

MINERÍA Y PETRÓLEO EN COLOMBIA: MALDICIÓN INTERNA DE LOS RECURSOS¹

Pascual Amézquita Zárata²

Universidad Sergio Arboleda, Colombia - Artículo Tipo 2. Reflexión

Recibido: 21 de octubre 2013 - Aceptado: 18 de junio de 2014

RESUMEN

En Colombia, como en parte de América Latina, está resurgiendo la explotación de recursos naturales (petróleo, minerales, productos agrícolas) y la tesis de que ésta es la vía del crecimiento económico. Pero los estudios sobre la “maldición de los recursos naturales” (Sachs & Warner, 1997), alertan a gobernantes y gobernados. En Colombia se presenta una “maldición” interna que se materializa en que, salvo casos excepcionales, los departamentos y municipios productores son comparativamente más pobres respecto a los no productores, a pesar de recibir cuantiosas regalías, además de otras transferencias intergubernamentales de recursos. El objetivo de esta investigación fue evaluar evidencia internacional y nacional para constatar el fenómeno e identificar causas económicas e institucionales de esos resultados. Para ello se analizaron casos de países del mundo y de departamentos y municipios de Colombia con recursos naturales y el diverso efecto acarreado. Se concluye que la explotación de los mismos afecta de manera negativa, en mayor grado, a las economías con menor base industrial previa, menores salarios e instituciones políticas débiles. De ello se desprenden recomendaciones para la toma de decisiones sobre la explotación de tales recursos.

Palabras Clave:

Maldición de los recursos, Descentralización, Instituciones.
JEL: L72, L71, L78

Si va a referenciar este artículo / To quote this article / se for citar este artigo

Amézquita, P. (2014). Minería y Petróleo en Colombia: Maldición interna de los recursos, *Revista Económicas CUC*, (1), 45-49.

¹ Este documento es resultado de la investigación que el autor desarrolló sobre la llamada “maldición de los recursos naturales” aplicada al ámbito colombiano. Hace parte de la línea de Entorno Económico, adscrita al de Colciencias, Competitividad y Mercado.

² Abogado, licenciado en Ciencias Sociales y Ph. D. en Economía. Docente e investigador en la Escuela Internacional de Administración y Marketing EIAM, de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá. Correo: pascual.amezquita@usa.edu.co.

Mining and oil in Colombia: Internal resources curse

ABSTRACT

In Colombia, as in most of Latin America, is resurfacing the exploitation of natural resources (oil, minerals, and agricultural products) and the thesis that this is the way of economic growth. But studies on the “natural resource curse” (Sachs & Warner, 1997), alert rulers and ruled. In Colombia there is an internal “curse” that is embodied in that, except in exceptional cases, departments and producing municipalities are comparatively poor compared to non-producers, despite receiving substantial royalties, and other intergovernmental transfers of resources. The objective of this research was to evaluate international and national evidence to verify the phenomenon and identify economic and institutional causes of these results. For this, the researcher analyzes cases of countries worldwide and departments and municipalities in Colombia with natural resources and the different effect involved. To conclude, the exploitation of them adversely affects, to a greater degree, economies with lower prior industrial base, lower wages and weak political institutions. In fact, some recommendations are released for decision-making on the exploitation of such resources.

Keywords:

Curse of resources, Decentralization, Institutions.

Mineração e petróleo na Colômbia: Maldição interna dos recursos

RESUMO

Na Colômbia como na maior parte da América Latina, está ressurgindo a exploração de recursos naturais (petróleo, minerais, produtos agrícolas) e a tese de que este é o caminho do crescimento econômico. Porém os estudos sobre a “maldição dos recursos naturais” (Sachs & Warner, 1997), alertam a governantes e governados. Na Colômbia se apresenta uma “maldição” interna, que se materializa no fato que, salvo em casos excepcionais, os departamentos e municípios produtores são comparativamente mais pobres em comparação com os não produtores, apesar de receber substanciais royalties, além de outras transferências intergovernamentais de recursos. O objetivo desta pesquisa foi avaliar a evidência internacional e nacional para verificar o fenômeno e identificar as causas econômicas e institucionais desses resultados. Para isso, foram analisados casos de países do mundo e de departamentos e municípios da Colômbia, com recursos naturais e o diverso efeito envolvido. Conclui-se que a utilização deles afeta negativamente, em maior grau, as economias com menor base industrial prévia, salários mais baixos e instituições políticas fracas. A partir disso, surgem as recomendações para a tomada de decisões sobre a exploração desses recursos.

Palavras-chave:

A Maldição dos recursos, descentralização, instituições.

INTRODUCCIÓN

La maldición de los recursos es una conclusión planteada por Sachs & Warner (1997), según la cual una de las características sorprendentes del crecimiento económico moderno es que las economías abundantes en recursos naturales tienden a crecer más lentamente que las economías sin sustanciales recursos naturales. Este fenómeno tiene repercusiones subnacionales en los países productores, es decir, se observan niveles de desarrollo desiguales entre las entidades administrativas subnacionales en relación con su mayor o menor dependencia relativa del recurso natural de que se trate.

Para América Latina, discutir sobre estos efectos tiene gran vigencia por varias razones coincidentes. Así mismo, el incremento de demanda de productos básicos, el cual, por el auge de la República Popular China, a poco de iniciado el presente siglo, se tradujo en el descubrimiento de prometedores campos de hidrocarburos en tierra y en el mar y en la reutilización de los ya explotados, al igual que muy variados productos mineros que, a corto o mediano plazo, dependiendo del ritmo de crecimiento mundial, serán explotados intensivamente.

