

Cómo evitar la maldición de los recursos naturales en Colombia

Las implicaciones que el boom petrolero de los próximos años pueden tener en la economía colombiana

Por:

Roberto Junguito Bonnet

Presidente Ejecutivo
FASECOLDA

De acuerdo con la literatura económica, los recursos naturales no tienen dueños particulares y estos pertenecen a la sociedad. En consecuencia, su explotación debe beneficiar a toda la población, incluyendo las futuras generaciones y no a personas o regiones específicas de un país. En este contexto,

el reto es convertir la explotación de los recursos naturales en una vía hacia la prosperidad y evitar el despilfarro (Plunder) que, según la experiencia histórica internacional ha traído consigo, la extracción de recursos naturales, en lo que hoy se denomina la “maldición de los recursos naturales”.

Perspectiva

Los mayores ingresos obtenidos de la exportación de los productos minerales y el petróleo inducen, por lo general, a un mayor crecimiento económico en el corto plazo. Pero, si la bonanza no se maneja adecuadamente y si no hay regulación idónea, toda esta riqueza se despilfarra. En varios casos la explotación ha desembocado más en “maldición” que en beneficio social. La evidencia empírica sugiere que las tasas de crecimiento de mediano plazo de los países que extraen y son ricos en recursos naturales tienden a ser inferiores a las de aquellos con recursos naturales escasos, Collier (2010) y Gelb & Grassman (2010). Por ejemplo, los países exportadores de petróleo han crecido menos que los países de ingresos medios y bajos.

En un principio, ese menor crecimiento de los países ricos en recursos naturales se atribuyó exclusivamente a la apreciación cambiaria que trae consigo un “boom” exportador, fenómeno que se conoce entre los economistas como “Enfermedad Holandesa”. Pero, en los análisis más recientes se ha identificado que en adición a la tasa de cambio, la “maldición” se produce por un exceso de gasto público, con una inversión

de los recursos insuficiente o mal asignada, que en muchos casos se ve acompañada de una menor tributación. Adicionalmente, y como consecuencia de las políticas adoptadas, los frutos de la explotación de recursos naturales no toman en cuenta, de manera adecuada las generaciones futuras, ni los beneficios de la explotación se distribuyen equitativamente entre los diferentes grupos de la sociedad como lo establece la teoría.

En este contexto, el reto es establecer políticas que eviten que se generen efectos adversos característicos de la “maldición”. El impacto negativo de la explotación de los recursos naturales en la tasa de cambio, por ejemplo, se puede controlar con políticas fiscales y monetarias adecuadas, lo que se facilita, desde el ámbito institucional con bancos centrales independientes, entre otros. La literatura reciente sobre América Latina señala, además, que tanto la intervención cambiaria esterilizada, como los controles de capitales pueden contribuir a reducir la apreciación cambiaria. En cuanto al tema del uso eficiente de los recursos, para evitar las distorsiones en su asignación, se debe conseguir una regulación apropiada y controles de la sociedad.

» El Gobierno Nacional tiene entonces el gran reto de lograr que el “boom” petrolero se traduzca en una bendición para el país y no en una maldición



Perspectiva

En el proceso de asignación, lo primero es decidir qué proporción de recursos se ahorran y cuál será el volumen que se puede canalizar a gasto público corriente. Dado el problema de incertidumbre de los precios futuros se debe proceder a ahorrar en bonanza y gastar en épocas de “vacas flacas”. En principio, sólo se debe dedicar a gasto de consumo el “ingreso permanente” que surgirá de la inversión de los recursos naturales explotados, es decir, lo que corresponde al rendimiento anual del valor del yacimiento, Collier (2010). Respecto al gasto y teniendo en cuenta que los excedentes (rentas) pertenecen a los ciudadanos, una de las formas de transferir los recursos directamente a la población, es disminuir los impuestos no vinculados con los recursos naturales, también está la provisión de bienes públicos o la extensión de subsidios para la generación de empleo.

Se ha identificado que, comúnmente, la “maldición” está vinculada con una débil gobernabilidad y para evitarla se recomienda la designación de una entidad responsable o de un custodio encargado de manejar las inversiones en favor de las futuras generaciones. Asimismo, buscar los pesos y contrapesos, “checks and balances”, para lograr que la inversión de los recursos sea eficiente. Según la literatura, entre las características de los países que han logrado sortear bien la situación de abundancia de recursos naturales y que se consideran como “good performers”, están la fortaleza de las instituciones, unas políticas macroeconómicas apropiadas y una tecnocracia sólida, Gelb & Grassman (2010) y Gelb (2011).

Con base en las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta el auge minero-energético que se vislumbra en el país en los años venideros, es importante hacer algunas reflexiones sobre el manejo de estos recursos. Según el Gobierno, Echeverry, et al. (2011) y DNP (2011), el desarrollo de la actividad minera del país requerirá cuantiosas inversiones de recursos externos que podrían alcanzar cerca 57 mil millones de dólares

entre el 2011-2015. Se estima que las regalías totales en el período 2012-2020 alcanzarán \$94,8 billones, el doble de las recibidas en la década anterior. Para este efecto, el proyecto de Acto Constitucional que terminó su proceso de aprobación en el Congreso busca establecer un Sistema General de Regalías.

