro de estrategias bien articuladas de desarrollo.

A nivel nacional ese proceso se cumple pero se mezcla con otros y es más difícil discriminar su responsabilidad y alcances.

Localmente sería de importancia revisar las dinámicas de migración que tipifican a las regiones mineras, la sostenibilidad y calidad de las mismas, así como las aglomeraciones urbanas que se van conformando. Estas son señales valiosas para orientar los programas en las actividades no transables.

Un tercer aspecto, no menos relevante, es la misma sostenibilidad del desarrollo minero, esto es, los recursos naturales se agotan y en esa medida se va frenando progresivamente la actividad minera y también el conjunto de las restantes actividades<sup>74</sup>, en la medida en que la economía se ha hecho más minero-dependiente.

Para economías nacionales en las que la minería da cuenta de un 30% o 40% de su PIB y explica un 80% de lo exportado, el impacto de una desaceleración o de un declive en la

---

<sup>74</sup> Las actividades que se extinguieron o debilitaron con las presencia de la minería, no necesariamente se reactivan, o por lo menos no con la rapidez deseada, si ésta se debilita o desaparece.

minería debe ser enorme, mientras que lo mismo no se esperaría que sucediera cuando su peso no supera del 8% del producto y su participación en el comercio bordea un 35%.

Localmente, por lo menos esa es la experiencia en Colombia, el impacto sobre la dinámica departamental es notable. Es fuerte el contraste en el crecimiento de un departamento como el Meta frente al que se observa en Casanare y Arauca.

Aparte del desacierto de no haber desarrollado fuentes productivas alternas a la minería, o de permitir que se extinguieran sin reponerse por otras; está el problema de que hay un gran desconocimiento del horizonte productivo que ofrece la minería en las respectivas regiones. Esto es, pierde participación relativa en la generación de ofertas pero se ignora si ello obedece al agotamiento del recurso o a claros rezagos en la exploración.

#### Observación 6.6: La Figura de Los Fondos

Al referirse a las opciones para remediar la maldición de los recursos, Birdsall y Subramanian señalan que la creación de Fondos Especiales - junto con privatizar las actividades mineras y transferir los beneficios de ellas directamente a la población- es una de las alternativas a la que han recurrido con mejores o peores resultados varios países.

En lo esencial, los Fondos son mecanismos que ayudan a estabilizar el gasto y que sirven también para ahorrar recursos para beneficiar a futuras generaciones, aunque también pueden coadyuvar a la transparencia en el manejo de los ingresos. Su forma de operación básica es la de retirar e invertir fuera de la economía esos recursos.

No obstante la naturaleza y forma de operación básica de los Fondos, hay naciones que no sólo han creado un Fondo sino varios de ellos con propósitos igualmente distintos y, por ende, su única función tampoco ha sido exclusivamente la de aislar los elevados ingresos.

Por ejemplo en el caso Botsuana se registran tres Fondos: en reconocimiento a que los ingresos de los minerales superarían fácilmente su capacidad de absorción y manejo<sup>75</sup>, en 1972 el gobierno creó un fondo para servir la deuda pública, para ahorrar y evitar recalentar la economía con el gasto excesivo. En ese mismo año implementó un fondo de estabilización del gasto, justamente para manejar la inestabilidad de los ingresos de la minería y procurar que la tasa de crecimiento del gasto se situara por debajo de la de los ingresos.

---

<sup>75</sup> En el año 2006, los excedentes de la cuenta corriente le permitieron al gobierno de Botsuana acumular reservas internacionales por un valor equivalente a un 75% del producto de la economía.

Por otro lado diseñó un Fondo de Desarrollo, el cual sólo puede aplicar recursos en los proyectos incluidos en el plan nacional de desarrollo cuyo horizonte es a cinco años. Estos proyectos son seleccionados por los ministerios de Finanzas y de Desarrollo.

Se tienen antecedentes de fondos estructurados con base en los ingresos del petróleo en el caso del Ecuador y allí han sido de gran utilidad apoyando proyectos productivos.

Colombia ha adoptado figuras relativamente parecidas pero como su lectura de lo que sucede con la minería es puramente coyuntural, del estilo maná caído del cielo, no ha vinculado en estrategias de desarrollo, ni previsto estos instrumentos para apalancar proyectos de alto impacto a nivel nacional y local.

En la medida en que se carezca de una visión realista y objetiva de lo que se quiere como país y para cada una de sus regiones, sectores y actividades, realmente va a ser difícil capitalizar positivamente lo que puede ser una oportunidad latente para el crecimiento y el desarrollo nacional y local.