De otra parte, por diversas causas, unas de origen regional y otras de tendencia mundial, el papel económico del Estado se ha venido revitalizando en lo corrido del siglo XXI, lo cual se traduce, entre otras cosas, en la necesidad de fortalecer el conocimiento y aplicación de la Administración Pública como capítulo particular de la Administración de Empresas.

No menos importante es el incremento de las nacionalizaciones en América Latina o de los impuestos al petróleo, como es el caso en los países de la cuenca del Mar

del Norte, asociadas a la nueva concepción del Estado que ha venido tomando auge en este siglo y a la posible alta correlación entre nacionalizaciones y la inequitativa distribución de beneficios. De acuerdo con Chang, Hevia, & Loayza (2010, p. 36): “el fortalecimiento institucional, es decir, la habilidad del gobierno para poner en marcha una política redistributiva, puede eliminar los ciclos privatización-nacionalización (...) Nuestra teoría identifica como menos importantes otras explicaciones que se han esgrimido, tales como el conflicto político”.

La presente investigación tuvo como punto de arranque la constatación de la existencia de un fenómeno íntimamente ligado con la explotación petrolífera y minera en Colombia, cuyos datos se analizan más adelante: dos de los grandes entes subnacionales productores del crudo son los departamentos de Casanare y Santander, pero los diversos indicadores del uso de los recursos que reciben por regalías muestran notorias diferencias entre los dos (medidos por ejemplo por la población con necesidades básicas insatisfechas o por las denuncias sobre corrupción). Otro tanto puede establecerse al comparar departamentos con fuerte explotación minera como Cesar, Chocó o Guajira frente a Antioquia. Similar evaluación puede hacerse en el caso de los municipios. ¿Qué factores explican el desempeño?

Este documento es un avance de la investigación y está dividido de la siguiente manera: En primer lugar se hace un recuento sobre los principales aspectos que relacionan la maldición de los recursos y el desarrollo económico. Luego se analiza una de las razones de la maldición, la debilidad institucional. Con ese marco de referencia, en el apartado 3 se describe el manejo de las regalías en Colombia y en la parte 4 se estudian los datos para determinar la maldición de los recursos a nivel

subnacional, es decir, en departamentos y municipios de Colombia. Finalmente se muestran las conclusiones preliminares de la investigación.

La Maldición de los Recursos y el desarrollo económico

Tomando como punto de referencia las determinantes de la renta sistematizadas por Ricardo (1976) y por Marx (1975), intuitivamente puede afirmarse que la renta petrolera y minera es mayor en los países atrasados, no sólo por el manejo dado a los impuestos y regalías, sino por los salarios más bajos, las menores obligaciones y restricciones medioambientales, la menor protección a los derechos de propiedad que deben negociarse para la explotación (de nuevo, salarios, reparaciones, etc.) y la mayor productividad de los pozos y minas por su reciente explotación, entre otros factores. No obstante, el resultado debería ser en consecuencia el aceleramiento del desarrollo con esas mayores rentas, pero el resultado es otro, la llamada maldición de los recursos.

Antes de la teorización hecha por Sachs & Warner (1997) sobre la maldición, ya Neary & Wijnbergen (1983) trataron el hecho de que el descubrimiento de petróleo en un país puede llevarlo a una recesión por culpa de los nuevos ingresos percibidos. Es decir, la maldición de los recursos estaría asociada a la enfermedad holandesa³ derivada de la renta minera o de hidrocarburos. Ello no excluye otras formas de renta, eventualmente con los mismos resultados negativos, tales como la proveniente de ciertos productos agrícolas, como habría ocurrido en Colombia en el último tramo de la década de 1970, a

³ Nombre que se le asigna a las consecuencias dañinas provocadas por un aumento significativo en los ingresos en divisas de un país

causa del alza en los precios del café y la misma tierra aun sin cultivo alguno.

En medio del significativo auge de precios de las materias primas, previo a la Crisis de 2008, Sala-I-Martin, haciendo referencia a un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la maldición de los recursos, indica: “Comprobamos, con base en un análisis comparativo de países, que éste es un fenómeno intrínseco a la mayoría de los países que tienen petróleo o minerales; es decir, la posesión de estos recursos contrae el crecimiento a largo plazo” (FMI, 2004).

El estudio de Rojas y Forero (2011) es muy sugestivo. Analizan en un amplio grupo de países posibles correlaciones entre la exploración petrolera y la maldición de los recursos, a través de tres variables: el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el decrecimiento del endeudamiento y el crecimiento de la industria. Luego de las depuraciones del caso, llegan a la conclusión de que en un grupo inicial de 50 países, luego reducido a 15, sólo dos de ellos muestran tendencias favorables, mientras que en los otros 13, se produjeron bajo los efectos de la maldición de los recursos, valga decir, cifras negativas en las tres variables.

De acuerdo con lo decantado en la literatura (Sachs & Warner, 1997; Neary & Wijnbergen, 1983), la maldición de los recursos provendría de desajustes macroeconómicos producidos por la renta, cuyo efecto repercute en las decisiones de inversión y para el conjunto de la economía, el peso que tengan las instituciones.

A ello hay que agregar la incidencia en el desarrollo que puedan tener los términos de intercambio en el comercio exterior del país en cuestión. Teniendo en cuenta que la relación de intercambio es el precio del bien que un país inicialmente exporta dividido por el precio del bien que inicial-

mente importa, cuando la relación de intercambio del producto exportado cae, el país pierde, lo que da lugar a la posibilidad teórica, planteada por Bhagwati (2004), de que un país esté en peores condiciones después de empezar a exportar que si no hubiera crecido vía exportaciones, fenómeno llamado “crecimiento empobrecedor”. La comprensión de este fenómeno está asociada al análisis de los precios de los productos básicos en largos tramos de la historia, los cuales contribuirían a acentuar la maldición.