Las regalías son una contraprestación económica que se recibe por la explotación de los recursos naturales que son propiedad del Estado y pertenecen a todos los colombianos. Mediante este sistema, se busca reformar la distribución vigente de los recursos de regalías entre las regiones. Con los excedentes se propone establecer: un Fondo de Compensación Regional, destinar un porcentaje fijo de recursos a ciencia, tecnología e innovación y establecer un mecanismo de ahorro financiero, ya que como se explicó con anterioridad, las implicaciones de tipo macroeconómico exigirán ahorrar parte de los ingresos para utilizarlos en épocas de escasez, lo que a juicio de

» Si la bonanza de los productos minerales y del petróleo no se maneja adecuadamente y si no hay regulación idónea, toda esta riqueza se despilfarra.



las autoridades es un mecanismo de manejo económico contracíclico.

Respecto a la distribución de los excedentes, se reduce la participación que se distribuye hoy en día en función de la producción (80%), pero las regiones productoras, seguirán siendo las más beneficiadas. En cuanto al Fondo de Compensación Regional se busca reorientar recursos hacia las regiones más pobres y reconocer así, que los recursos del subsuelo son de propiedad de todos los colombianos. El 10% de los recursos serán para innovación y tecnología y un porcentaje igual se destinará a los Fondos de Pensiones Territoriales, Fonpet. Para fines de priorizar las inversiones regionales, se propone un sistema complejo de decisión y participación de los diversos estamentos, incluyendo la sociedad civil.

En un seminario reciente promovido por Fedesarrollo y el Banco Mundial, sobre el manejo de la riqueza proveniente de los recursos naturales en América Latina, se reunió un panel de expertos dirigido a analizar las políticas en curso en Colombia. Los principales comentarios a la reforma de las regalías, giraron alrededor de los aspectos relativos a la asignación prevista de los excedentes, el énfasis otorgado a la autonomía fiscal regional y a la equidad horizontal e intergeneracional, antes que a la política macroeconómica que debe acompañar la bonanza, ya que se juzgó que Colombia dispone de instituciones económicas sólidas y apropiadas en ese frente. En particular, se puso en evidencia las acciones de intervención esterilizada en el mercado cambiario tomadas por el Banco de la República, orientadas a amenguar el impacto de la apreciación cambiaria. Asimismo, se destacó la orientación prevista de la política fiscal contracíclica y de los proyectos que cursaron en el

Congreso, el Acto Legislativo que coloca la estabilidad fiscal como derecho constitucional y la Regla Fiscal, los cuales fueron aprobados de manera paralela con la reforma a las regalías.

Para garantizar el uso eficiente de las regalías y teniendo en cuenta que una porción importante de los excedentes continuará estando atada a la producción regional y que el proceso de priorización de proyectos de inversión se lleva a cabo a nivel departamental, se planteó la importancia de generar un fortalecimiento institucional regional, el desarrollo de acuerdos contractuales con los gobiernos departamentales y municipales, así como la participación activa de una tecnocracia del Gobierno Nacional, que dé una unidad lógica a los proyectos de inversión. También se sugirió canalizar parte de los excedentes de la bonanza resolviendo problemas nacionales como las pensiones, el desempleo, los parafiscales y la infraestructura. Lo anterior es de vital importancia, ya que lo que se ha observado en décadas recientes es el despilfarro de recursos, por falta de unas instituciones sólidas y de tecnócratas expertos en los departamentos. En síntesis, se concluyó que el esquema de descentralización fiscal previsto en la reforma presenta efectivamente un problema para las autoridades nacionales.

El Gobierno Nacional tiene entonces el gran reto de lograr que el “boom” petrolero se traduzca en una bendición para el país y no en una maldición. Sin duda, el proyecto de regalías es un primer paso en este empeño, pero será necesario que se pueda consolidar una inversión eficiente de los recursos dirigidos a los departamentos, sobre los cuales estos tienen autonomía para su asignación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Collier, Paul *The Plundered Planet*, Oxford University Press, 2010.
Gelb, Alan and Grassman, Sina *How Should Oil Exporters spend Their Rents*, Working Paper 221, Center for Global Development, August 2010.
Gelb, Alan *Resources and Development: Is the Curse Real*, Center for Global Development, World Bank- Fedesarrollo Commodities Workshop, Bogotá, May 2011.
Echeverry, Juan Carlos, Alonso, Gloria y García Amparo *Porque es Necesaria la Creación de un Sistema Nacional de Regalías*, Notas Fiscales, Centro de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, número 2, Enero 2011.
DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Minas y Energía, *Creación del Sistema General de Regalías*, Acto Legislativo, Abril 2011.
Perry, Guillermo *Resource Curse: Theory and Evidence*, World Bank- Fedesarrollo Commodities Workshop, Bogotá, May 2011.