La tarea inicial es valorar las posibilidades efectivas de crecimiento y expansión de cada una de las expresiones de la minería colombiana y luego explorar las estrategias y mecanismos que se deben seguir para armonizar la expansión de ese sector con el crecimiento y desarrollo de la economía nacional, de sus demás sectores y de sus regiones.

Quizás en ese proceso, el país deba abandonar esos preconceptos de la economía liberal centrados, como lo dicen Birdsall y Subramanian, en el hardware correcto, las políticas correctas y las estrategias correctas focalizadas de lucha contra la pobreza, pues han demostrado que no garantizan el crecimiento y el desarrollo sostenidos.

Muy seguramente debe someter a valoración su modelo económico pues, la verdad sea, es notablemente desequilibrador (sectorialmente, regionalmente, a nivel de individuos, etc) y no ha garantizado tampoco un crecimiento de calidad (alto, sostenido, sostenible, equitativo). Revisar el modelo no es otra cosa que encontrar un arreglo más equilibrado, dentro de un amplio espectro de posibilidades, para un esquema capitalista que sea realmente moderno.

Un paso importante en esta perspectiva es que el país se aplique, con especial dedicación y convicción, a la construcción de lo que los autores antes referidos denominan el software de la economía, esto es, sus instituciones, costumbres y valores, leyes y sistemas de justicia, y cohesión social. Un buen software no se puede importar, no está hecho a la

medida, y debe ser el resultado de procesos políticos participativos, realistas y de evolución progresiva<sup>76</sup>.

Sin un software bien diseñado y pertinente va a ser realmente difícil ganar la bendición de los recursos de la minería y ello lo demuestran variadas experiencias internacionales de países en desarrollo<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> El país no se puede tomar todo el tiempo del mundo en ese proceso político y social, pero debe graduar los diferentes cambios que debe avanzar en los distintos frentes teniendo en cuenta criterios de complementariedad, coordinación, viabilidad y oportunidad.

<sup>77</sup> Unas muy exitosas como las de Kuwait, Bahrain y Botsuana, y otras que han sido un fracaso como la República Democrática del Congo, Angola, Nigeria y Venezuela.

## **Bibliografía**

Arellano-Yanguas J, " Aggravating The Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru", *Journal Of Development Studies*, Vol 47, No 4, April 2011.

Atkinson G and Hamilton K, "Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis", *World Development* Vol 31, No 11, 2003.

Auty R M, "The Political Economy of Resource Driven Growth", *European Economic Review*, 45 (4-6), 2001.

Birdsall N and Subramanian A, "Saving Iraq From Its Oil", *Foreign Affairs*, Vol 83, No 4, 2004.

Blomberg B, Broussard N and Hess G, "New Wine in Old Wineskins? Growth, Terrorism and The Resource Curse in Sub-Saharan Africa", *European Journal of Political Economy*, 27, 2011.

Cappelen A and Lars M, "Can Norway be a Role Model for Natural Resource Abundant Countries", *United Nations University (UNU) and World Institute for Development Economics Research (WIDER)*, April 2009.

Caselli F and Cunningham T, "Leader Behavior and the Natural Resource Curse", *CEP Discussion Paper No 913*, March 2009.

Gylfason TH, "Nature, Power and Growth", *CESifo Working papers No 413*, January 2001.

Gylfason TH, "Natural Resources, Education and Economic Development", *Institute of Economic Studies*, September 2000.

Halvor M, Kalle M and Ragnar T, "Institutions and the Resource Curse", *Department of Economics, University of Oslo*, 2002.

Hilson G and Maconachie R, "The Extractive Industries Transparency Initiative: Panacea or White Elephant for Sub-Saharan Africa?"

Khan M, "Rent-Seeking as Process", in Khan M H and Jomo K S, ed *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press, 2000.

Larsen E R, "Escaping The Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught Up with and Forged Ahead of Its Neighbors", *The American Journal of Economics and Sociology*, 2006.

Murshed S M and Serino L A, "The Pattern of Specialization and Economic Growth: The Resource Curse Hypothesis Revisited", *Structural Change and Economic Dynamics*, 22, 2011.

Nelson F and Agrawal A, "Patronage or Participation? Community Based Natural Resource Management Reform in Sub-Saharan Africa", *Development and Change*, 39 (4), 2008.

Sarraf M and Jiwanji M, "Beating the Resource Curse: The Case of Botswana", *The World Bank*, October 2001.

Stevens P, "Resource Impact-Curse or Blessing? A literature Survey", *Centre For Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy*, University Dundee, March 2003.

Williams A, "Shining a Light on the Resource Curse: An Empirical Analysis of the Relationship Between Natural Resources, Transparency and Economic Growth", *World Development* Vol 39, No 4, 2010

Zorrilla C, "The Perils of Excluding Local Governments from Mining Scene"