Parte de la explicación de la maldición puede buscarse en la fortaleza que ofrezca el resto de la economía no rentista o cuando menos no dependiente de la extracción de recursos naturales. Hausmann & Rigobon (2002, p. 30) plantean que “una economía que se diversifica, en términos de tener un significativo sector transable no-petrolero, será mucho menos afectada por la volatilidad en el gasto interno del gobierno que una economía que ya está totalmente especializada en la no-transables”.

Desde otra perspectiva, habría que subrayar que las explotaciones de recursos naturales crean o usan pocos encadenamientos en el sentido de Hirschman (1996), pero en cambio sí debilitan los existentes como resultado de la enfermedad holandesa que desata, valga decir, como resultado de la creciente propensión marginal a importar, dada la existencia de divisas. Esto explica la diferencia de efectos anotada para los municipios brasileños entre producción *offshore*⁴ y *onshore* (Caselli & Michaels, 2009). Estos hechos

⁴ Las inversiones o negocios realizados dentro del propio país, se describen con el término *on shore* (dentro de la línea de la costa). En el lenguaje financiero se utiliza el término *offshore*, metafóricamente, para describir cualquier actividad económica o inversión que se realiza fuera del propio país de residencia.

están en concordancia con las bajas cifras que se reportan en relación con empleo, los salarios y el multiplicador del sector petrolero.

La maldición de los recursos puede verse también como la ausencia de un ancla para las rentas percibidas por su explotación. Cuando se habla de sembrar bonanzas de verdad, de lo que ha de tratarse es de crear esa ancla y la más importante es la ampliación del mercado interno que genere la capacidad de consumo que desate, es decir, el ancla son los salarios elevados para el conjunto de la población. Es obvio que si hay mejoramiento general de condiciones como ampliación de salud, educación, vivienda pública y pensiones de vejez, estos ingresos imputados jugarán ese papel.

A la luz de estos datos, es dado suponer que el bajo desarrollo latinoamericano entre los años posteriores a la independencia y el inicio de la Crisis de 1929, estaría asociado al mismo fenómeno de la maldición de los recursos, pues todas sus determinantes mencionadas en los párrafos anteriores se pueden rastrear en los diversos estudios regionales existentes, por ejemplo Bulmer-Thomas (2003); Chevalier (1999).

Dejando de lado en un primer análisis los problemas ecológicos que se aducen para la no explotación, como por ejemplo la oposición a la obtención del producto de los esquistos⁵ de Alaska, al petróleo en Ecuador o, en el caso colombiano, al oro en el páramo de San Turbán en el nororiente del país, las implicaciones de la maldición de los recursos hay que verlas en varias dimensiones. Ante todo, si realmente la correlación es alta e ineludible, la conclu-

⁵ Grupo de rocas caracterizadas por la preponderancia de minerales laminares que favorecen su fragmentación en capas delgadas.

sión de política pública apuntaría a que es contraproducente explotar el recurso. Sin embargo, se encuentran casos de países de alto desarrollo en los cuales los recursos naturales tuvieron o tienen un papel importante en su desenvolvimiento, como por ejemplo Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Nueva Zelanda o Noruega.

Una hipótesis a confrontar como futuro desarrollo de esta investigación es analizar la relación que puede establecerse entre la maldición de los recursos y los pagos que recibe el país a modo de impuestos y regalías: A mayores impuestos y regalías percibidos por el país en el cual están los recursos, menor o nulo el eventual efecto negativo. Una primera aproximación a esta hipótesis es la constatación de que los pagos totales que hacen las empresas operadoras en Colombia al Estado por cuenta de la extracción de hidrocarburos y minerales (por regalías, impuesto de renta a sociedades, repatriación de utilidades, ganancias ocasionales, etc.) son las más bajas del subcontinente latinoamericano y más aún si se comparan con los hechos en Estados Unidos y Canadá (Garay, 2013; Pardo, 2013).

Maldición de los recursos e institucionalidad

El camino a través del cual operaría la maldición de los recursos es, en su faz económica, mediante la enfermedad holandesa y en su faz política, a través de la constitución o consolidación de un sector rentista que puede o no actuar en el marco legal, o hace ajustes al marco normativo para legalizar su conducta. En cualquiera de sus variantes afectarían la institucionalidad. Como indican Sala-i-Martin & Subramanian (2003, p. 2), analizando el caso de Nigeria “algunos recursos naturales –petróleo y minerales en particular– ejercen un impacto negativo y no-lineal en

el crecimiento, a través del deterioro que ocasionan en la calidad de las instituciones”.

Ahora bien, la debilidad institucional implica analizar varios aspectos. Ante todo, definir el sentido de debilidad o fortaleza de las organizaciones. Para los efectos de la presente investigación, se precisa que el concepto de institución se elabora en relación con el funcionamiento de una economía capitalista de corte democrático-burgués. Es decir, una adecuada institucionalidad para una economía de mercado será aquella que garantice y estimule el desarrollo del mismo.

¿Y por qué las sociedades identifican la institucionalidad como un bien público importante? Un punto de arranque es esta idea de Galbraith (1996, p. 39): “Si se expone en términos lo bastante generales, la esencia de una buena sociedad (...) consiste en que cada uno de sus miembros, a despecho del género, la raza u origen étnico, tenga acceso a una vida gratificante”. Se puede asumir que éste o similar resultado se logrará a través de una institucionalidad fuerte.

Una breve mirada sobre algunos de los componentes que usualmente se mencionan como ideales de una fuerte institucionalidad, muestra sin embargo algunos problemas implícitos. En efecto, de acuerdo con las mediciones de la Heritage Foundation (2013), han de tenerse en cuenta, entre otros aspectos, la libre competencia, caso en el cual, habida cuenta del peso de los monopolios, difícilmente podría hablarse de fortaleza institucional en buena parte de las sociedades económicamente más fuertes. Otro tanto si la referencia es la existencia de derechos de propiedad claramente establecidos, caso en el cual no tendría explicación la ocurrencia en países de alto desarrollo, de fenómenos como

la crisis *subprime*⁶, o la manipulación de la tasa Libor y muchos otros de similar impacto, los cuales tienen como denominador común transgredir los más elementales principios de regulación del riesgo, una de las muchas formas de desconocer los derechos de propiedad.

La institucionalidad de un país en un momento dado puede ser concebida como el mecanismo idóneo decantado por su historia para permitir una adecuada expresión de la racionalidad económica (North, 2006). Pero es fácil admitir que no siempre la racionalidad económica individual social, walrasiana⁷ y paretiana⁸ respectivamente, esté en concordancia con la institucionalidad existente, pues, por ejemplo, a la lista del párrafo anterior puede sumarse que en algunos casos las acciones filantrópicas o humanitarias pueden ser a costa de la racionalidad económica imperante en una empresa o en un individuo. Y, por supuesto, el fenómeno ocurre a la inversa.

Ahora bien, hay una confluencia entre lo que se ha dado en llamar el mercado económico con el mercado político para así dar forma a las instituciones. La di-

⁶ Mediante los créditos *subprime*, las personas con dificultad para obtener un crédito en los bancos o cajas de ahorros acuden a otras instituciones de crédito, o a determinados bancos que las admitían en Estados Unidos, y, a pesar de no disponer de garantías, mediante otras propiedades, o personales de alguien que responda en caso de impago, pueden acceder a préstamos. Las hipotecas *subprime* suelen tener un tipo de interés de hasta un 5% o más sobre el tipo de interés habitual en el mercado para los préstamos hipotecarios, intentando así cubrir el riesgo de impago.

⁷ En el equilibrio Walrasiano los consumidores maximizan su utilidad y las empresas maximizan sus beneficios y, además, todos los mercados, tanto de bienes como de factores, están en equilibrio simultáneamente, es decir, la demanda de cada bien o factor se iguala a su oferta.

⁸ Una situación es eficiente en sentido de Pareto si no se puede mejorar a un agente sin empeorar a otro.

námica de ambos mercados y su interacción (los precios, la oferta y la demanda) explica por qué las empresas pierden vigencia y empiezan a ser violentadas. Dicho desde la óptica marxista, cuando las fuerzas productivas (el mercado económico) entran en choque con las relaciones de producción (mercado político) hay crisis institucional, que puede terminar con un reacomodamiento de las instituciones o con su destrucción y reemplazo cuando no se dan las condiciones para su reajuste. En Colombia esta confrontación ocurre en torno al manejo de las regalías. Por eso, desde otra óptica, es válida la conclusión de Wiesner (1997):

La economía neoinstitucional reconoce, entonces, que frente a cualquier programa de reforma de un sector público, o de cambio de estructura de los niveles públicos, como sería el caso de una política de descentralización, los intereses políticos y las ambiciones de los *rent-seekers* afectarán el diseño y la ejecución de la política de que se trate (p. 12).

Pero si en el mercado económico hay asimetrías en la información, lo que hace de la libre competencia apenas una suposición, este problema sí que es más evidente en el mercado político. En Colombia la figura *un ciudadano un voto*, que es la hipótesis de la libre competencia política, se ve negada casi desde el mismo comienzo del ejercicio: Gran diferencia de información entre los electores, poder económico disímil, posibilidad de usar el poder del Estado para actuar en el mercado político, configuración o uso del poder extra estatal, y otras muchas fricciones a la libre competencia política. Todo ello se traduce en una captura de rentas por fuera de la institucionalidad, pero que en muchos casos busca legalizarse, no sólo a través de reformas tributarias, sino del lavado de activos mediante actividades vinculadas con la prestación de servicios públicos (Duncan, 2006).

De otro lado, debe establecerse la causalidad que hay entre la maldición de los recursos y la institucionalidad: ¿La maldición de los recursos determina el debilitamiento institucional o la debilidad institucional es caldo de cultivo para que opere la maldición de los recursos? Ahí adquiere toda su relevancia la afirmación de (North, 1984) de que uno de los objetivos que debe cumplir el Estado es maximizar las rentas monopolísticas del grupo o clase representado y servido por el gobernante. O en palabras de Galbraith (1996):

La distribución de la renta en el sistema económico actual deriva en último término de la distribución del poder. Este es al tiempo causa y consecuencia de cómo se reparte la renta. El poder sirve para adquirir ingresos; los ingresos conceden poder por encima de la remuneración pecuniaria de otros (p. 86).

Es decir, una sociedad democrática y de libre mercado evita el acaparamiento de rentas. Una comunidad en la cual el grueso de sus miembros tiene real injerencia en el manejo del poder local tendrá las herramientas para aminorar o hacer desaparecer el poder de los captadores de renta. De ahí el problema que implica la existencia de monopolios económicos o de monopolios de poder. Si por fuera del poder del Estado, que se supone actúa en nombre de toda la sociedad, hay fuerzas paraestatales, serán ellas las que controlen las rentas que se producen en la sociedad.

En cuanto a la causalidad hay varios ejemplos paradigmáticos que deben explorarse para la respuesta. Acemoglu, Johnson, Robinson, & Yared, (2005) establecen que no hay evidencia que muestre que los altos ingresos llevan a la democracia. Esta relación de la institucionalidad y la economía puede explicar por qué países como Noruega o Gran Bretaña no sufren la maldición de los recursos. Estos países, casi por definición, contaban con una ins-

titucionalidad democrático-burguesa sólida cuando se descubrió el petróleo en el mar del Norte. En el otro extremo están los países que tienen más de un siglo explotación de recursos mineros y cuya institucionalidad democrático-burguesa no se pudo consolidar, valga decir África y América Latina.

La historia del petróleo en Estados Unidos ofrece otras referencias para esta idea: Yerguin (1992) muestra cuán corrupto fue el país en el tercio final del siglo XIX, al igual que lo hace Chang (2003), para aspectos como el respeto a los derechos de propiedad, a la libre competencia, al pago de las acreencias y otras formas similares de lo que hoy pueden denominarse instituciones débiles. En la historia ese tramo del siglo suele llamarse la época de los “barones ladrones”. Pero, en concordancia con la hipótesis de esta investigación, el grueso de la sociedad ya tenía avanzado un buen trecho en la construcción de la institucionalidad democrático-burguesa y de la producción industrial.

En la desinstitucionalización, es decir, en la ruptura de las bases democrático-burguesas, hay que evaluar el papel de los rentistas nacionales y extranjeros. Ambos grupos imponen sus condiciones para el mejoramiento de sus negocios como es de común referencia en el caso de muchos países africanos. O, para sólo mencionar un caso latinoamericano, el golpe de Estado de Pinochet en 1973, en Chile, en donde se documenta la injerencia de actores extranjeros con intereses creados en torno a la explotación minera en un país que se había destacado por su trayectoria democrática a lo largo de todo el siglo XX y en el cual, de acuerdo con Folchi (2010), no había aparecido un sector rentista.

Visto en retrospectiva, el triunfo del político socialista chileno Salvador Allende significó una gran expresión de fortaleza

institucional, pues no de otra manera se puede interpretar que un partido declaradamente izquierdista llegara al poder en un continente azotado por las dictaduras y los golpes de Estado. De hecho, a Chile se le identificaba como el país democrático por excelencia en América Latina. Pero los captadores externos de la renta del cobre no tuvieron miramientos en acabar de un solo golpe con Allende y la democracia, es decir, de romper la institucionalidad.

Volviendo a Estados Unidos, su débil institucionalidad frente a los “barones ladrones” cambia entre el siglo XIX y el XX dentro de sus fronteras, pero no es óbice para que siga teniendo comportamientos cuestionables sobre el Oriente Medio o sobre países latinoamericanos, y se convirtieron en punta de lanza de los dictadores, es decir, de la desinstitucionalización (Schulz, 2007). De hecho, la extensa historia de Yerguin (1992) sobre los avatares mundiales de la historia del petróleo no deja mucha duda sobre el papel principal que jugaron intereses externos en la desinstitucionalización del Medio Oriente, sin olvidar la literatura más contestataria como lo son los textos de Perkins (2009) sobre el papel de la potencia en la desestabilización de las zonas petroleras para controlar el producto.

Por eso no causa extrañeza que Subramanian (Jefe de División del Departamento de Estudios del FMI) indique que la lucha contra la ‘maldición’ debe incluir también a las empresas extranjeras que ayudan a explotar el recurso (FMI, 2004). El punto lleva a proponer a nivel mundial acciones para controlar el comportamiento ilícito de las multinacionales (Schulz, 2007). Sintomáticamente, uno de esos esfuerzos, *Publish What You Pay* (PWYP), es liderado por George Soros desde 2002. En el mismo sentido la británica *Tax Justice Network*, que busca ejercer control mundial sobre las diversas formas de eva-

sión tributaria, en particular la que encuentra acogida en los paraísos fiscales. También existen los estándares establecidos a través de la *Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI, programa al cual el gobierno de Colombia no ha presentado solicitud de ingreso.

El manejo de las regalías en Colombia

Es dado inferir que si por la explotación de los recursos naturales eventualmente hay efectos negativos en la órbita nacional, también debe haberlos a nivel subnacional, en el caso de Colombia para departamentos y municipios. En efecto, para Brasil se reporta que los beneficios de la extracción de petróleo en los municipios es nula cuando se trata de campos *offshore* y baja cuando son *onshore* (Case-lli, y Michaels, 2009). Algo similar se reporta para Kazajistán y Rusia (Najman, Pomfret., Raballand & Sourdin, 2005).

Para entender la polea de transmisión nación-localidades hay que tener en cuenta que en Colombia las empresas que extraen el petróleo y los minerales están obligadas a pagar básicamente impuestos y regalías. La diferencia entre los dos pagos no es diáfana en la legislación nacional y por ello es posible mezclarlos contablemente, de manera que hay con frecuencia discusión en torno al tema entre las empresas, el Estado y organizaciones no gubernamentales sobre una eventual evasión en el monto real a pagar (Garay, 2013). En promedio, anualmente más del 80% de los pagos de regalías son por extracción de petróleo, un 15% por carbón y el resto entre níquel, oro, esmeraldas, etc.

Ya liquidadas las regalías, el país las divide en varias bolsas, unas manejadas por el Estado nacional y otras por los entes subnacionales (departamentos y municipios), de acuerdo con unos mecanismos

legales, cuya más reciente modificación se hizo en el 2011, teniendo en cuenta los cuestionables resultados que arrojará el sistema anterior. Una de las reformas fue crear un fondo constituido con el ahorro de un porcentaje variable de las regalías para contrarrestar una eventual enfermedad holandesa y para fortalecer el sistema pensional público. Los criterios de manejo de este fondo (más otros relacionados con la política fiscal) se conocen como la regla fiscal. Su eficacia ha de mirarse como antídoto para los problemas económicos y como elemento para consolidar una institucionalidad que evite la pérdida de los recursos derivados de la explotación petrolífera (Wyplosz, 2012). No obstante, aún antes de la creación de la regla fiscal, no había evidencia de que Colombia fuese víctima de enfermedad holandesa, a pesar de los altos precios de los recursos naturales en la primera década del siglo (Garay, 2013; Gutiérrez, Piraján & Urrea, 2012).

A partir de la reforma de 2011, el manejo de los recursos subnacionales se hace a través de un presupuesto bianual aprobado por el Congreso de la República (ya no por la disuelta Comisión de Regalías que manejaba, por disposición de la Ley 141 del 28 de Julio de 1994, el Fondo Nacional de Regalías) y en cuya elaboración toma parte activa un ente nacional de reconocida capacidad técnica, el Departamento Nacional de Planeación. Pero para la adecuada comprensión del manejo de estos recursos debe tenerse en cuenta la existencia de otra institución fiscal del país, el Sistema General de Participaciones (SGP).

El SGP es un mecanismo de descentralización territorial, a través del cual la nación entrega a los entes subnacionales unos recursos, fundamentalmente provenientes de impuestos nacionales como el de renta, el de valor agregado, el de

transacciones financieras y unas competencias como contrapartida de los recursos, es decir, unos bienes públicos que los entes deben ofrecer. Este sistema se estableció desde 1968, bajo el nombre de situado fiscal y, con ciertas variaciones, se ha mantenido hasta hoy.

Técnicamente no hay unidad de caja entre los recursos de regalías y los del SGP, de manera que su uso se hace de acuerdo con unos criterios específicamente establecidos para cada uno. Ello no obsta para que bienes públicos concretos como salud y educación puedan recibir recursos de las dos fuentes (a los que por lo demás se han de sumar los recursos propios del departamento o municipio).

Así, aunque hay diferencia por su origen fiscal entre los recursos del SGP y los de regalías, las experiencias de ambos sistemas, positivas y negativas, apuntan a explicar los problemas centrales de esta investigación. En efecto, la dilapidación de los recursos provenientes del SGP es mayor en los entes territoriales donde hay mayor predominio de la explotación de recursos naturales. Es decir, en estas regiones se despilfarran ambos rubros, pero se mantiene la excepción anotada atrás, al comparar los departamentos y municipios que se encuentran por debajo y por encima de la media nacional y su correlación con los ingresos por regalías o del SGP.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) hace una evaluación periódica sobre el desempeño fiscal de los departamentos y de los municipios. Los tres principales departamentos beneficiados con recursos provenientes de la explotación del petróleo son Santander, Casanare y Meta y en todas las mediciones que hacen sobre desempeño, Santander supera a los otros dos (Olivera, Zuleta, Aguilar & Osorio, 2011).

Tabla 1

Primeras 20 posiciones, escalafón de desempeño fiscal, vigencia 2011

Municipio	1	2	3	4	5	6	7	Escalafón Nacional
Cota	17,22	3,47	5,53	96,54	82,91	79,77	91,9	1
Monterrey	39,87	0	27,87	94,95	91,97	87,58	91,48	2
Cajicá	20,94	0	13,6	85,33	84,15	82,11	90	3
Nobsa	16,43	0	25,11	90,17	88,36	82,1	89,68	4
Tenjo	13,58	1,89	10,28	70,41	87,45	84,79	88,71	5
Sopó	25,27	5,41	17,01	90,98	76,74	72,06	86,58	6
Rionegro	47,28	3,57	35,06	92,66	86,38	74,93	86,41	7
Tocancipá	21,4	3,33	6,56	45,82	90,35	89,09	86,16	8
Funza	30,82	7,83	12,27	82,26	78,19	71,67	85,65	9
Mosquera	17,93	5,82	34,61	86,87	87,85	75,97	85,53	10
Tibasosa	31,1	0	32,44	96,15	81,49	63,9	85,5	11
Nilo	27,71	3,53	27,26	84,28	86,26	68,89	85,31	12
Itagüi	27,95	3,38	32,59	91,58	83,56	66,83	84,92	13
Envigado	25,99	0	19,86	78,59	78,09	69,16	84,87	14
Barrancabermeja	30,71	0,91	43,5	97,88	82,95	67,78	84,72	15
Medellín	28,74	1,85	24,99	77,53	86,68	65,13	84,36	16
Chiriguaná	55,02	0	63,45	82,1	96,45	83,95	83,94	17
Miraflores	46,23	3,55	33,25	82,76	87,4	65,92	83,84	18
Bogotá,	26,1	5,1	24,73	84,08	78,22	66,65	83,7	19
Sibaté	37	5,23	25,93	92,63	76,44	59,1	83,4	20

1/ Autofinanciación de los gastos de funcionamiento = Gasto funcionamiento/ ICLD * 100%

2/ Respaldo del servicio de la deuda = Servicio de la deuda / ingreso disponible * 100%

3/ Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías = Transferencias + Regalías / ingresos totales * 100%.

4/ Generación de recursos propios = Ingresos tributarios / ingresos corrientes * 100%.

5/ Magnitud de la inversión = Inversión / gasto total * 100%

6/ Capacidad de ahorro = Ahorro corriente / ingresos corrientes * 100%

7/ Variable que resume los 6 indicadores anteriores en una sola medida, con escala de 0 a 100

Fuente: DNP, 2011a, tabla 57.

En cuanto a los municipios, la tabla 1 muestra su desempeño fiscal⁹.

⁹ En estos momentos la investigación está centrada en analizar la abundante información estadística sobre el desempeño de los municipios y departamentos, ya no sólo en cuanto al campo estrictamente fiscal, sino en otros como el cumplimiento de metas en satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, desarrollo de planes y programas y otras políticas similares.

Obsérvese que en cuanto al desempeño fiscal para el año 2011, entre los 20 primeros puestos aparecen dos, cuyos ingresos dependen en parte significativa de regalías petroleras: Monterrey (puesto 2), Barrancabermeja (15), dos con regalías del hierro; Nobsa (4), Tibasosa (11) y Chiriguaná (17), en cuanto a regalías mineras, en este caso el carbón. Estos datos

pondrían de presente que la “maldición de los recursos” también se expresa a nivel subnacional, pero, así mismo, que ciertas entidades subnacionales escapan a tal maldición, en circunstancias que son objeto de esta investigación.

Maldición de los recursos subnacionales

Conviene llamar la atención sobre una paradoja. Como queda anotado, a la luz de las investigaciones macroeconómicas, pareciera que Colombia no ha sido víctima de la maldición de los recursos, en cuanto que sus efectos en la enfermedad holandesa no son evidentes o son muy bajos, pero en cambio es notorio el desajuste nacional asociado a la explotación de hidrocarburos y minerales. Para el caso nacional sería entre los municipios productores y los centros de acumulación vecinos como Bogotá, Medellín, Cali o Barranquilla. Es una enfermedad holandesa y una maldición hacia adentro.

La hipótesis para explicar este diferente rendimiento entre entidades subnacionales (al igual de lo que ocurre entre naciones productoras) puede rastrearse de una parte en la situación previa al inicio de la explotación del recurso en cuanto la institucionalidad y la morfología económica existentes y, de otra parte, la diferencia de tiempo que lleva explotándose el recurso.

En el caso de Colombia, el departamento de Santander que ha dependido durante muchas décadas de la explotación petrolífera, presenta índices de desarrollo por encima del promedio nacional, frente a otros petroleros como Casanare y Meta que están por debajo (DNP 2011 y DNP 2011a). El hecho también se constata en el caso de la minería: Los departamentos de Chocó y Guajira, igualmente se encuentran por debajo del promedio frente

a Antioquia, también con fuertes zonas mineras, pero por encima del promedio nacional.

La explotación de recursos naturales minero-energéticos en un departamento o en un municipio induce el crecimiento de un sector rentista, legal o ilegal, que por su propia dinámica desplaza a las actividades no relacionadas con el recurso. No obstante, en concordancia con la hipótesis de esta investigación, aquellos entes territoriales que tienen un relativamente fuerte sector industrial o agro industrial, resistirán mejor el fenómeno que aquellos que no lo tienen o son comparativamente más débiles. Ello explica el desempeño económico de Antioquia, Cundinamarca y Santander, que a pesar del significativo papel de los recursos naturales en su economía, conservan su producción industrial y no han sucumbido a la fuerza del sector rentista. Por lo demás, su entramado industrial es de vieja data, es decir, ha permitido la consolidación de unos encañamientos entre la actividad primaria y la industrial.

Se ha documentado que los paramilitares tuvieron como uno de sus objetivos el manejo de los recursos del SGP y de las regalías, supuestamente para así poder enfrentar a la guerrilla, captura de recursos que a la postre se convirtió en razón de ser de los otros grupos armados tanto de extrema izquierda como de extrema derecha (Duncan, 2006).

Esa ambigua correlación entre institucionalidad y la maldición de los recursos se pone de presente con un ejemplo paradigmático: El código minero colombiano aprobado en 2001, bajo cuya vigencia se concedieron irregularmente entre 2006-10 unos seis mil títulos mineros (Rodríguez, 2011), por consideraciones varias, la Corte Constitucional lo declaró inconstitucional y dispuso que se expidiera otro.

El nuevo código, aprobado en 2009 fue objeto de múltiples denuncias por favorecer a los mineros contra el resto de interesados, valga decir comunidades raizales, grupos ambientalistas, etc., quienes lo demandaron hasta que finalmente la Corte Constitucional lo declaró inexecutable, razón por la cual se volvió automáticamente al viejo. Visto así el asunto, ni antes, ni después de ese código, puede hablarse de una institucionalidad fuerte, máxime si se tiene en cuenta que uno de los pilares del código revivido es el principio “primero en el tiempo, primero en el derecho”, que en abstracto puede asumirse como la más elaborada defensa de la institucionalidad, pero que en el contexto colombiano, puede interpretarse exactamente al contrario.

CONCLUSIONES

La maldición de los recursos aqueja de manera más fuerte a los países que tienen menor base industrial y a los que tienen debilidad institucional, en el sentido democrático burgués, al momento de iniciar la explotación del recurso natural. De ahí en adelante lo que viene es una dinámica que se retroalimenta para acabar de minar la economía y la institucionalidad. En miradas históricas de largo plazo, se pone en evidencia que la captura de rentas puede incidir en la desinstitucionalización, librándose así una lucha por parte de los sectores democrático-burgueses para garantizar esa institucionalidad. Por supuesto, si el sector pro institucionalidad es débil o simplemente no ha existido, dejará expedito el camino a quienes de manera individual e ilegal se apropian de la renta, llevando al conjunto de la economía hacia atrás.

El mismo resultado es posible plantearlo para el efecto en los entes subnacionales de Colombia, tanto a nivel municipal como departamental. La diferencia de resultado

entre departamentos y entre municipios productores de recursos naturales pasa por analizar la consistencia de su economía y su institucionalidad no rentista.

El siguiente paso es identificar mecanismos para recomponer o construir una institucionalidad de corte capitalista moderno que garantice un mejor uso de los recursos derivados de los productos naturales. En ese punto pareciera, de acuerdo con el actual estado de esta investigación, que la solución económica pasa por el fortalecimiento de sectores no-transables y no básicos, como lo muestra el caso de países exitosos como Noruega o la misma historia de Estados Unidos en el período 1870-1929.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, & Yared, P. (2005), *Income and Democracy*, NBER Working Paper No. 11205.
- Bhagwati, J. (2004). *In Defense of Globalization*. Oxford University Press.
- Bulmer-Thomas, V. (2003). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Caselli, F. & Michaels, G. (2009). *Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil*, NBER Working Paper No. 15550.
- Chang, H. (2003). *Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio*. Trabajo presentado en la conferencia “Globalization and the myth of Free trade”, New School University, New York.
- Chang, R., Hevia, C. & Loayza, N. (2010). *Privatization and Nationalization Cycles*, NBER Working Paper No. 16126.

- Chevalier, F. (1999) *América Latina: De la Independencia a nuestros días*, México: FCE.
- DNP (2011). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP (2011a). *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Duncan, G. (2006). *Los Señores de la Guerra: de paramilitares, mafiosos y auto-defensas en Colombia*, Bogotá: Editorial Planeta.
- FMI (2004). Entrevista a Arvind Subramanian y Xavier Sala-i-Martin. *Cómo afrontar la "maldición" de los recursos naturales: El caso de Nigeria*. Boletín FMI.
- Folchi, M. (2010). *¿Maldición o bendición de los recursos naturales? El caso de la minería del cobre en Chile, 1890-1950*. Ponencia presentada al 2º Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE-II), febrero de 2010, Centro Cultural Universitario Tlatelolco (CCUT), Ciudad de México.
- Galbraith, J. (1996). *Una sociedad mejor*. Barcelona: Crítica.
- Garay J. (2013), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gutiérrez, B., Piraján, J. & Urrea, I. (2012). *Enfermedad holandesa: el auge del sector minero energético Colombiano 2000-2010*. Cesla.com. Centro de Estudios Latinoamericanos. Disponible en <http://www.cesla.com/pdfs/enfermedad%20holandesa%20CESLA.pdf>.
- Hausmann, R. & Rigobon, R. (2002). *An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse': Theory and Policy Implications*. NBER Working Paper No. 9424.
- Heritage, F. (2013) *Index of Economic Freedom*. Washington: The Heritage Foundation.
- Hirschman, A. (1996). La economía política de la industrialización por sustitución de importaciones. *El trimestre económico*, LXiii (2), 250: 180-192.
- Marx, (1975), *El Capital: Crítica de la Economía Política*. Tomo III. México: FCE 10ª reimpresión.
- Najman, B., Pomfret, R., Raballand, G., & Sourdin, P. (2005). *How are Oil Revenues Redistributed in an Oil Economy? The Case of Kazakhstan*, University of Adelaide, School of Economics, Working Paper 2005-18.
- Neary, J. & Wijnbergen, S. (1983). *Can an oil discovery lead to a recession*, University College Dublin School of Economics, UCD Centre for Economic Research Working Paper Series; 15.
- North, D. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Editorial.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Olivera, M., Zuleta, L., Aguilar, T. & Osorio, A. (2011), *Impacto del sector de servicios petroleros en la economía colombiana*. Bogotá: Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo, # 36.
- Pardo, Á. (2013) *Minería, renta minera y tributación, Colombia Punto Medio*. disponible en <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/NuestrosDocumentos/Miner%C3%ADa,%20renta%20minera%20y%20tributaci%C3%B3n%20.pdf>.

- Perkins, J. (2009) *Historia secreta del imperio americano*. Barcelona: Ediciones Urano.
- Ricardo, D. (1976), *Principios de economía política y tributación*. México: FCE 3ª reimpresión.
- Rodríguez, M. (2011) El código minero, El Tiempo: 24 de Septiembre del 2011.
- Rojas, N. & Forero, D. (2011), Bonanza petrolera: ¿cómo aprovecharla? Disponible en <http://www.yumpu.com/es/document/view/14267109/1-bonanza-petrolera-como-aprovecharla>.
- Sachs, J. & Warner, A. (1997). *Natural resource abundance and economic growth*, Columbia, USA. Center for International Development and Harvard Institute for International Development.
- Sala-i-Martin, X. & Subramanian, A. (2003). *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*, NBER Working Paper No. 9804.
- Schulz, N. (2007). *La transparencia como remedio a la “maldición de los recursos”: un consenso global y las asignaturas pendientes de España*, FRIDE Desarrollo “En Contexto”.
- Wiesner, E. (1997). *La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local*. Documento preparado para ser publicado en el libro Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo, del proyecto CEPAL/GTZ de descentralización fiscal en América Latina.
- Wyplosz, C. (2012). *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, NBER Working Paper No. 17884.
- Yerguin, D. (1992), *La historia del petróleo: la lucha voraz por el dinero y el poder desde 1853 hasta la guerra del golfo*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor.