



Los **Efectos**

del **BOOM**

de las **INDUSTRIAS**

EXTRACTIVAS

en los **Indicadores Sociales**

COLOMBIA

Agosto del 2016



Con el apoyo de:



FORD
FOUNDATION



Los **Efectos**

del **BOOM**

de las **INDUSTRIAS**

EXTRACTIVAS

en los **Indicadores Sociales**

COLOMBIA

Agosto del 2016

CONTENIDO

NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE

Carlos Monge Salgado
Director Regional América Latina

Claudia Viale Leyva
Oficial de Programa América Latina

FORO NACIONAL POR COLOMBIA

Fabio E. Velásquez C.
Presidente Ejecutivo

Esperanza González
Directora Unidad Ejecutora de Programas

Los Efectos del Boom de las Industrias Extractivas en los Indicadores Sociales

COLOMBIA

Agosto del 2016.

El Reporte "Los Efectos del Boom de las Industrias Extractivas en los Indicadores Sociales - Colombia" es una publicación de Natural Resource Governance Institute financiada por la Fundación Ford.

Elaborado por: Juliana Peña Niño y
Mario Freddy Martínez

Diseño y diagramación: Renzo Espinel y Luis de la Lama

Tiraje: 300 ejemplares

Imprenta: Lettera Gráfica SAC
Av. La Arboleda N° 431, Ate - Lima.
Telf. 340 2200

Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional de Perú N° XXXX-XXXXX

Natural Resource Governance Institute
León de la Fuente 110, Lima 17

Impreso en el Perú

3

5

I. PRESENTACIÓN

II. INTRODUCCIÓN

2.1 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.2 ESCENARIO POLÍTICO GENERAL:
EL PUNTO DE PARTIDA DEL SÚPER CICLO

2.3 PERFIL DEL BOOM MINERO
EN COLOMBIA

29

III. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE INDICADORES SOCIALES: DE PROMEDIOS NACIONALES Y DE BRECHAS ENTRE GRUPOS

41

IV. LA APUESTA DURANTE EL SÚPER CICLO EN MATERIA SOCIAL

45

V. CONCLUSIONES

49

VI. REFERENCIAS

I. PRESENTACIÓN

Los países andinos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) han experimentado para el periodo 2001-2014 un ciclo de crecimiento económico sostenido, con tasas promedio de 4.9% anual. Durante este ciclo, el crecimiento de cada sector en los países Andinos ha dependido de condiciones externas (precios internacionales) e internas (incentivos para la inversión privada y pública), siendo los sectores extractivos los de mayor importancia como destino de inversiones y fuente de exportaciones e ingresos fiscales.

Además, durante este periodo, países como Bolivia, Colombia y Perú, aprobaron o consolidaron marcos legales para transferir una porción significativa de los ingresos fiscales generados por los sectores extractivos a los gobiernos sub-nacionales, priorizando a los gobiernos de las zonas productoras.

El impacto macroeconómico del boom de precios de los metales y los hidrocarburos en los países Andinos es indiscutible y ha sido documentado por diversas instituciones de la región, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En efecto, las estadísticas de la región muestran reducciones significativas de la pobreza y la desigualdad, así como mejoras del acceso a servicios públicos básicos.

Sin embargo, existe menos análisis acerca del impacto microeconómico o sub nacional de este crecimiento en los territorios, pues las cifras agregadas pueden estar escondiendo realidades locales muy distintas. En este sentido, quedan preguntas pendientes sobre si las actividades extractivas, ya sea a través de los eslabonamientos con las economías locales o como resultado de las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales, han contribuido a mejorar las condiciones sociales de los territorios donde se han desarrollado.

Más aún, en el análisis empírico del crecimiento basado en recursos naturales suele haber ausencia de análisis de cómo han evolucionado las brechas sociales "entre grupos" en este ciclo de crecimiento. Asimismo, los estudios tienden a concentrarse en un área particular o un país, sin tener una perspectiva comparativa de los países de la región Andina.

Para abordar estos temas normalmente dejados de lado, esta investigación se planteó el reto de explorar de manera comparativa la evolución de los in-



El impacto macroeconómico del boom de precios de los metales y los hidrocarburos en los países Andinos es indiscutible y ha sido documentado por diversas instituciones de la región

dicadores sociales y también la evolución de las brechas existentes en estos indicadores entre distintos grupos sociales relevantes durante el periodo 2001-2013. Los grupos para los cuales se analiza este comportamiento desigual de los indicadores son: indígenas y no indígenas, hombres y mujeres, y urbanos y rurales.

Además, debido a que en la mayoría de los casos las reglas de juego fiscal han buscado beneficiar preferentemente a las regiones afectadas por el boom de recursos, se analizarán las desigualdades entre regiones beneficiarias y no beneficiarias de estas transferencias.



Los grupos para los cuales se analiza este comportamiento desigual de los indicadores son: indígenas y no indígenas, hombres y mujeres, y urbanos y rurales

Con el objetivo de responder a este reto, se ha desarrollado un análisis en detalle de los indicadores sociales a nivel de departamento o región disponibles en las encuestas de hogares de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, prestando atención a la evolución de las brechas entre los grupos sociales mencionados en los territorios extractivos y no extractivos. Este análisis comparativo está sistematizado en el reporte "Análisis Comparativo y Descriptivo de los Efectos del Boom de Industrias Extractivas en Indicadores Sociales en los Países Andinos" elaborado por Maritza Paredes.

De esta manera, buscamos profundizar el análisis estadístico aportando elementos del contexto nacional y las políticas públicas específicas durante el periodo que nos permiten acercarnos más a explicar los resultados observados en los indicadores sociales y la evolución de las brechas entre grupos.

Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a la Fundación Ford por su apoyo a la realización de este proyecto de investigación comparativo, a Maritza Paredes y su equipo por la generación y el análisis de los indicadores y la elaboración del reporte comparativo regional y a las instituciones nacionales que han contribuido a la elaboración de las respectivas lecturas nacionales.

Natural Resource Governance Institute (NRGI)

Oficina América Latina

Lima, 30 de agosto del 2016

II. INTRODUCCIÓN

2.1 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo general de la investigación es analizar la evolución de indicadores sociales y de brechas entre grupos sociales relevantes durante el periodo 2001-2013. Las desigualdades entre los grupos que se van a analizar son: grupos indígenas y no indígenas, hombres y mujeres, y urbano y rural. Además, debido que a en las mayorías de los casos las reglas de juego fiscal han buscado beneficiar preferentemente a las regiones afectadas por el boom de recursos, se analizarán las desigualdades entre regiones afectadas y no afectadas.

El presente informe analizará en detalle el caso de Colombia buscando explicar el comportamiento de los indicadores sociales y las brechas entre grupos basándose en el análisis del contexto del país y las políticas aplicadas en el periodo de análisis.

2.2 ESCENARIO POLÍTICO GENERAL: EL PUNTO DE PARTIDA DEL SÚPER CICLO

El periodo del súper ciclo en Colombia estuvo conducido bajo el mandato de dos presidentes Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014), ambos reelegidos gracias a una controversial reforma constitucional —ya que la Carta Magna impedía la reelección—, impulsada por el Presidente Uribe en su primer periodo, y aprobada por el Congreso de la República; polémica porque años más tarde, en 2008 se descubrió el escándalo político denominado la "Yidispolítica"¹ donde se conoció que varios miembros del gobierno sobornaron a congresistas para que votaran a favor de la reelección con tal de sacar adelante el objetivo de mantener a Uribe en el poder.



El presente informe analizará en detalle el caso de Colombia buscando explicar el comportamiento de los indicadores sociales y las brechas entre grupos

1 La Corte Suprema de Justicia comprobó que en el trámite de la reelección en el Congreso, en lo concerniente a Yidis Medina (Representante a la Cámara) hubo compra-venta de votos. La congresista fue juzgada con años de prisión, y adicionalmente, varios ex funcionarios del gobierno nacional fueron declarados responsables de dar y ofrecer prebendas a Medina y al Representante Teodolindo Avendaño para la reelección. La Corte determinó cómo siguiendo instrucciones del Presidente, los entonces Secretario General de la Presidencia, y ministros de Protección Social y del Interior y de Justicia, dispusieron de su poder para pagar con nombramientos el voto que aprobaba la reelección. Al presidente Uribe no se le encontraron cargos. Véase: <http://www.elheraldo.co/nacional/condenan-pretelt-palacio-y-velasquez-por-el-escandalo-de-la-yidispolitica-191516>; <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-yidis-politica/92612-3>

Para el primer periodo presidencial (2002-2006), Uribe ganó la contienda electoral con el 53% del total de los votos, convirtiéndose en el primer candidato de la historia después de la Constitución en llegar al poder en la primera vuelta. Su éxito se debió, en parte, a que se postuló como un candidato independiente que ofrecía alternativas distintas a los ciudadanos en un contexto en donde el país venía viviendo un desgaste partidista, con una economía que había vivido la peor crisis económica en 1998, una creciente situación de inseguridad tanto en las urbes como en las regiones y que acababa de sufrir el fracaso de la negociación de paz con las FARC en cabeza del anterior Presidente Andrés Pastrana, del cual la guerrilla salió más fortalecida.



el presidente Uribe inició su primer periodo con un alto grado de legitimidad, definiendo sus apuestas de gobierno orientadas a enfrentar con “mano firme” a la guerrilla

Así, el presidente Uribe inició su primer periodo con un alto grado de legitimidad, definiendo sus apuestas de gobierno orientadas a enfrentar con “mano firme” a la guerrilla —que comenzó a llamarlos narcoterroristas y por ende, desconoció la naturaleza de conflicto armado interno— por la vía del robustecimiento de las fuerzas armadas y militares, fortalecer la legitimidad estatal, generar condiciones favorables hacia afuera —política externa— en medio de la lucha mundial contra el terrorismo, y condiciones internas —política económica— de seguridad para la inversión. En concreto, instauró la Política de Seguridad Democrática que determinó cinco objetivos: 1) consolidación estatal del territorio; 2) protección de la población; 3) eliminación del comercio de drogas ilícitas; 4) protección de fronteras; 5) eficiencia, transparencia y rendición de cuentas (Vargas, 2004).

Gracias a la implementación de esta política, Uribe gozó de las cifras más altas de aceptación por parte de la ciudadanía según varias encuestas (más del 60%²), y llegó a ser reelegido en primera vuelta para el segundo periodo con un contundente 62% de los votos, que equivalieron a más de 7 millones superando su votación para el primer periodo de 5 millones 800 mil. Con este resultado Uribe se convirtió en el primer candidato que obtuvo el mayor número de votos en la historia electoral del país. No obstante, la abstención fue cercana al 55%.

Durante su segundo mandato, la política del gobierno se cimentó en consolidar las apuestas del primero, centrándolas en tres pilares que serían la base del Estado Comunitario: seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social. Se planteó que este trípede sería complementario entre sí, partiendo del principio de que la seguridad es la condición necesaria para la confianza inversionista y ésta a su vez redundante en aumento en inversión extranjera que se traduce en generación de empleo.

En específico, con la política de confianza inversionista se generaron incentivos y exenciones tributarias que terminaron en el aumento de la IED del sector

extractivo, y como paquete de complemento, la expedición del Código de Minas en el 2001 –norma diseñada para favorecer el sector privado transnacional– terminó otorgando títulos de manera indiscriminada, sin tener precauciones sobre las áreas concedidas, que terminaron cediendo zonas de alto valor ambiental. Adicionalmente, se elaboraron instrumentos de política pública para la promoción del sector extractivo en el largo plazo, cuyo lema básico era: el presente se encuentra en el petróleo y el carbón, y sus perspectivas llegan hasta donde el recurso exista y se pueda explotar.

La apuesta por la especialización extractiva en la era Uribe se reflejó en dos hechos contundentes: en primer lugar, este sector recibió el 32.5% de la inversión del gobierno destinada al desarrollo productivo en el período 2002-2010. Por el contrario, la participación de la actividad agropecuaria y de la industria en los recursos programados en el mismo tiempo, apenas llegó al 8.6% y 12.4% respectivamente. En segundo lugar, Además, se eliminó la asociación como aspecto fundamental de la política minera: el Estado se redujo a un mero facilitador y fiscalizador del negocio.

Como resultados innegables se registran el mejoramiento de las condiciones de seguridad y la presencia estatal en zonas rezagadas del territorio nacional, la disminución de secuestros, homicidios, ataques a infraestructura, estos últimos indicadores fueron producto también de la desmovilización del más grande grupo paramilitar AUC con la Ley de Justicia y Paz³. Algunos efectos no tan ampliamente difundidos fueron: aumento en el desplazamiento forzoso interno, desapariciones forzosas, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos selectivos de activistas y opositores. Además, a pesar de que se desmovilizara casi la totalidad de las AUC (92%), esto no significó el desmonte real de esta organización al margen de la ley. El Cinep (2010) afirma que la violencia y violación a los derechos humanos están asociados con el modelo de desarrollo extractivo, pues agudiza el problema agrario, la pobreza y la desigualdad; además, durante los ocho años de Uribe la movilización social ha venido incrementándose hasta alcanzar en 2007 el mayor auge observado, y las demandas están relacionadas con la garantía de los derechos DESCA, los civiles, políticos y el DIH.

En materia económica, Uribe logró reactivar la economía, pues recuperó la confianza en el país, gracias a las mejorías en la percepción de la seguridad, uno de los puntos más reclamados por los inversionistas para volver y/o permanecer en el país. Esto se tradujo en aumento de la inversión extranjera, aumento del PIB y reducción del desempleo. Respecto al crecimiento económico, Colombia registró la mejor tasa promedio para el periodo 2002-2009 para América Latina, con 4,3%. Es importante mencionar que la coyuntura global



Como resultados innegables se registran el mejoramiento de las condiciones de seguridad y la presencia estatal en zonas rezagadas del territorio nacional, la disminución de secuestros, homicidios, ataques a infraestructura

3 Las violaciones al DIH disminuyeron en un 48% y las acciones bélicas en un 81%; los homicidios pasaron de 28.897 en 2002 a 16.296 en 2009 (43% menos); los homicidios políticos se redujeron en un 69% y los muertos en combate en un 75% (Vásquez, T 2010, citado por Cinep 2010 p. 4).



Santos reconoció públicamente el boom minero profundizando la política extractivista, al considerar el sector minero-energético como una de las cinco locomotoras para la prosperidad

de aumento de los precios del petróleo, el carbón y el oro, o auge del súper ciclo, fueron determinantes para la consolidación de la política extractivista en el país para convertirlo en la principal fuente de generación de renta. A tal punto, que en 2006 se formuló el Plan de Desarrollo Minero (2009-2019) en donde se proponía afianzar a Colombia como país minero, estableciendo como meta que el sector debía posicionarse en su participación dentro de la economía y que dicho sector fuera líder en América Latina. No obstante, la industria no se consolidó y por el contrario cayó en una etapa de bajo rendimiento y desatención por parte del Estado, aumentó el empleo informal, y se entró en una fase de reprimarización de la economía.

En medio de muy buenas condiciones económicas internas y externas llega a la presidencia Juan Manuel Santos, ministro de defensa del anterior gobierno, promocionándose como el candidato de la continuidad, apoyado por el presidente Uribe. Santos ganó con un 69% de la votación, gracias a la conformación de la Unidad Nacional⁴; León (20 junio, 2010) afirma que precisamente la votación de Santos coincide con las personas que se declararon uribistas en los últimos ocho años.

Sin embargo, pronto se evidenció la distancia frente al expresidente, al visibilizar su propia agenda, en la cual tenía como tareas primordiales la de restaurar la relación bilateral con Venezuela que Uribe había roto –uno de los socios comerciales más importantes para Colombia– y Ecuador, y el establecimiento de los diálogos de paz con las FARC; este último hecho fue la gota que derramó la copa, ya que al haber mencionado la intención negociación por la vía del diálogo, tácitamente le devolvió el carácter de conflicto armado interno. Así, Santos y Uribe se convirtieron en oponentes, y el expresidente salió al paso con la creación de su propio partido político de “centro derecha”, y que en la actualidad es considerado como uno de los fuertes opositores al gobierno.

Durante su primer periodo de gobierno, Santos reconoció públicamente el boom minero profundizando la política extractivista, al considerar el sector minero-energético como una de las cinco locomotoras para la prosperidad⁵. Este sector jalonaría la economía con cuatro objetivos básicos: i) disminuir el déficit fiscal a través del aumento en las rentas y el equilibrio de la balanza de pagos; ii) generar ingresos suficientes para cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en materia social, de empleo, infraestructura y equidad territorial; iii) crear encadenamientos con otros sectores productivos, principalmente la industria y la agricultura, de tal manera que la dinámica de crecimiento se irrigue hacia al resto de la economía; y, iv) construir clústeres de alto valor agregado, con gran capacidad de producción y de talla mundial

4 La Unidad Nacional terminaron conformándola los partidos Conservador, Cambio Radical y la mayoría del Liberal.

5 Las cinco locomotoras son: infraestructura, vivienda, agricultura, minero-energética e innovación.

en torno a los recursos provenientes de la minería y los hidrocarburos (Velásquez, Peña y Martínez 2013).

La apuesta extractiva iniciada por Uribe y profundizada en la administración Santos no es un asunto menor, si se tiene en cuenta que el país en su historia no ha contado con un énfasis extractivo comparado con las potencias latinoamericanas del sector, ni por su nivel de producción ni por las reservas probadas con que cuenta. Incluso con, en su mayoría, la minería se realiza sin la regularización del título, el cumplimiento de las normas vigentes y el acompañamiento de la autoridad pública, algo que ha sido aprovechado por grupos al margen de la ley, convirtiendo amplias zonas del país en escenarios de violencia y de conflicto por el control de los recursos naturales. En los hidrocarburos por su parte, tradicionalmente, Colombia ha luchado por mantener su autosuficiencia energética, más que exportar grandes cantidades de crudo y gas.

En general, esta apuesta se concentró en lograr una producción de un millón de barriles diarios de crudo, aumentando además las reservas para la autosuficiencia energética en diez años. A esto se sumó la pretensión de aumentar la producción de gas con proyectos de interconexión continental, la perspectiva de superar las cien millones de toneladas en carbón y generar aumentos significativos en la explotación aurífera (oro y plata). Los demás minerales de la canasta nacional, fueron considerados como residuales por su bajo valor en el mercado internacional, dejándolos a la libre oferta y demanda de un conjunto de actores de diverso orden en cada zona de explotación.

Las cifras mencionadas, recogen los principios del Plan Nacional de Desarrollo Minero 2019, cuyo contenido y propósitos básicos, señalan que la industria extractiva del país será una de las veinte economías emergentes en el mundo, por su nivel de producción extractiva, la recepción de inversión privada y la estabilidad jurídica del negocio. Para lograr con este gran cometido, el gobierno Santos se propuso desarrollar acciones de fortalecimiento y reestructuración institucional para atender el sector y converger hacia una postura política más unificada, bajo el principio de utilidad pública de los recursos naturales no renovables; además, decidió suspender la expedición de títulos mineros hasta no dar trámite a las solicitudes pendientes, pues esta situación se salió de las manos, ya que bajo el principio de "primero en el tiempo, primero en el derecho", y sin mayores requisitos para las solicitudes se prestó para irregularidades en este proceso como la especulación, superposición de títulos en áreas protegidas y expediciones sin control.

A pesar de que la agricultura era otra locomotora, y que las cinco armarían un engranaje, pronto se observó el rezago de la industria y de este sector frente al extractivo, y se reconoció la alta dependencia a la extracción de bienes primarios. En términos generales, el comportamiento de la economía fue bueno, si se mira el crecimiento promedio entre 2010 y 2013 que fue de 4,8%. No obstante, en 2013 se comienza a reflejar la caída de la curva de los precios



el país en su historia no ha contado con un énfasis extractivo comparado con las potencias latinoamericanas del sector

internacionales en la economía nacional, la industria extractiva se desaceleró y la inversión extranjera disminuyó. Esta situación obligó al gobierno a replantear las metas de producción del carbón, petróleo, gas y oro, reconociendo que habían sido muy ambiciosos en establecer los objetivos de cara a la realidad que vivía el país.

Sin embargo, el entorno internacional de precios de oro y el escalamiento de los conflictos sociales fueron la piedra en el zapato de este primer gobierno. Según datos del Cinep (2012) para el periodo 2001-2011, se registraron 274 acciones sociales colectivas asociadas a la extracción de petróleo, carbón y oro que, que corresponden al 3.7% del total de luchas sociales del periodo.



el entorno internacional de precios de oro y el escalamiento de los conflictos sociales fueron la piedra en el zapato de este primer gobierno

Adicionalmente, se evidenció una tendencia creciente a la toma de decisiones de política y normas de manera centralizada, con poca o casi nula interlocución con las regiones. Es el caso por ejemplo de la reforma al Sistema General de Regalías realizada en 2011⁶, pues bajo el argumento de que los departamentos y municipios eran corruptos –argumento que fue comprobado por los organismos de control– y no tenían las capacidades manejar estos recursos, se tomó la decisión de centralizar su manejo; también sucedió con los choques presentados en la materialización de las competencias de las autoridades territoriales –que tienen muy baja capacidad institucional– sobre la política extractiva para el ordenamiento del suelo, ya que la Constitución Política establece que los recursos del subsuelo son de propiedad del Estado. Esta situación contribuyó a generar relaciones tensas entre los niveles central y regional y local del Estado y a su vez de éste con las poblaciones.

Éstas últimas, han visto la reforma a las regalías como un símbolo más del centralismo imperante en el país, tanto en la administración de los recursos, que quedó concentrada en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), como en la creación de cuentas de ahorro y estabilización para cubrir el desbalance económico de la nación. Algo que trajo como consecuencias la disminución en las asignaciones directas recibidas por las entidades territoriales, aumentando así su dependencia económica de los recursos provenientes de la nación.

Este incremento impactó el sector en tres aspectos (Velásquez, Peña y Martínez 2013): i) influyó en la disminución de otorgamiento de licencias ambientales de proyectos mineros y de hidrocarburos; ii) generó un vuelco en el gabinete, pues cobró la cabeza de varios ministros por el manejo inadecuado con los grupos que hicieron movilizaciones y protestas; y iii) incidió para el comportamiento tímido y desaceleración del sector dentro de la economía. De esta forma, Santos terminó por entender que si tenía la intención de continuar en el poder por otros cuatro años, debía bajarle al tono de su locomotora

minero-energética vislumbrando que el contexto internacional, fin del súper ciclo estaba más cerca que lejos de ser una realidad.

Por otro lado, la debilidad institucional ha sido aprovechada por las empresas mineras y de hidrocarburos presentes en los territorios, quienes se han convertido en para-estados con poder de decisión y de inversión de recursos en tiempos y montos que están fuera del alcance de la acción pública. En estas condiciones, gran parte de las necesidades inmediatas de la población son suplidas por actores privados, debilitando la visibilidad de las alcaldías como autoridades locales, sin generar desarrollo ni apuestas de largo plazo en los municipios, lo realmente importante es obtener legitimidad y apoyo social para los proyectos extractivos y desintegrar la movilización social, a través de subsidios y recursos distribuidos en pocas manos.

Finalmente, la baja gobernanza en el manejo de los recursos naturales trajo como consecuencia la configuración de redes ilegales de comercialización y distribución de insumos, productos, minerales y recursos, generando un para-estado en cabeza de actores externos al departamento, grupos armados ilegales y al margen de la ley así como entidades públicas que han sido cooptadas por el poder del extractivismo depredador. Lo preocupante de esta situación es que el gobierno nacional no ha entendido que la informalidad e ilegalidad en la minería están unidas a la inequidad, la pobreza y la falta de oportunidades, lo que lleva a las comunidades a aceptar y tolerar estas prácticas como medio de subsistencia, de generación de recursos y de organización social.

Este informe tiene el propósito de analizar el efecto del fenómeno de auge de los precios de las materias primas y un crecimiento económico sostenido, con la esfera social en Colombia. En contravía de los dictámenes del neoliberalismo, en donde se plantea un Estado reducido al mínimo, que en lo posible no interviene, pues las fuerzas del mercado ordenan en su reemplazo, se parte de la premisa de que el crecimiento del sector extractivo no es factor irrigador automático que permea a todos los grupos sociales y las regiones, ni dinamiza los demás sectores económicos. Para lograr un impacto real en la evolución de los indicadores sociales y mejorar las condiciones y calidad de vida de las poblaciones, es fundamental contar con la intervención del Estado para el direccionamiento de políticas públicas sociales que superen la visión asistencialista y políticas redistributivas que en conjunto apunten a estas metas, otorgándoles el carácter prioritario —y no residual con respecto a lo económico—; de lo contrario, se continuará acentuando las brechas y desigualdad que caracteriza nuestro país y la región.

En la primera sección se presentará un análisis sobre el comportamiento de las tendencias económicas en Colombia durante el periodo del súper ciclo, además, se describirá la manera como el gobierno nacional ha gestionado la renta producida por la minería y los hidrocarburos y se mostrará la baja incidencia del boom minero-energético en los indicadores sociales de las comunidades



la debilidad institucional ha sido aprovechada por las empresas mineras y de hidrocarburos presentes en los territorios

En la segunda parte, se hará un análisis de la información estadística provista por la investigadora Maritza Paredes, quien se encargó de diseñar los indicadores sociales con una metodología específica⁷, con el propósito de hacerlos comparables con los demás países Andinos de estudio. Más allá del análisis de las tendencias, se hará una contextualización del comportamiento de los indicadores de acuerdo a estrategias, políticas o hitos adoptada por los gobiernos durante el periodo estudiado. Es importante mencionar que no se pretende realizar un análisis de causalidad ya que los fenómenos presentados pueden responder a múltiples causas que no fueron capturadas por este estudio.



la producción de recursos naturales está normalmente ligada a la generación de dinámicas económicas regionales de tipo enclave

En esta sección se mirarán los indicadores de dos formas: promedios nacionales y por grupos poblacionales (urbano-rural, género, región productora/no productora); este trabajo de desagregación de la información pretende mirar las desigualdades existentes entre grupos⁸ –no individuos– ya que los promedios nacionales en muchos casos omiten información detallada trascendental que es importante analizar, y permite hacer un estudio juicioso que conduzca a reafirmar el planteamiento inicial que nos hemos propuesto, para evidenciar la falacia de que la bonanza extractiva trae prosperidad y equidad por sí sola.

Como lo afirma Paredes (2016), “la producción de recursos naturales está normalmente ligada a la generación de dinámicas económicas regionales de tipo enclave lo que, aunado a la debilidad institucional y a las desigualdades históricas en los territorios, puede llevar a incrementar o mantener las inequidades de ingreso y las cuotas de pobreza (Ross 2007, Stewart and Brown 2007), por ello la necesidad de investigar los resultados del boom extractivo en los territorios y en los grupos referidos”.

En la tercera parte, se presenta la discusión más a fondo sobre cómo el comportamiento de los indicadores sociales se queda rezagado en su evolución de acuerdo al ritmo de crecimiento sostenido de la economía durante el boom; se plantea entonces cómo el enfoque de la política social responde más bien a las políticas remediales, en el que su función se restringe a dar respuesta a los efectos nocivos de la implementación de las políticas que favorecieron la minería y los hidrocarburos sobre la población, en especial la que queda marginada de la dinámica de los mercados. Y finalmente, se consignan las conclusiones del estudio, esbozando que los esfuerzos por mejorar las condiciones sociales en el nivel nacional y subregional se consideran modestos, corroborando la tesis de que las dinámicas económicas de regiones extractivistas generan economías de enclave y se superpone con zonas donde habitan poblaciones históricamente marginadas.

7 La muestra para Colombia fue de 69,679,546 observaciones a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.

8 Paredes y Thorp 2015 (citado por Paredes 2016) explica que se parte del supuesto de que los individuos vivimos en grupos y que debido a la pertenencia a ese grupo, con características auto-adscritas o impuestas, los individuos pueden encontrarse más o menos atrapados en un ciclo vicioso de exclusión.

2.3 PERFIL DEL BOOM MINERO EN COLOMBIA

En los últimos años, Colombia ha impulsado la extensión del modelo extractivista de largo plazo, como medio fundamental para aumentar la renta derivada del sector minero-energético. La estrategia, con algunas variaciones, se ha desarrollado a través de tres elementos básicos: aprovechar los tiempos de auge en la demanda de minerales e hidrocarburos; administrar adecuadamente la ganancia obtenida e invertir en capital humano, algo fundamental para lograr un crecimiento de largo plazo; y, ahorrar una parte de la ganancia para hacer frente a los problemas ocasionados por las externalidades del negocio (la reprimarización de la producción, los impactos ambientales ocasionados y la enfermedad holandesa).

La estrategia señalada fue seguida por los últimos gobiernos con algunas variaciones en su intensidad y cobertura. En esencia, se profundizó en el país la tesis según la cual, la única forma de construir una política minera de largo plazo en el país, es la captura de recursos del exterior que contribuyan a movilizar el sector. Estos recursos provienen de dos fuentes, recursos de crédito o la inversión extranjera. Por considerar la primera como de difícil pago, se propone que el país siga una estructura tributaria atractiva para el capital internacional" (DNP, 2002, p. 241). Esta opción se tradujo en la promulgación de normas que tienen como componente básico extender los beneficios existentes a la inversión extranjera.

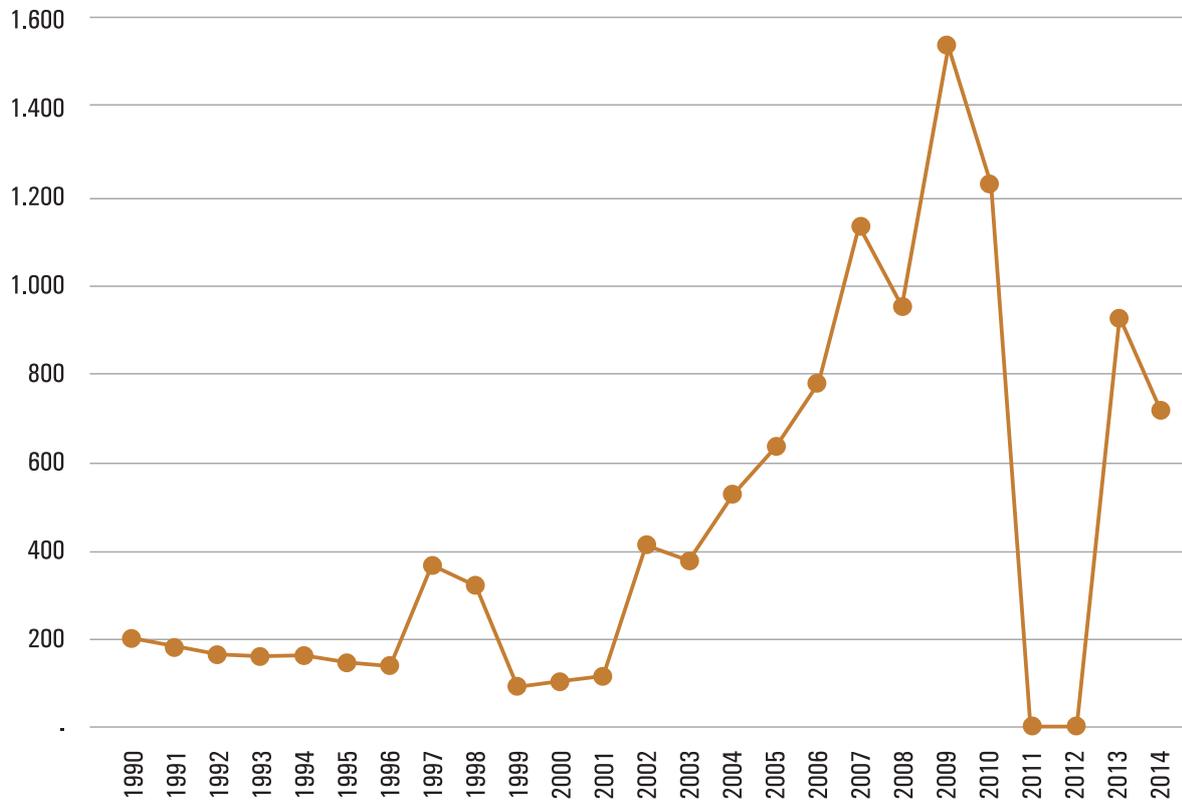
Colombia ingresó de esta manera al conjunto de naciones que adoptaron la especialización extractiva con el propósito de obtener dividendos en los mercados mundiales de minerales e hidrocarburos. Sobre estas bases, el extenso territorio del país se convirtió en una increíble 'oportunidad' para el desarrollo de los intereses particulares. Cuestión que generó cuatro consecuencias de gran impacto para la economía nacional. En primer lugar, el otorgamiento indiscriminado de titulaciones mineras, que crecieron exponencialmente de 211 en 1990 a 1.547 en el 2010, tal como se aprecia en el gráfico 1.⁹ En hidrocarburos se abrieron rondas a particulares para la exploración y explotación a través de contratos de Evaluación Técnica (TEA) y de Exploración y Producción (E&P), las más importantes implementadas en el 2012 y 2014, con cerca de 48 bloques, en su mayoría de crudo pesado.



se profundizó en el país la tesis según la cual, la única forma de construir una política minera de largo plazo en el país, es la captura de recursos del exterior que contribuyan a movilizar el sector

9 En 2011 y 2012 el gobierno Santos cerró la ventanilla de otorgamiento de títulos mineros que funcionaba en el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS). Este servicio se reabrió en 2013 administrado por la Agencia Nacional de Minería (ANM).

Gráfico 1. Titulaciones Mineras Colombia 1990- 2014



Fuente. Agencia Nacional de Minería. Catastro. Información Pública. 2015.

En segundo lugar, se Los cambios introducidos en la política de especialización extractiva se manifiestan en la composición de la estructura productiva sectorial y se reflejan principalmente en el incremento exponencial de la producción como derivación predecible, principalmente en hidrocarburos, carbón y oro. En cuanto al primero, los datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) indican que el promedio anual de producción de petróleo se duplicó entre 2005 y 2014, al pasar de 436 mil KBPD a 988 mil KBPD. Con este resultado el país se ubicó en el cuarto lugar entre las principales naciones petroleras de Latinoamérica, aunque con amplia diferencia frente a las potencias de la región, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. América Latina. Seis Mayores Productores de Petróleo 2005-2014. En miles de Barriles Diarios (KBPD)

País	México	Venezuela	Brasil	Colombia	Argentina	Ecuador	Perú
2005	3.760	2.937	1.716	435	725	493	120
2006	3.683	2.808	1.809	527	716	498	154
2007	3.471	2.808	1.809	531	699	511	132
2008	3.167	2.558	1.899	587	682	502	110
2009	2.979	2.437	2.164	671	645	485	148
2010	2.845	2.416	2.164	785	645	489	157
2011	2.983	2.375	2.301	915	534	500	152
2012	2.560	2.371	2.123	944	502	524	121
2013	2.482	2.781	2.114	1.004	656	527	104
2014	2.351	2.541	2.078	988	611	571	91

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012.
 Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) 2015. Estadísticas y Reportes 2015.
 World Energy. BP Statistical Review. 2015.

La producción de gas nacional por su parte, muestra dos periodos de producción, el primero de 2005 a 2010 con un crecimiento del 100%; el segundo, entre 2011 y 2014 con un crecimiento menor. De esta manera, Colombia en el contexto Latinoamericano, se ubicó el séptimo puesto en producción, nuevamente se aprecia una diferencia significativa frente a potencias como México, Argentina y Trinidad y Tobago.

Tabla 2. América Latina. Siete Mayores Productores de Gas 2005-2014

País	México	Argentina	Trinidad y Tobago	Venezuela	Bolivia	Brasil	Colombia
2005	45,0	45,6	31,3	27,4	11,9	11,3	6,6
2006	51,6	46,1	36,4	31,5	12,9	11,1	7,2
2007	54,0	44,8	39,1	32,1	13,8	11,7	7,6
2008	54,6	44,1	39,3	39,3	14,3	14	9,5
2009	58,2	41,1	40,6	27,9	12,3	12,2	10,4
2010	56,4	39,7	39,4	26,1	11,8	11,1	13,6
2011	57,8	38,5	38,1	25,4	14,8	11,7	12,6
2012	59,2	36,9	35,9	25,1	16,8	12,9	12,1
2013	63,4	39,1	38,6	21,7	19,6	14,5	11,4
2014	60,4	39,8	40,1	28,4	22,6	15,9	10,8

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012.
 Ministerio de Minas y Energía. 2014. Estadísticas y Reportes. 2016.
 World Energy. BP Statistical Review. 2015.

El carbón, símbolo de la apuesta extractiva también aumentó su producción, con un valor estimado de 55, 5 millones de toneladas en 2014, lo que representa un crecimiento del 72% respecto del 2005. En consecuencia, el país se consolidó como la quinta potencia en el ranking mundial en este mineral y la primera en Latinoamérica.

Tabla 3. América Latina Producción de Carbón 2005-2015. En Millones de Toneladas

País	Colombia	Sur y Centro América	México	Venezuela	Brasil
2005	59,7	73,6	10,8	7,2	6,3
2006	66,2	80,3	11,1	7,3	5,9
2007	69,9	84,9	12,5	7,6	6,1
2008	73,5	89,5	11,5	8,8	6,6
2009	72,8	83,6	11,1	5	5,1
2010	79,1	87,9	11,6	5,7	5,4
2011	86,5	88,6	11,9	6,1	5,8
2012	93,7	89,4	11,5	6,4	6,2
2013	84,7	92,4	13,9	7,2	6,6
2014	88,5	95,8	14,6	6,3	7,7

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012.
CEPAL. Estadísticas Mineras. Carbón. 2016.
Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). 2015.

Finalmente, el inventario de oro también creció en los últimos diez años, ubicándose como la quinta potencia en la región, después de Perú, Brasil, México, Argentina y Chile, aunque con un comportamiento irregular como consecuencia de la alta informalidad que predomina en su explotación y comercialización.

En tercer lugar, el impacto de la especialización extractiva, se evidenció con mayor profundidad en las cuentas macroeconómicas. Mientras que la agricultura y la industria perdieron influencia en el PIB, la minería y los hidrocarburos mantienen una participación por encima del 6% anual desde el 2005. Allí está la clave de la transición de una economía agroexportadora hacia otra minero-exportadora.

Tabla 4. América Latina. Producción de Oro 2005-2014. En Kilogramos.

País	Perú	México	Brasil	Chile	Colombia
2005	208.002	30.418	40.000	27.245	35.783
2006	202.826	39.614	41.739	31.648	15.683
2007	170.236	43.716	42.000	33.289	15.842
2008	179.870	50.814	39.800	35.619	34.321
2009	182.403	62.145	45.100	37.421	47.838
2010	203.268	75.143	42.100	40.075	39.416
2011	205.143	78.433	43.258	41.618	40.819
2012	206.731	80.287	44.129	42.957	42.321
2013	209.132	81.641	45.728	43.054	41.978
2014	198.416	76.514	44.311	42.319	40.316

Fuente. Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-20102
 Banco de la República. Estadísticas. Producción de Oro. 2015.
 Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). Estadísticas. 2016. Cifras Provisionales
 País Minero. Estadísticas. La Producción Mundial de Oro 2015.

Tabla 5. Participación por ramas de actividad PIB Nacional 2000-2015

Ramas de actividad economica	2005	2010	2013	2014
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7,7	6,5	5,8	4,8
Explotación de minas y canteras	6,3	7	6,7	6,4
Industrias manufactureras	14,1	12,7	11,3	10,8
Suministro de electricidad, gas y agua	4	3,7	3,6	3,8
Construcción	5,6	6,2	6,9	7,4
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	11,7	12	13,3	13,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,8	7,4	7,3	7,9
Financiero, seguros, inmobiliarias y servicios a las empresas	19,1	19,5	19,8	19,9
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	15,9	15,5	15,3	15,9
Subtotal Valor agregado	91,2	90,5	90	90,5
Subtotal Impuestos	8,8	9,5	10	9,5
Producto interno bruto	100	100	100	100

Fuente: Banco de la República. Series Estadísticas. Agrados Macroeconómicos. 2016. Cifras Preliminares.
 Cálculos Propios a Partir de Series Desestacionalizadas. Precios Constantes de 2005

Gran parte de este problema se explica por el aumento de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) que, entre el 2005 y el 2014, se ubicaron en US\$ 65.322 millones, según cifras del Banco de la República. De este total, el 62% en promedio de los dineros que llegaron al país para el fomento de la producción nacional se dirigieron a la minería y los hidrocarburos. En contraste, actividades de mayor valor agregado como la manufactura y la agricultura apenas recibieron en promedio el 6% y el 1% de la IED en el mismo período.

Como consecuencia directa del flujo de inversión y del aumento de la producción del sector extractivo también creció su participación en el sector externo. Para el 2012, el país exportó un total de US\$58.724 millones FOB, de los cuales, US\$39.568 millones FOB pertenecen a la minería y los hidrocarburos, lo que representa el 67.3%. Esta cifra es casi siete veces más a la presentada en el 2005 cuando ascendió a US\$6.865 millones FOB (Foro, 2011, p.42). Situación distinta es la que experimentan la agricultura cuya participación dentro de las exportaciones descendió de 8.0% en el 2005 a 5.5% en el 2014, siendo el caso más dramático el de la industria, cuya representación disminuyó de 58.4% a 21.6%.

Tabla 6. Exportaciones de Colombia 2005-2013, por tipo de productos

Productos	2005	2007	2009	2011	2013	2014
Hidrocarburos	11,4	14,4	19,7	25,8	22,8	21,3
Carbón	9,6	11,9	15,2	23,4	18,4	17,1
Oro	7,8	8,8	9,9	11,6	15,6	14,2
Otros minerales	3,6	4,1	4,8	4,5	6,7	5,4
Extractiva	32,4	39,2	49,6	65,3	63,5	58
Agricultura	8	8,1	6,4	5,8	5,4	5,5
Manufactura	58,4	51,6	43,2	23,9	21,3	21,6
Otros	1,2	1,1	0,8	5	9,8	14,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Reporte de las Industrias Extractivas en Colombia 2011-2012
DIAN- DANE. Sector externo. Exportaciones. Distribución por principales ramas de actividad FOB. En (%). 2015

En cuarto lugar, la economía del país profundizó su dependencia del extractivismo como fuente principal de ingresos. Así, solamente por cuenta de la renta diferencial por ventaja comparativa (regalías), el país obtuvo un poco más de COL\$7 billones anualmente desde el 2010 y COP\$ 10 billones en el 2014, lo que significa un aumento de más de 40%. En total, el recaudo de estos ingresos le representó a la nación cerca de COP\$61 billones en este período, lo que representó el 28% del PIB colombiano.

Tabla 7. Regalías Sector Extractivo. 2005-2014. En Miles de Millones COL\$

Año	Hidrocarburos	Minerales	Total
2005	1.826	1.034	2.860
2006	1.673	984	2.657
2007	1.921	832	2.753
2008	2.318	1.225	3.543
2009	2.756	1.411	4.167
2010	5.870	1.617	7.487
2011	7.290	1.552	8.842
2012	7.550	1.631	9.181
2013	8.010	1.768	9.778
2014	8.100	1.799	9.899
Total	47.314	13.853	61.167

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Proyecciones Macroeconómicas. 2015. DNP, Regalías. 2015.

Por último, respecto a la renta impositiva, proveniente de la actividad de Ecopetrol (impuesto de renta más los dividendos a la Nación), la Estrategia Económica y Fiscal 2005-2014 (Minhacienda, 2010, p 81) se ubicó en COP\$61 billones entre 2005 y 2014, (1,3% del PIB), siendo los hidrocarburos la mayor fuente de recursos, especialmente por los dividendos que Ecopetrol le pagó al país.

Tabla 8. Ingresos del Estado Generados por el Sector Extractivo.
(Ecopetrol – Impuesto de Renta) 2005-2014. EN COP\$ Millones y (%)

Año	Ingresos provenientes de Ecopetrol		Impuesto de Renta Sector Minero		Ingresos Totales Provenientes del Sector Minero	
	Miles de Millones COL\$	%PIB	Miles de Millones COL\$	%PIB	Miles de Millones COL\$	%PIB
2005	2.727	0,5	878	0,0	3.605	0,5
2006	2.943	0,6	916	0,0	3.859	0,6
2007	3.328	0,6	1.349	0,0	4.677	0,6
2008	4.725	0,9	1.427	0,1	6.152	1,0
2009	5.621	1,0	1.529	0,1	7.150	1,1
2010	6.512	1,1	1.624	0,2	8.136	1,3
2011	7.500	1,3	1.800	0,3	9.300	1,6
2012	9.000	1,5	2.400	0,4	11.400	1,9
2013	9.900	1,7	2.600	0,4	12.500	1,9
2014	11.900	1,6	2.700	0,4	14.600	2,1
2015	12.200	1,8	2.700	0,4	14.900	2
Total	76.356	1,1	19.923	0,2	96.279	1,3

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Proyecciones Macroeconómicas. 2015.

Incluyen los dividendos de Ecopetrol que recibe la Nación, asumiendo que se distribuye el 70%, así como el impuesto de renta pagado por dicha empresa.

A pesar de los resultados señalados en materia de ingresos no todo es bueno, el país enfrenta desde los primeros años del 2000 un déficit fiscal producido por los menores ingresos del sector real de la economía (agricultura e industria) que se acerca al 6% de acuerdo con las cifras oficiales del Ministerio de Hacienda. También está el comportamiento del peso colombiano frente al dólar que ha tenido un comportamiento irregular con apreciación y depreciación en el mercado de divisas. Esto tiene dos consecuencias, por un lado, es un factor de incertidumbre para la venta de bienes y servicios en el exterior, que debe hacer frente a esta tendencia fluctuante, por otro, también representa un problema para los sectores como la industria y la agricultura, especialmente en la compra de tecnología y materia prima en el mercado internacional a largo plazo.

Tabla 9. Tasa Representativa del Mercado TRM Dólares por Peso Colombiano 2006-2014.

Año	Promedio anual
2005	\$2.320
2006	\$2.357
2007	\$2.078
2008	\$1.966
2009	\$2.156
2010	\$1.897
2011	\$1.848
2012	\$1.798
2013	\$1.868
2014	\$2.000

Fuente: Banco de la República. Estadísticas 2015

En este escenario, un debate interesante dentro del análisis sobre las industrias extractivas es su relación con los índices de pobreza y desigualdad que experimentan los países con una estructura económica basada en la explotación de minerales e hidrocarburos. Dentro de esta discusión se pueden distinguir dos corrientes teóricas, la primera de ellas señala que los Estados "subdesarrollados", pueden salir de esta condición atrayendo inversión extranjera para movilizar la explotación de recursos naturales. La segunda, contrario al planteamiento presentado, afirma que existe evidencia contundente de que las naciones con economías extractivas, en muchos casos tienen resultados negativos en las condiciones de vida de sus habitantes.

¿Cuál es la situación de Colombia? ¿El auge extractivo de los últimos años ha contribuido a aumentar las oportunidades de desarrollo para la población? Durante la presentación del Plan Nacional de Desarrollo y la Red Unidos, el Presidente Santos afirmó que una de las metas prioritarias de su gobierno era reducir el porcentaje de población pobre en el país de 38/% a 30% y de población en pobreza extrema del 16% a menos del 10%.

A pesar del optimismo mostrado por el gobierno nacional, al analizar los resultados en materia de pobreza en el país, la realidad señala que en los últimos años del auge extractivo, los recursos generados por la minería y los hidrocarburos no sirvieron para sacar a Colombia del club de países con mayor pobreza de América Latina, por el contrario, se aprecia un comportamiento negativo en indicadores de desigualdad social y territorial, empleo e ingresos y oportunidades para la población. Con ello, queda claro que en este período

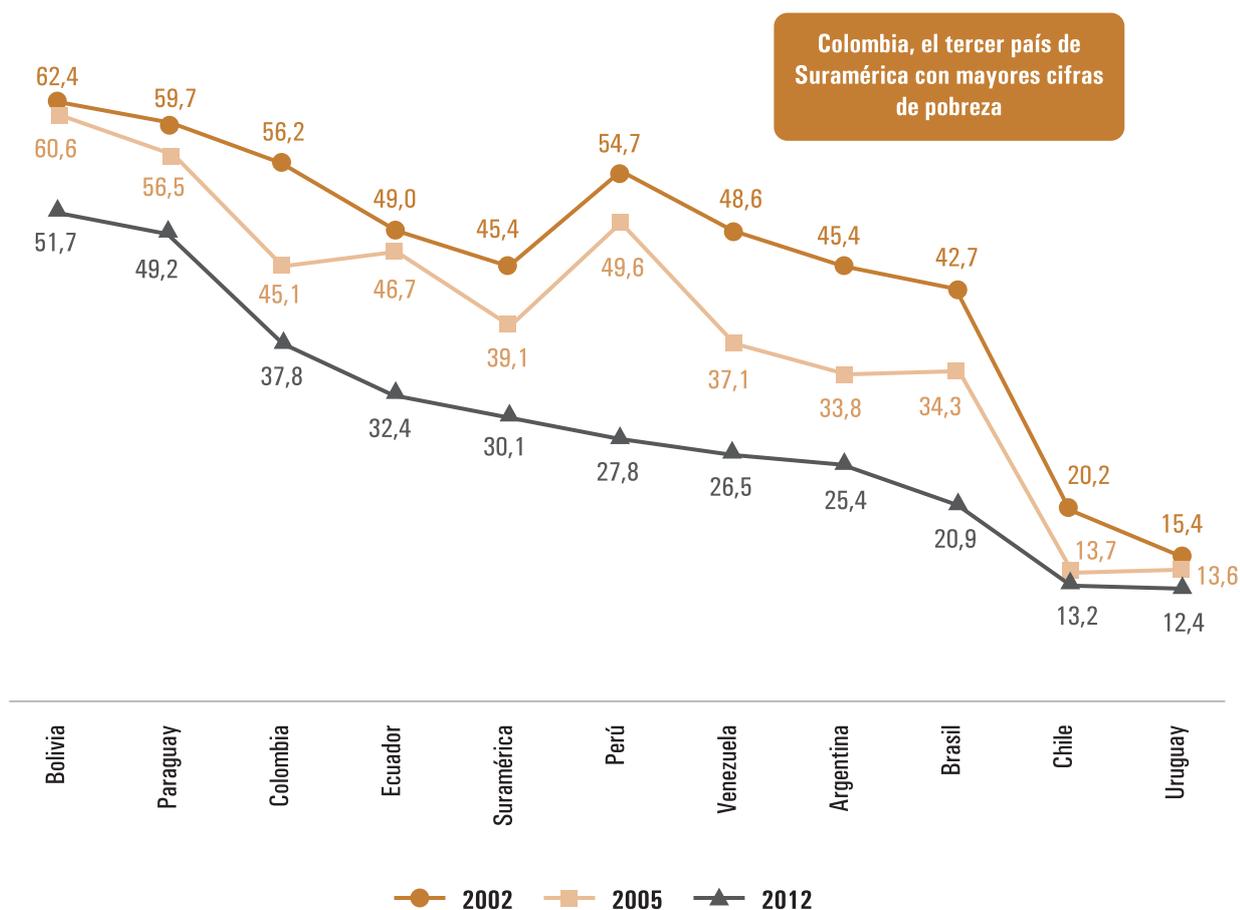


se aprecia un comportamiento negativo en indicadores de desigualdad social y territorial, empleo e ingresos y oportunidades para la población

se perdido el bono de desarrollo ¿Qué argumentos sustentan esta afirmación? A continuación se mencionan.

En cuanto a la primera medida, las estadísticas del DANE muestran una reducción de las cifras de pobreza. Para el año 2012 el porcentaje de personas en esta condición se ubicó en 32,7%, cifra menor en 1.4% a la registrada en el 2011, cuando era de 34,1%. Si se compara este valor con el 2005, se encuentra una reducción de 10 puntos porcentuales, una cifra importante que el gobierno nacional ha mostrado como un logro de la política social, y en especial, la apuesta productiva ligada al sector extractivo. Estos resultados sin embargo, no han logrado ser lo suficientemente significativos para sacar al país del tercer lugar en materia de pobreza en América del Sur, después de Bolivia y Paraguay, y están muy lejos del comportamiento mostrado por Perú, Venezuela, Argentina y Brasil, donde este indicador se redujo casi a la mitad entre el 2002 y el 2012, según datos de la CEPAL.

Gráfico 2. Tasa de pobreza Colombia y Suramérica.



Fuente: CEPAL. Estadísticas. Informes 2013.

En indigencia el comportamiento del país es parecido al anterior, disminución de la proporción de personas en pobreza extrema, pero aún muy por encima de las cifras registradas en la mayoría de las naciones que integran América del Sur, tan sólo superado por Bolivia y Paraguay. A este ritmo, de acuerdo con estudios de la CEPAL, al país le llevaría más de cincuenta años reducir sus cifras de pobreza a niveles de Uruguay y Chile, los líderes en esta materia.

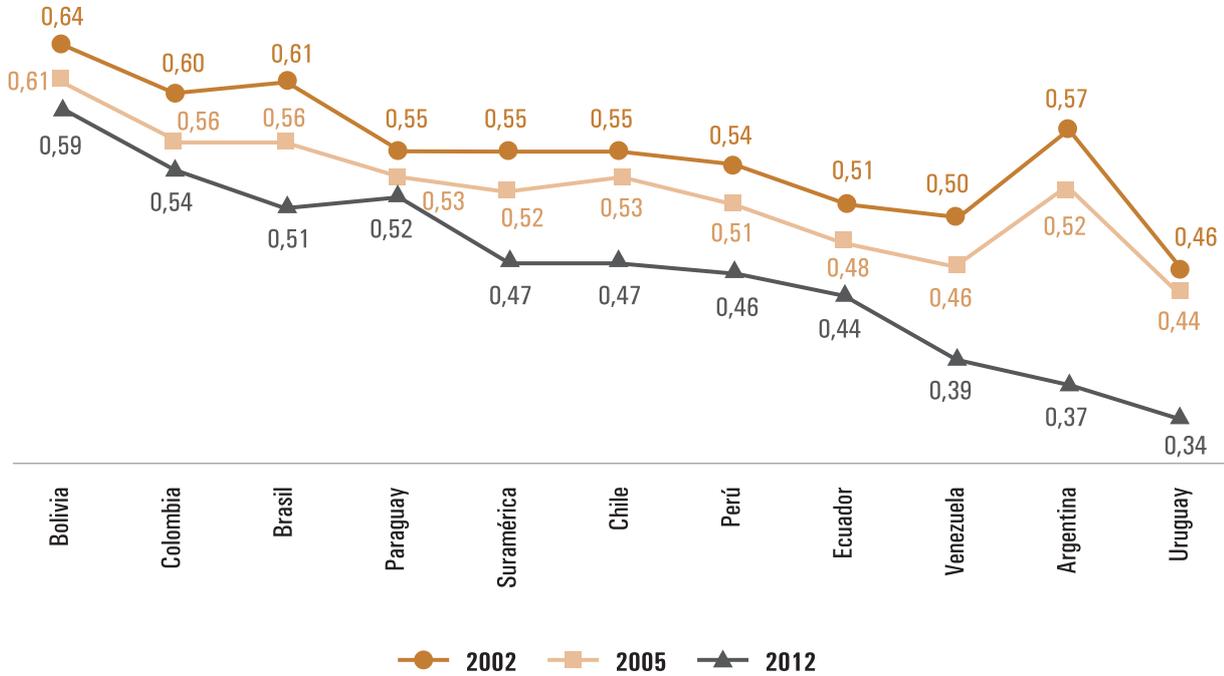
Gráfico 3. Tasa de Indigencia Colombia y Suramérica.



Fuente: CEPAL. Estadísticas. Informes 2013.

Otro indicador de importancia es el Coeficiente de Gini, en el cual, los avances son a cuentagotas e insuficientes y en el área rural los resultados son vergonzosos, llegando a cifras de 0,87, lo que en realidad, evidencia el problema de la tierra que se vive en el territorio nacional. Hay que recordar que uno de los compromisos del Presidente Santos ligado a la locomotora minero-energética era el de sacar a Colombia de la lista de países con mayor desigualdad en América Latina y el mundo, pese a esto, los resultados muestran que una de las tareas pendientes del país es traducir su crecimiento económico y en especial, la pretendida bonanza extractiva en mayores condiciones para disminuir las brechas existentes en la población.

Gráfico 4. GINI Colombia y Suramérica.



Fuente: CEPAL. Estadísticas. Informes 2013.

En cuanto a la segunda medida, el comportamiento del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), confirma la hipótesis que se ha venido argumentando en el país, en el sentido de que los resultados económicos del extractivismo impulsado por el gobierno nacional no son para la población rural, dónde se ubican las explotaciones de minas e hidrocarburos que generan los ingresos sobre los cuales está montada la locomotora minero-energética. Según este indicador, para el 2011, en todos los municipios del país, las zonas rurales cuentan con la mayor insatisfacción de necesidades, por carencia o imposibilidad de acceder a los recursos que se requieren para satisfacerlas.

Tabla 10. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Colombia 2011.
Total y por Área Geográfica.

Zona	Variable	NBI
Urbano	Proporción de Personas en NBI (%)	19,7
Rural	Proporción de Personas en NBI (%)	53,5
Total	Proporción de Personas en NBI (%)	27,8
Urbano	Proporción de Personas en miseria	5,9
Rural	Proporción de Personas en miseria	25,7
Total	Proporción de Personas en miseria	10,6
Urbano	Componente vivienda	4,8
Rural	Componente vivienda	28,2
Total	Componente vivienda	10,4
Urbano	Componente Servicios	5,0
Rural	Componente Servicios	14,8
Total	Componente Servicios	7,4
Urbano	Componente Hacinamiento	8,5
Rural	Componente Hacinamiento	19,5
Total	Componente Hacinamiento	11,1
Urbano	Componente Inasistencia	2,4
Rural	Componente Inasistencia	7,3
Total	Componente Inasistencia	3,6
Urbano	Componente dependencia económica	7,3
Rural	Componente dependencia económica	24,0
Total	Componente dependencia económica	11,3

Fuente: DANE. 2012. Estadísticas Sociales. Calidad de Vida.

Finalmente, la pobreza multidimensional medida a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), muestra las paradojas del crecimiento económico en el país durante los últimos ocho años. Mientras que el Producto Interno Bruto (PIB) crece a tasas cercanas al cinco por ciento y se marcan récords en materia de inversión extranjera y exportaciones de productos primarios, la desigualdad presenta niveles críticos. La medición de este índice indica Colombia ascendió en su puntaje total de 0,681 en 2005 a 0,719 en 2012, una cifra catalogada como desarrollo humano alto, con lo cual, el país pasó de la posición 69 a la 91. Este retroceso, se explica en parte porque a partir de 2010 ingresaron al IDH 37 países nuevos para completar 187, pero además, señala que un número importante de naciones que estaban por debajo presentaron comportamientos superiores al nuestro.

Tabla 11. Índice de Desarrollo Humano (IDH) Colombia y Suramérica

País	2002	2005	2012	IDH
Chile	0,763	0,789	0,819	Alto
Argentina	0,759	0,771	0,811	Alto
Uruguay	0,747	0,744	0,792	Alto
Venezuela	0,678	0,694	0,748	Alto
Suramérica	0,689	0,704	0,742	Alto
Perú	0,685	0,699	0,741	Alto
Brasil	0,675	0,699	0,730	Alto
Ecuador	0,667	0,682	0,724	Alto
Colombia	0,664	0,681	0,719	Alto
Bolivia	0,631	0,647	0,675	Medio
Paraguay	0,628	0,641	0,669	Medio

Fuente: Naciones Unidas. PNUD. IDH, Informes.

Por otro lado, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) implementado en el país a partir de 2012, señala que en este año, el 27% de la población era pobre, lo que representa una disminución de 2.4 puntos porcentuales respecto al 2011. Sin embargo, en este índice también quedan expuestos los problemas de desigualdad en el país. Si se compara la pobreza en las áreas urbanas la cifra se ubica en 20,6% mientras que en las áreas rurales esta cifra se duplica a 48.3%.

Tabla 12. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Colombia. Área Geográfica

IPM	2011	2012	2012-2011
Nacional	29,4	27,0	-2,4
Cabecera	22,2	20,6	-1,6
Resto	53,1	48,3	-4,8

Fuente: DNP 2013. Indicadores Sociodemográficos.

¿Y el empleo? Según estadísticas del DANE para el 2012, la tasa de desempleo en Colombia se ubicó en 10,4%, un punto porcentual menos que el año anterior. Esto ha sido presentado por el gobierno como la muestra del cumplimiento de las metas en el tema laboral. Sin embargo, el país continúa con el mayor nivel de desempleo de Suramérica. Un desafío para el gobierno, teniendo en cuenta el bajo crecimiento de la economía en lo que va corrido del 2013, la caída en las exportaciones industriales, agrícolas y la desaceleración del sector extractivo.

Tabla 13. Tasa de Desempleo Colombia y Suramérica. (%)

Desempleo	2002	2005	2012
Colombia	11,7	11,3	10,4
Venezuela	9,8	8,9	8,0
Argentina	10,1	8,1	7,3
Perú	9,1	7,9	7,0
Paraguay	8,5	7,3	6,5
Chile	8,6	7,3	6,4
Uruguay	6,9	5,2	6,2
Bolivia	7,9	6,9	5,8
Brasil	8,6	6,6	5,5
Ecuador	7,4	5,6	4,8

Fuente. CEPAL Sistema de Estadísticas. Informes 2013

III. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE INDICADORES SOCIALES: DE PROMEDIOS NACIONALES Y DE BRECHAS ENTRE GRUPOS

En Colombia el boom de la industria extractiva llegó a representar el 70% de las exportaciones de totales y un poco más del 10% de la participación en el PIB en 2011 y 2012 respectivamente¹⁰, representada principalmente por carbón y petrolero, oro y ferroníquel; si bien los ingresos fueron significativos a escala nacional, es necesario explorar si éstos permitieron impactar algunos indicadores sociales a nivel nacional y producir cambios en las desigualdades entre grupos a nivel sub-nacional.

Reconociendo la carencia de análisis de la evolución de las desigualdades entre grupos (individuos que comparten características importantes específicas como género, etnia, clase y región), este informe se propone analizar comparativamente la evolución de indicadores sociales y de brechas entre grupos sociales los cuales se clasificaron en urbano/rural y género, en regiones productoras y no productoras de recursos naturales no renovables. Para ello se usó como insumo los datos e indicadores construidos por la investigadora Paredes para cinco países andinos, en donde analizó bases de datos existentes; construyó indicadores sociales para hacerlos comparativos entre los países, incluyendo indicadores de indignidad, género y territorio; estadísticas descriptivas de los indicadores sociales y calculó brechas entre grupos (hombres/mujeres, rural/urbano y productor/no productor). Se definió que los departamentos productores son: Guajira y Cesar (carbón), Córdoba (ferroníquel) y Meta (petróleo).



En Colombia el boom de la industria extractiva llegó a representar el 70% de las exportaciones de totales

La investigación de Paredes construyó indicadores de desigualdad, brechas de percentiles e índice Gini y utilizó, para homologar información de diferentes países, el método de Diferencias en Diferencias (DD). Los indicadores de resultado usados para el análisis se agruparon en 4 grandes categorías: i) bienestar monetario (ingreso per cápita, pobreza y pobreza extrema), ii) educación, iii) empleo y, iv) vivienda (Tabla 10).

Tabla 14. Variables de Resultado

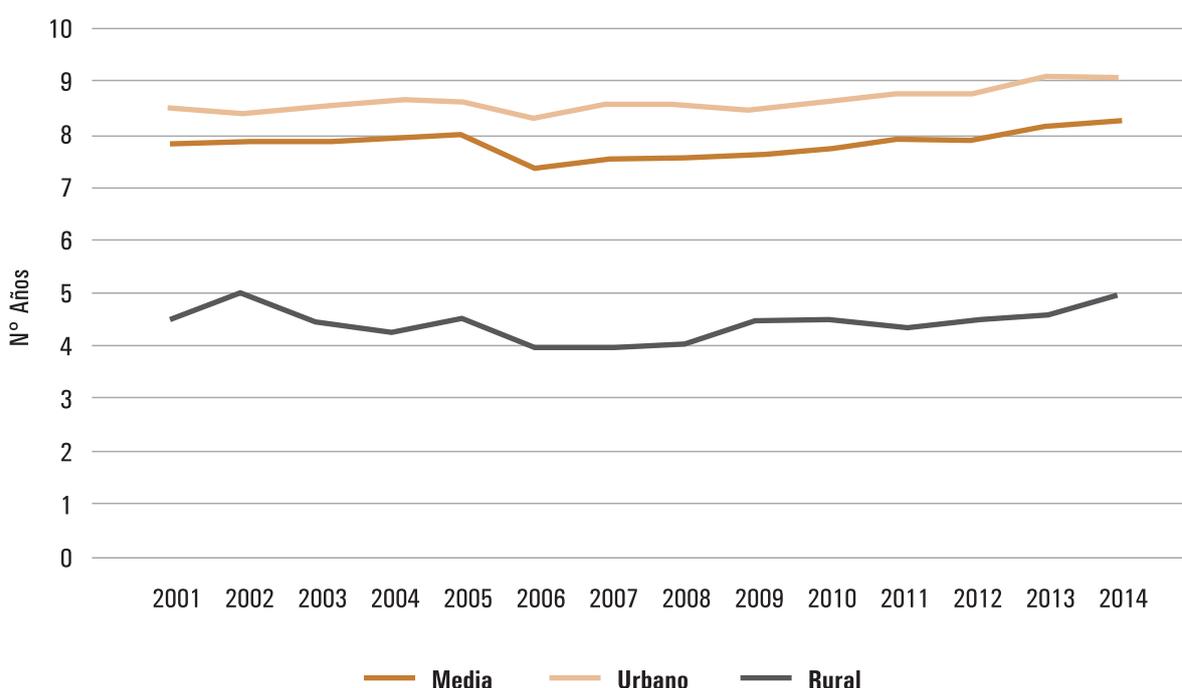
Bienestar Monetario	Ingreso per Cápita del Hogar en USD	Ingreso total del hogar dividido entre el número de miembros del hogar
	% de Personas en Pobreza	Se usa como referencia el ingreso total del hogar entre el número de los miembros del hogar (incluye salarios, actividad secundaria, ingresos por arriendos, pensiones, ayudas y otros). La línea de pobreza se toma desde una nota metodológica de la DANE (línea diferenciada entre urbano y rural).
	% de Personas en Pobreza Extrema	
Educación	Años de Escolaridad	Años de estudio (solo incluye sistema escolarizado, universitario y técnico). Para el caso Colombiano incluye dos tipos de sistemas.
	% de Analfabetismo	Sabe leer y escribir (para mayores de 15 años)
	% de Niños Matriculados (entre 6-18 años)	% de niños entre 6 y 18 años que se inscribió en el la escuela
	% de Niños con años extra de estudio (entre 6-18 años)	% de niños entre 6 y 18 años que son mayores según el grado escolar en el que se encuentren
Empleo	% de la PEA empleada	% de la Población Económicamente Activa mayor de 18 años que ha trabajado (remunerado o no) en la última semana a la encuesta
	% de la PEA empleada asalariada	% de la Población Económicamente Activa mayor de 18 años que ha trabajado (remunerado o no) en la última semana a la encuesta y que recibe alguna remuneración mensual
Vivienda	% de Población con Alumbrado Eléctrico	Hogar con uso de alumbrado eléctrico
	% de Población con Desagüe Apropriado	Hogar con conexión al alcantarillado publico
	% de Población con Agua Potable	Hogar con acceso a agua desde cañería a red o pileta publica

Fuente: Paredes (2016)

- **Años de escolarización**

En Colombia durante los 15 años analizados, periodo donde se dio el boom extractivo (2001-2014) la media nacional de años de escolaridad pasó de 7.8 a 8.2 con un 0.4 de año ganado para el período. Se puede considerar como una variación minúscula, si se tienen en cuenta los mayores ingresos del país generados por la actividad extractiva; esta cifra no responde con expectativas de impacto social en una variable clave para el desarrollo humano como lo es la educación.

Gráfico 5. Años de Escolarización: promedio nacional y urbano/rural

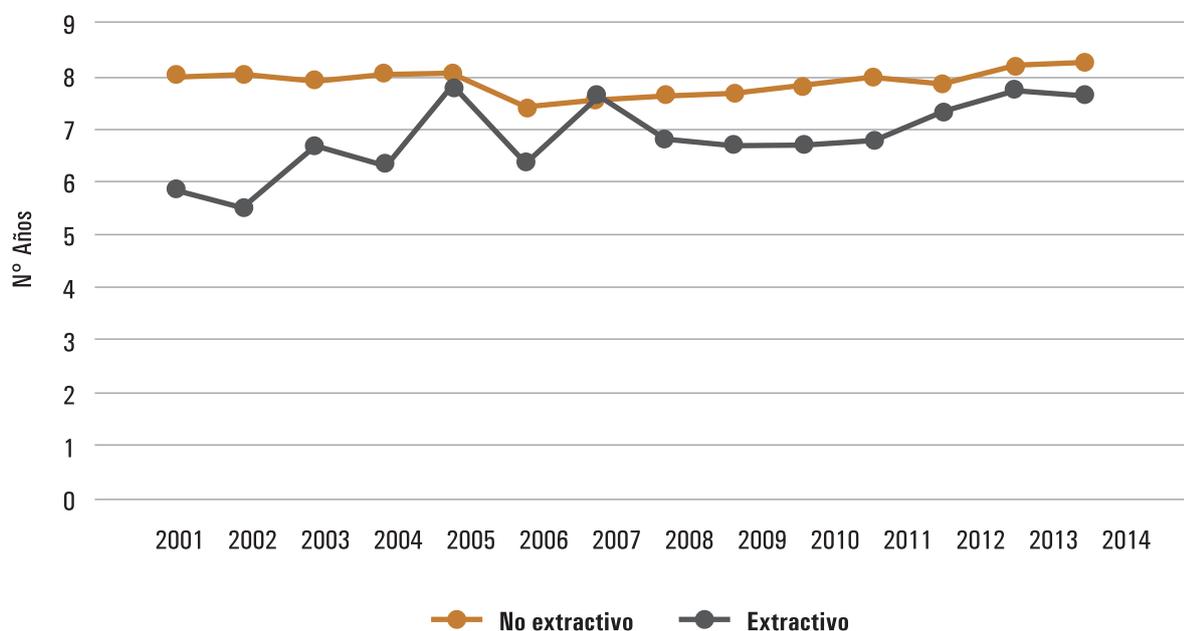


Fuente: Paredes (2016) con base en DANE. GEIH.

Si se analiza la tendencia por zona urbana y rural, no se observan grandes cambios en la media de años de educación durante el periodo, pues el área urbana pasó de 8.50 a 9.06 años y la rural de 4,50 a 4.97 años: medio año en cada zona. Lo que sí es alarmante es evidenciar que la brecha entre las regiones no se cierra y que existe una gran diferencia entre la oportunidad que tiene un niño, niña o adolescente que viva en el área rural, para acceder y mantenerse en el proceso educativo con respecto a uno que viva en una zona rural, pues los primeros solo logran la mitad de años de escolaridad de quienes viven en la zona urbana. Esta realidad, que no fue modificada por los mayores ingresos del boom extractivo, sumada a las demás condiciones de inequidad de la ruralidad, hará que el ciclo de pobreza se repita, a menos que se logre un cambio significativo con desarrollo rural integral en la próxima década (PNUD, 2011).

Al mirar la media de años de escolaridad por sexo se observa que los hombres se mantuvieron sin cambios importantes en este indicador en el periodo (8.01 en 2001 y 8.07 en 2014), en tanto que las mujeres pasaron de 7.7 a 8.3, lo cual se puede considerar como un avance. Es un logro de resaltar, pues se están dando pasos para superar una característica cultural asociada al género, lo cual repercutirá en la inclusión social de la mujer, en su ejercicio como ciudadana, en su participación activa en el desarrollo del país y en un mejor ejercicio del rol materno que impactará positivamente en la salud de los niños y niñas (Herrera, 2014).

Gráfico 6. Años de escolarización por región



Fuente: Paredes (2016) con base en DANE – GEIH.

Al observar los resultados de esta variable por zona extractiva y sin ella es interesante observar el comportamiento de variación –picos– entre 2001 y 2008 en las regiones extractivas, lo que podría inferirse es que en parte, el auge de la actividad extractiva produjo la salida de población escolar del sistema educativo para incorporarse al trabajo proveniente del sector y aprovechar la bonanza que se estaba viviendo. Las regiones no extractivas muestran una tendencia de evolución más estable aunque se observa que en 2006 hay un punto de disminución para los dos casos.

El cambio en la media de años fue aproximadamente el doble en las zonas con actividad extractiva: de 5.88 pasó a 7.63 en tanto que en las no extractivas pasó de 7.99 a 8.25. Se podría pensar que los mayores ingresos en el territorio vía regalías, si benefició a la población con un progreso en los años de escolaridad, aunque aún continúa siendo inferior a los años de escolaridad en zonas no extractivas. Sin embargo, no se pueden pasar por alto los efectos de políticas estatales como la Ley 12 de 1991 que implantó la educación primaria obligatoria y gratuita en instituciones públicas en todo el país, y el Proyecto de Educación Rural - PER (las zonas extractivas coinciden en su mayoría con zonas rurales) que atiende con modelos educativos flexibles para población preescolar, básica y media, y para 2010 había dado cobertura a un millón de estudiantes (FEDESARROLLO, 2014); adicionalmente es importante considerar la implementación del modelo Escuela Nueva que es reconocido internacionalmente como un programa exitoso en educación rural pues ajusta las jornadas escolares de acuerdo a los ritmos de cosechas y demás actividades en las que se deben vincular las y los niños campesinos para atender esas responsabilidades con sus familias.

- **Analfabetismo**

El porcentaje global de analfabetismo se ha mantenido relativamente estable en el país en los tres últimos lustros: 5.66% en 2001, 5,34% en 2014. La brecha entre urbano y rural es considerablemente amplia, de más de 10 puntos porcentuales en 2001 aunque se reduce en 2014 a 6,6. Es efectivamente más bajo en la zona urbana (3.72% en 2001 y 3.85% en 2014) que en la rural (14.92% y 10.45% en los mismos años). Una de las razones que puedan explicar las tasas más altas de analfabetismo en las áreas rurales tiene que ver con que son zonas que han vivido el conflicto armado, por lo que se dificulta llenar las plazas de docentes en esas instituciones educativas, no hay oferta de cupos para este rango de edad de la población (mayores de 15 años) y la misma situación de pobreza que los obliga a ingresar al mercado laboral a una temprana edad.

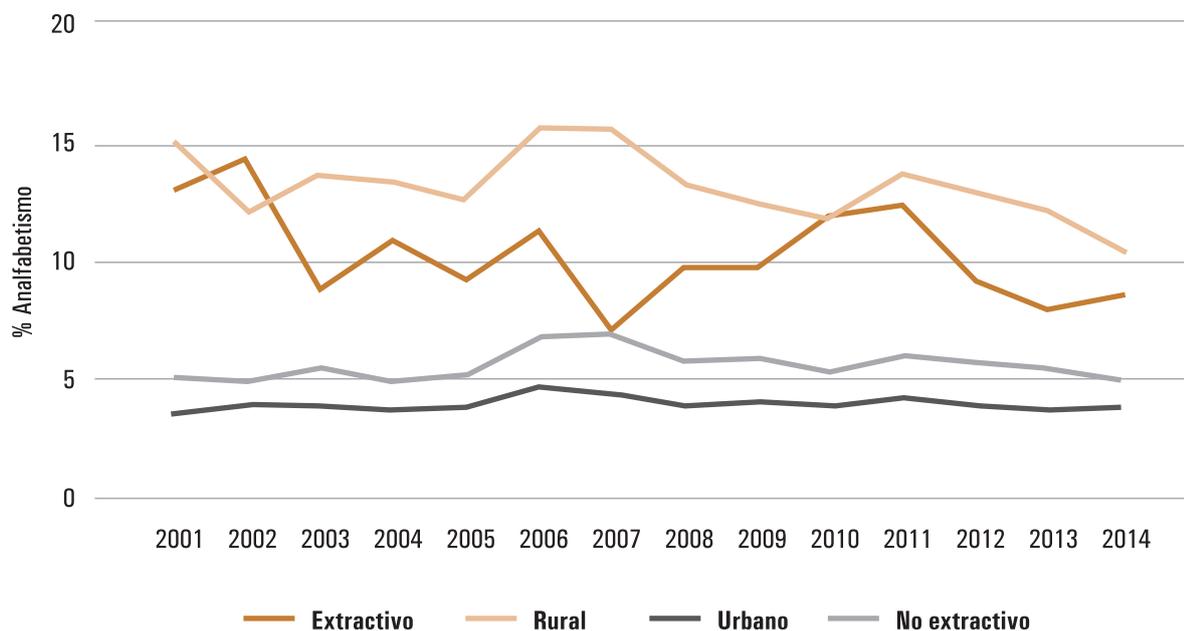
Sin embargo, la disminución en la brecha significa que en la zona rural se intensificaron los esfuerzos para la alfabetización de la población. Esta tendencia resulta muy importante para el progreso social, ya que se ha verificado que existe estrecha coincidencia entre la ubicación de las poblaciones más pobres y la población analfabeta (Rivero, 1999). El leve aumento registrado en la zona urbana podría explicarse por los fenómenos de migración y desplazamiento forzado de población rural.

Al mirar el analfabetismo en hombres y mujeres se observa que ha tenido un comportamiento a la baja pero en mínimas proporciones; en 2001 había un 5.79% de hombres analfabetas y un 5,53% de mujeres en la misma condición, y para 2014 5.74% de hombres y 4.95% de mujeres, mostrándose aquí un descenso mayor en analfabetismo femenino de 0.8%.



Una de las razones que puedan explicar las tasas más altas de analfabetismo en las áreas rurales tiene que ver con que son zonas que han vivido el conflicto armado

Gráfico 7. Tasa analfabetismo: por regiones y zonas



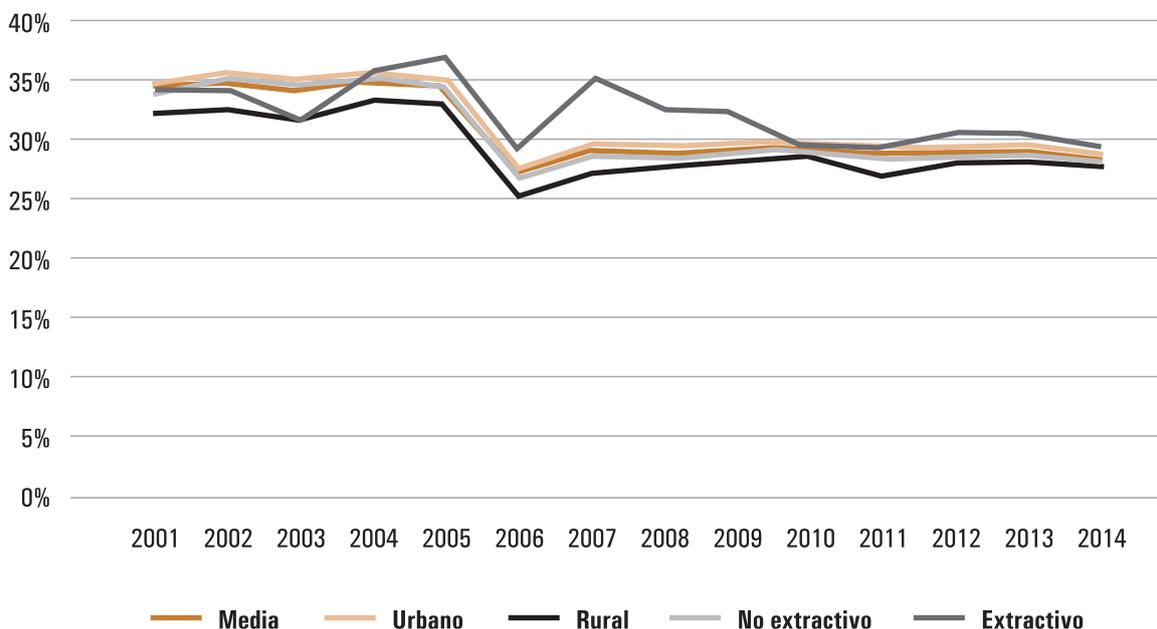
Fuente: Paredes (2016) con base en DANE – GEIH

Por su parte el analfabetismo en regiones con y sin actividad extractiva muestra diferencias importantes: en 2001 las regiones sin actividad extractiva tenían 5.04% de analfabetismo, muy cercano a la media, en tanto que las de actividad extractiva, que coinciden en muchos casos con áreas rurales, deprimidas social y económicamente, fue de 13.13%, un poco más del doble de la región no extractiva; quince años después, las regiones sin actividad extractiva se mantuvieron en 5.09% y las zonas con actividad extractiva descendieron a 8.72% de analfabetismo, mostrando un 5% menos de población analfabeta, un avance notorio que coincide con la disminución rural que como se planteó anteriormente son regiones donde se ubican los proyectos extractivos y puede estar propiciado, en alguna medida, por los mayores ingresos de los municipios vía regalías y la orientación de políticas sociales y el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El país ha hecho un esfuerzo grande por incidir en el problema del analfabetismo, que se evidencia en la implementación de diversos programas como el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica que a 2014 había atendido 1.2 millones de personas; sin embargo la disminución del analfabetismo ha sido lenta y la meta del ODM sigue pendiente (PNUD, 2014).

• **Matrícula escolar**

Gráfico 8. Matrícula escolar



Fuente: Paredes (2016) con base en DANE – GEIH

La matrícula escolar en el periodo de 2001 a 2014 ha mostrado una tendencia a la disminución equivalente al 5.76% en todo el país (pasó de 33.90% a 28.14%). Las diferencias en matrícula entre la zona urbana y rural muestran igualmente tendencia a la baja; la urbana pasó de 34.33% en 2001 a 28.32% en 2014 con una disminución de 6 puntos y la rural de 31.96% en 2001 a 27.58% en 2014 con disminución de 4.38 puntos.

Se estima que hay mayores patrones de riesgo en la zona urbana que inciden en la decisión de las y los estudiantes de no regresar a la escuela como problemas económicos, violencia familiar y/o matoneo escolar, pandillismo y consumo de sustancias psicoactivas, embarazo en niñas y adolescentes, nivel educativo de la madre y calidad educativa entre otros, que hoy por hoy están superando los problemas y barreras que tradicionalmente han tenido las y los escolares de las zonas rurales y que se han convertido en un reto de grandes proporciones para los sistemas educativos de las grandes ciudades.

Al analizar la matrícula escolar por sexo se observa igualmente tendencia a la baja. Para 2001 la matrícula masculina era de 34.35% y pasó a 28.87% en 2014; por su parte la matrícula femenina pasó de 33.46% a 27.44% en el mismo período con variación de 5.48% para hombres y 6.02% para mujeres indicando que los problemas y barreras están afectando un poco más al género femenino.

El análisis de la variable por zonas con actividad extractiva y sin ella, muestra resultados muy similares a lo observado en áreas urbanas y rurales. En 2001 la matrícula escolar en zonas sin actividad extractiva fue de 33.87% y en 2014 de 28.06%; en las zonas con actividad extractiva se pasó de 34.23% a 29.26%. La variación mayor fue de 5.81% en zonas no extractivas (más urbanas) vs el 4.97% en zonas con actividad extractiva (más rurales).

El fenómeno de la disminución de la matrícula escolar especialmente en el ciclo de primaria, se está presentando en la mayoría de los países de América Latina pasando de una tasa neta de matrícula de 93% en 1998 a 90% en 2014 (UNESCO, 2014); esta situación está generando una pérdida sensible en logros alcanzados en los años noventa del siglo pasado en aumento de la matrícula en el ciclo de primaria. En Colombia el abandono del proceso educativo se da con mayor énfasis al pasar del ciclo de educación básica primaria a la básica secundaria y de esta a la media (Educación al día, 2016).



la no conclusión del ciclo de educación media exacerba las desigualdades socio económicas según área geográfica y origen étnico de los estudiantes

Esto deja entrever que a una buena parte de adolescentes se les está reduciendo las posibilidades de concluir su formación con educación superior y esto inmediatamente repercute en las oportunidades de acceder a puestos laborales con mejores salarios e impide de manera drástica las posibilidades de ascenso social y rompimiento de los círculos de la pobreza. La CEPAL (2010) en su informe periódico del Panorama social de América Latina, resalta que la no conclusión del ciclo de educación media exacerba las desigualdades socio económicas según área geográfica y origen étnico de los estudiantes. La calidad y pertinencia de la educación básica y media en Colombia debe ser reforzada, pues se ha demostrado que influye de manera importante en la matrícula, permanencia y deserción escolar.

- **Pobreza y pobreza extrema**

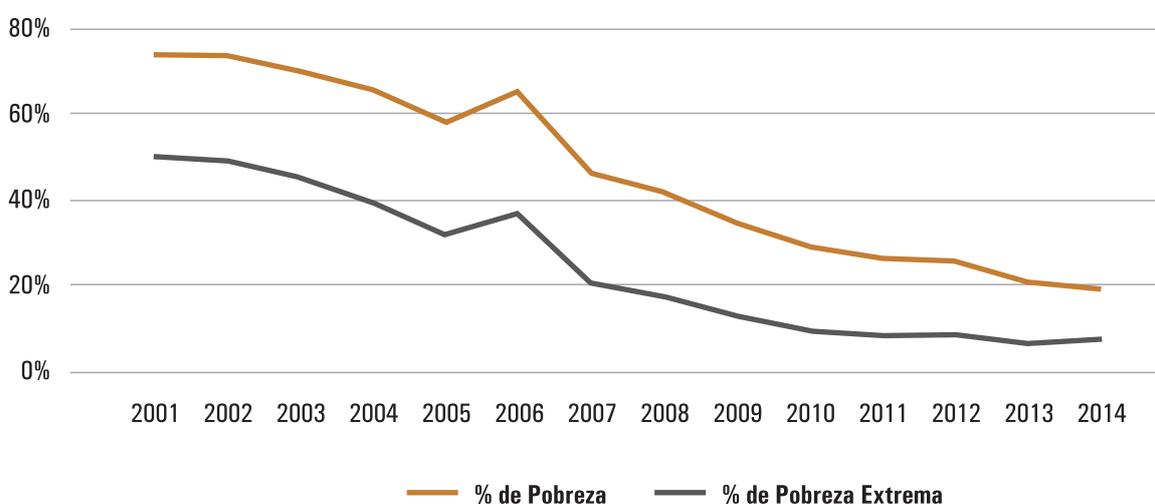
Para esta sección es fundamental recordar que los índices de pobreza y pobreza extrema fueron medidos a partir de la variable de bienestar monetario construido por Paredes (2016). Este indicador hace referencia exclusiva a la dimensión de ingresos, y aunque fue tomada en cuenta la metodología del DANE para la construcción de la línea de pobreza, es importante mencionar que en el país se modificó la metodología de cálculo que estuvo a cargo de la Misión para el Empalme de las series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep)¹¹. De esta forma, desde 2006 se generaron diferencias significativas en la medición de pobreza y pobreza extrema pues introdujo cambios en la construcción de la línea de pobreza como en la del ingreso, que se debieron también al incremento en los cálculos de la población rural. Por tanto, para este ejercicio se tomará la información de Paredes (2016) pues la intención de

11 Mesep (2012). Pobreza monetaria en Colombia: nueva metodología y cifras 2002 y 2010. Resultados segunda fase de la Mesep. DNP y DANE.

construir este indicador se relaciona con la finalidad de hacerlo comparable con los demás países objeto de este estudio.

La pobreza es uno de los indicadores de desarrollo que ha experimentado cambios en los tres lustros bajo análisis en Colombia. Según los datos de Paredes (2016), la pobreza en 2001 afectaba al 73.94% de la población y en 2014 sólo al 19.86%, en tanto que la pobreza extrema pasó de 50.61% al 7.54% para los mismo años.

Gráfico 9. Porcentaje de pobreza y pobreza extrema

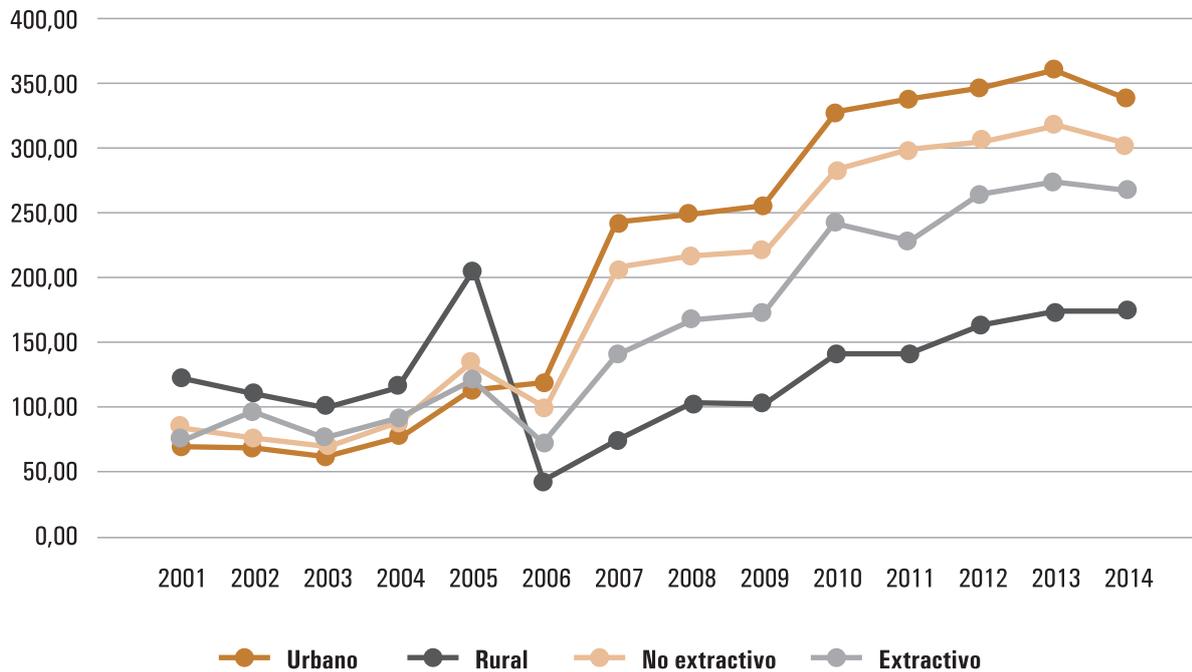


Fuente: Paredes (2016) con base en DANE – GEIH

Como se observa en la gráfica anterior, a pesar del quiebre en 2006 por cambios metodológicos, se observa que en Colombia hubo una reducción sostenida en las dos categorías de pobreza, y la brecha entre ambas categorías tiende a disminuir con mayor ahínco en los últimos años del periodo estudiado. Estas tendencias claramente responden a los esfuerzos determinados de la política social de los gobiernos de turno para impactar esta población vulnerable.

Ahora, para analizar las brechas se revisará partiendo del año 2006 por el cambio metodológico explicado anteriormente. Así, en el caso de pobreza extrema, tanto la brecha urbano-rural como la no extractiva y extractiva (desde el 2006) disminuyen en 19 y 10 puntos porcentuales respectivamente. Respecto a la brecha de género, no se observa variación. En el caso de pobreza, hay resultados similares para la brecha urbano-rural y áreas extractivas y no extractivas, se acortan las brechas en 11 y 9 puntos porcentuales respectivamente.

Gráfico 10. Ingreso per cápita por zona y región



Fuente: Paredes (2016) con base en DANE – GEIH

En este indicador se observa una tendencia contraria. Al mirar la brecha después de 2006 se aprecia que aumenta para los dos casos. Se evidencia que los hogares urbanos tienen mayores ingresos y esta situación se asocia a la generación de mayores oportunidades de fuentes de trabajo en dichas zonas. De esta forma, los hogares urbanos en el último periodo han incrementado en mayor proporción sus ingresos que los rurales y debido a este fenómeno, la brecha se amplía. Igualmente, para los hogares no extractivos tienen ingresos más altos que los extractivos e incrementaron sus ingresos en mayor medida que los extractivos. Esta tendencia refleja las condiciones económicas negativas que se generan en los territorios extractivos, ya que con la llegada de las empresas ocurren fenómenos de inflación que pueden afectar los ingresos de los habitantes.

- Calidad de la vivienda

Variables evaluadas por vivienda	2001					2014				
	Media %	Z Urb %	Z Rur %	% No extrac	% Extrac	Media %	Z Ur %	Z Ru %	% No extrac	% Extrac
Alumbrado eléctrico	81.66	85.45	64.51	82.14	76.21	97.66	99.91	90.17	98.06	92.43
Desagüe (alcantarillado)	64.25	72.70	25.94	65.04	55.12	70.65	88.74	10.44	71.96	53.52
Agua potable	83.23	89.89	53.05	83.57	79.28	87.78	97.53	55.35	88.81	74.27
Piso adecuado	81.79	85.00	67.27	82.51	73.57	93.90	97.97	80.34	94.78	82.30
Paredes adecuadas	83.56	87.56	65.41	84.36	74.31	87.29	94.90	61.96	87.82	80.29
Teléfono móvil o fijo	43.31	45.16	34.88	43.94	36.00	96.11	98.34	88.67	96.44	91.69
Internet	19.76	20.48	16.46	20.03	16.66	34.13	42.84	5.17	35.13	21.11
Ingreso per cápita del hogar	82.40	73.65	122.06	82.68	79.20	299.48	337.58	172.70	302.01	266.34

El análisis de la calidad de las viviendas comienza con la mirada a la variación de la media de los valores observados en cada una de las variables; si bien se comenzó el periodo en 2001 con valores por encima del 80% excepto para desagüe, teléfono, internet, en 2014 todas las variables habían incrementado sus valores porcentuales sobresaliendo la disponibilidad de teléfono (muy seguramente móvil), el alumbrado eléctrico y el piso adecuado por encima del 90%; de las demás variables, sólo el acceso a internet aún se observa baja.

En la zona urbana se aprecia un cambio cualitativo muy importante en la calidad de las viviendas pues en todas las variables hubo crecimiento y al cierre del periodo (2014) la disponibilidad de luz, agua, paredes, pisos y telefonía estaba por encima del 95% y el alcantarillado en el 89%; internet crece más lentamente habiendo llegado al 43% de los hogares. En la zona rural hay cambios sustantivos en luz, pisos adecuados y teléfono, en tanto que en alcantarillado, paredes e internet se observan retrocesos importantes que no se ven por lo menos lógicos.

El análisis de calidad de la vivienda por regiones con y sin actividad extractiva es el más interesante pues se puede apreciar si efectivamente hay efectos positivos por los ingresos adicionales recibidos en los municipios por cuenta

de la actividad extractiva. En la tabla anterior hay evidencia de que las regiones sin actividad extractiva tuvieron un mayor desarrollo al final del periodo, observando la evolución de todas las variables analizadas. O dicho de otra manera, la actividad extractiva no está generando impacto social traducido en mejoramiento de las condiciones y calidad de la vivienda.

IV. LA APUESTA DURANTE EL SÚPER CICLO EN MATERIA SOCIAL

La lucha contra la pobreza se volvió una de las principales tareas de los gobiernos en América Latina y desde la década de los 90, se crea bajo el liderazgo del BM y el FMI, los programas de Transferencias Monetarias condicionados TMC. En Colombia se inicia en el periodo presidencial de Andrés Pastrana y se denomina Familias en Acción. Este programa nació en un escenario de crisis económica; a finales de los noventa, el comportamiento del sector productivo cayó a niveles negativos, el sistema financiero sufrió una crisis profunda y se llegó a niveles muy elevados de desempleo (tasa de dos dígitos sostenida), lo que hizo más evidente la vulnerabilidad de los grupos más afectados.

Desde los primeros años de su implementación, Familias en Acción se convirtió en el instrumento central de la política social implementada por el gobierno nacional. El gobierno del Presidente Uribe, consideró a los pobres como agentes inactivos que tenían poco que ofrecer al mercado, lo que puede reducir de manera irreversible el capital humano y perpetuar el ciclo intergeneracional de la pobreza. Bajo esta concepción el programa Familias en Acción se presentó como la gran innovación en el manejo de la política social, con menores costos y mayor eficacia e impacto del gasto público social.

Por tanto, se adoptó la tesis de que el crecimiento económico sería el motor del desarrollo y se consideró que la economía, en una fase de auge, debería contar con las herramientas necesarias para lograr en la dinamización de su estructura productiva y por ende los avances en la generación de empleo y en el bienestar de la población. En ese sentido se tomó la decisión de impulsar con vehemencia la inversión extranjera –soportada en las premisas de la política de seguridad democrática- en sectores estratégicos que requieren una cantidad intensiva de capital, como la minería. Se dio, además, énfasis a la ampliación de convenios y tratados de política comercial, la reforma a la empleabilidad, la simplificación de trámites y la implementación de estructuras tributarias especiales para los interesados en traer dinero al país. De ese modo se insertaría la economía nacional en la economía mundial, con base en la reducción a las trabas que supuestamente generaban impedimentos a la iniciativa privada (Velásquez y otros, 2012).



Familias en Acción se presentó como la gran innovación en el manejo de la política social, con menores costos y mayor eficacia e impacto del gasto público social



Así la política social tuvo un enfoque restrictivo, se continuó evidenciando dejándola como de "segunda categoría"

Esta perspectiva se sustenta además en las directrices establecidas por organismos como el Banco Mundial, que ha insistido en la necesidad de aprovechar los tiempos de auge en la demanda de minerales e hidrocarburos, para mejorar el crecimiento económico de las naciones subdesarrolladas, con grandes cantidades de recursos naturales. Como condición básica para lograr este objetivo, se ha señalado la importancia de administrar adecuadamente la abundante ganancia proveniente de las materias primas. A largo plazo, esas ganancias se deben destinar a la inversión en capital humano, a construir una infraestructura mejor y a fomentar la innovación, algo fundamental para el crecimiento sostenido.

De esta forma, la política económica adquiere prelación, se apuesta por el aprovechamiento del advenimiento del boom extractivo asumiendo que por un lado este sector jalonaría y activaría los demás sectores productivos, y por el otro, que los beneficios de este boom llegarán a todos los grupos sociales a través del empleo. Así la política social tuvo un enfoque restrictivo, se continuó evidenciando dejándola como de "segunda categoría", para que simplemente responda ante los posibles efectos nocivos que la implementación de las políticas económicas pueda tener sobre la población, en especial la que queda rezagada y marginada de la dinámica de los mercados. Se basó en la focalización, subsidios a la demanda y descentralización. Se adoptó la visión de que en medio de las condiciones difíciles había que compensar socialmente a los más afectados (programas de inversión en una red de seguridad de emergencia de corto plazo Red Apoyo Social - RAS: empleo en acción, familias en acción y jóvenes en acción). Por ejemplo, a pesar de que la Constitución establece priorizar el gasto público social sobre los demás tipos de gasto, se registró el aumento creciente del gasto militar. En 2007 el gasto en defensa fue de 6.2% del PIB, cifra equivalente a la suma del gasto en educación, salud y saneamiento ambiental.

La segunda mitad de la década ha registrado resultados favorables en lo económico y la continuidad en la implementación del programa de TMC ha dado resultados positivos sobre la reducción de la pobreza y en particular sobre los indicadores relacionados con la educación y la salud. No obstante, varias problemáticas sociales continúan siendo un reto para el país y específicamente para la política social dentro de un contexto de violencia y conflicto. Para este periodo se evidenció un crecimiento promedio del PIB de 4,5% (2006-2010), cifra aceptable si se considera el impacto negativo que tuvo la crisis financiera mundial de 2008. Después de dos años críticos (2008 y 2009), el crecimiento volvió a repuntar alcanzando el 5,9% para el 2011¹² (según datos del DNP). A

12 El crecimiento del PIB pasó de 6,8% en 2006 a 8,2% en 2007; éste cayó drásticamente en 2008 a 2,5%, y en 2009 llegó a su punto más bajo, con un mínimo crecimiento de 0,9%. Sin embargo, en 2010 mostró un considerable repunte, posicionándose en 4,3% y en 2011 en 5,9%.

pesar de esto, los indicadores de desigualdad continuaron mostrando un horizonte desalentador para el país. Tomando la categorización del coeficiente Gini, Colombia se ubicó como uno de los países más desiguales en la distribución del ingreso en América Latina, pues en 2009, ocupó la posición 15 (de un total de 16) sólo por encima de Honduras (Caballero et al, 2010 con base en CEPAL).

El modelo económico extractivista que se ha mantenido desde principios de 2000 y el conflicto armado interno han exacerbado los conflictos socioambientales, y han profundizado las condiciones precarias en que vive el sector rural respecto al despojo de tierras y desplazamiento forzado, afectando no sólo a población campesina sino a la indígena. Este modelo también ha propiciado una mayor concentración de la tierra en manos de unos pocos con latifundios. Además, la atención del gobierno al sector agropecuario fue escasa, y no apoyó de manera oportuna y focalizada los impactos que se registraron sobre la relación desfavorable de precios-costos que se estaban dando y las posibles consecuencias de los TLC que venía firmado.

Los resultados presentados anteriormente han hecho que el debate sobre la contribución del sector extractivo al desarrollo nacional aumente, y se dirija hacia el análisis de las condiciones que se viven en los municipios y departamentos con alta producción de minerales e hidrocarburos. Los resultados de estos trabajos sin embargo, son contradictorios. Perry y Olivera (Citado en Rudas; 2012 p. 6) encuentran que la producción de petróleo y carbón ha tenido un impacto positivo y significativo sobre el crecimiento del ingreso per cápita en los municipios. Sin embargo, en el caso de los departamentos muestran que, aunque hay un efecto positivo del carbón sobre el crecimiento, se presenta una relación negativa con la producción de hidrocarburos. Igualmente señalan que las regalías parecen tener un impacto positivo en el crecimiento en los municipios, pero negativo en el caso de los departamentos. Sugieren que estas diferencias, y en particular la existencia de los efectos de “maldición” de los recursos naturales en algunos casos, se originan en las entidades territoriales que dependen excesivamente del petróleo, debido a que las regalías del petróleo son mucho mayores que las del carbón. Resaltan el caso de los departamentos de Arauca, Casanare y Guajira, en los cuales había escasa actividad económica y bajo desarrollo institucional cuando sobrevino el boom del petróleo, reflejándose esto en un pobre desempeño económico y notorios problemas de captura de rentas, corrupción e ineficiencia en el uso de las regalías.

Rudas (2012 p. 2) por su parte, publicó un documento titulado “La locomotora minera ¿Crecimiento compatible con la adaptación al cambio climático?”¹³



El modelo económico extractivista que se ha mantenido desde principios de 2000 y el conflicto armado interno han exacerbado los conflictos socioambientales

13 Para mayor información sobre este trabajo consultar el siguiente link <http://www.colombiapuntomedio.com/Visualizar/tabid/79/ArticleId/367/Algo-anda-mal-La-mineria-no-es-una-panacea-para-el-desarrollo-social-o-el-equilibrio-fiscal.aspx>

en el que analiza entre otras cuestiones las condiciones de vida, mortalidad infantil, NBI y violencia en las entidades territoriales con mayor producción de carbón y oro, llegando a la conclusión de que el crecimiento minero no ha tenido un desarrollo efectivo en el país, de hecho, los resultados demuestran que al contrastar en cada uno de estos departamentos el promedio de los indicadores para los municipios mineros con el del resto de municipios del mismo departamento, se encuentra igualmente diferencias importantes en contra de los primeros. Los municipios productores de carbón presentan niveles de mortalidad infantil y de pobreza que, aunque no son significativamente mayores que el resto de municipios de los respectivos departamentos, sí están por encima de ellos. Pero en el caso de los municipios de Antioquia que producen el oro se encuentra que tienen niveles de violencia, mortalidad infantil y pobreza significativamente mayores que el resto de municipios no mineros del mismo departamento. Mientras tanto en Chocó, Córdoba y Bolívar estos mismos indicadores no presentan diferencias significativas entre los municipios mineros y los no mineros, aunque sí reportan, en promedio, valores que reflejan más bajas condiciones de vida de la población; las cuales, de por sí, ya son significativamente peores que las del resto de municipios del país. Este comportamiento tiene una situación aún más grave en el caso de la violencia en los municipios mineros de Córdoba y Bolívar, en dónde sí son significativamente mayores que en el resto de municipios de estos mismos departamentos.

V. CONCLUSIONES

Es evidente que durante la fase del super-ciclo de precios de las materias primas (2002-2014, aprox.), la apuesta oficial de fomento al sector extractivo generó cambio en la estructura de la economía, al igual que en otros países de la región. La reprimarización de la producción nacional, evidenciada principalmente en la crisis de la industria y la agricultura, trajo consecuencias negativas en las principales políticas de empleo, inversión y crecimiento, que han quedado dependientes de la minería y los hidrocarburos. A esto se suma el hecho de que los encadenamientos productivos anunciados por el gobierno nacional, para movilizar los factores de capital tampoco han llegado. Lo negativo de esta situación no es que el país exporte materias primas sino que este proceso no contribuya a generar nuevas dinámicas y sinergias con las demás ramas de la economía, lo que es especialmente importante si se tiene en cuenta que los recursos no renovables tienen una duración limitada.

De otra parte, pese a que el gobierno nacional plantea que el sector extractivo genera aumentos importantes en la inversión pública en áreas estratégicas para impulsar el desarrollo de la población y aumentar la convergencia territorial, la sensación que queda en Colombia es que la renta extractiva no ha contribuido, como se esperaba, al desarrollo del país. Incluso, el análisis realizado en este documento sobre las condiciones de vida de los municipios y departamentos con porcentajes importantes de producción extractiva y aquellos en los que este sector no se encuentra tan profundizado, da como resultado que en los primeros es donde se muestran con mayor fuerza los índices de pobreza, exclusión y desigualdad. No en vano en Colombia, ha aumentado en los dos últimos años el debate sobre un nuevo esquema de tributación más justa con el país, que contemple no sólo la renta como unidad de valor sino que además incorpore los impactos sociales y ambientales en el territorio, su carácter progresivo, con aumentos en las etapas de mayor producción y disminución en períodos de estabilización y baja en la dinámica de explotación y un esquema de distribución equitativo con las entidades territoriales.

Igualmente, desde ya se plantea una fuerte reducción en los recursos de inversión social con cargo al Estado como consecuencia de la baja en los precios de los minerales e hidrocarburos. De hecho, el Banco de la República ha señalado que esta rondará el los COP\$12 billones en el período 2015-2016, siendo las regalías la que más recortes presentará con COP\$ 4.8 billones en este bienio. En estas condiciones, en los territorios se tienen preocupación



La reprimarización de la producción nacional, evidenciada principalmente en la crisis de la industria y la agricultura, trajo consecuencias negativas en las principales políticas de empleo, inversión y crecimiento

con la adjudicación de proyectos importantes para el desarrollo de municipios y departamentos y además, la capacidad del gobierno nacional de sostener los programas dirigidos a la reducción de la pobreza. Finalmente, esto ha sido interpretado por sectores, sociales, académicos y políticos como un llamado de atención sobre lo que puede pasar con el resto de las entidades encargadas de la política social en Colombia.

Sigue pendiente, por tanto, el debate de fondo sobre el sector extractivo, el cual deberá definir cuestiones sustantivas sobre su manejo, en el que, además, deben participar el gobierno, el legislativo, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en su amplio espectro, incluyendo medios de comunicación y sectores académicos: ¿Qué tanta actividad extractiva le conviene al país? ¿Dónde hacerlo? ¿A qué ritmo? ¿Queremos depender exclusivamente del sector minero-energético para la generación de riqueza y de ingresos o deben impulsarse otras políticas macroeconómicas que permitan una mayor diversificación de la economía colombiana? ¿Cuáles son los arreglos institucionales, normativos y de política que requiere un sector extractivo al servicio de un modelo de desarrollo económicamente dinámico, socialmente justo y ambientalmente sustentable? ¿Cómo evitar la proliferación de conflictos en el sector? ¿Cómo puede éste contribuir al pleno ejercicio de los derechos humanos y a la construcción de una paz duradera en Colombia?



por concepto de regalías, impuestos y contribuciones de la minería y los hidrocarburos se calcula un total de COP\$72 billones para el período 2015-2020

Con este escenario, la pregunta que surge tiene que ver con los recursos para el postconflicto. El Ministerio de Hacienda ha calculado entre COP\$ 14 y COP\$18 billones, los recursos que se requieren para la inversión social en los territorios en los primeros cuatro años de este proceso, con el objetivo de poner en marcha los programas sociales, económicos y de convivencia que se requieren para consolidar la paz. Luego de este período, esta entidad habla de COP\$4 billones anuales para sostener los programas implementados. El Documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, señala que la mayor parte de este dinero se generará en la renta originada por el sector extractivo, incluso, afirma que por concepto de regalías, impuestos y contribuciones de la minería y los hidrocarburos se calcula un total de COP\$72 billones para el período 2015-2020. Sin embargo, con la caída en los precios de estos productos y la disminución de la actividad de explotación, es muy difícil que se cumplan las proyecciones fijadas. Solamente para mencionar un ejemplo, el DNP habla de precios del barril del petróleo entre US\$ 85 y US\$90, algo que ha sido considerado por sectores económicos y de la academia como la práctica de inflar cifras para garantizar la conformación de un presupuesto público acorde con las necesidades de inversión existentes, algo que a todas luces es algo peligroso para la sostenibilidad de la economía.

En las condiciones descritas sería poco realista pensar que la industria extractiva por sí sola pueda generar la base productiva que requieren los territorios para pensar una paz duradera. A esto se suma la idea de ampliar la base de exploración y explotación recurriendo a reducción de tiempos y trámites para

el licenciamiento ambiental, al apoyo a proyectos mineros a través de decretos controversiales, aún con la resistencia cada vez mayor de las comunidades y autoridades locales y la implementación de técnicas cuestionadas por diferentes sectores como la potenciación de pozos mediante el recobro y el fracking. Lo preocupante de esta situación es que el país va hacia la carrera al fondo bajo el lema: mayor producción para compensar precios bajos a la espera de una recuperación en la cotización internacional de los commodities, lo que no está asegurado y por el contrario, puede convertirse en un dinamizador de las tensiones y los conflictos sociales que van en contravía de un escenarios de postconflicto en Colombia.

Finalmente, desde la perspectiva de un escenario de pos conflicto, es importante señalar que con los índices de pobreza y desigualdad que tiene el país, será un reto tanto para el Estado como para la sociedad mantener la paz cuando los problemas estructurales no se han podido resolver incluso en periodos de auge económico como los experimentados en los últimos años con el boom extractivo. Estos hechos indican que el crecimiento económico, necesario para atacar los problemas sociales, no es lo único que se requiere para alcanzar mayores avances en términos de desarrollo. La voluntad política y el diseño de políticas redistributivas son explícitamente determinantes en el ritmo de ese avance. Ahora, en un contexto general de desaceleración económica y con los costos que se generen por la implementación de la paz se vislumbra un panorama más complejo para el país.

Es trascendental que se logre avanzar en mejorar la calidad y cobertura de los sistemas de protección social y que se incluyan a los más marginados, en este caso particular a la población del sector rural que incluso en muchos municipios todavía carecen de la provisión de servicios básicos.

Será esencial que las políticas de crecimiento económico se diseñen de manera horizontal y armónica con las políticas sociales y ambientales, es decir que entre los tres se logren consolidar círculos virtuosos que generen progreso y bienestar. Así, la política social debe superar su enfoque asistencialista y procurar por el diseño de estrategias que reduzcan pobreza y desigualdad dándole herramientas a las personas para que puedan hacerlo por sí mismas, y que puedan afrontar los riesgos en situaciones de crisis; por supuesto, la generación de las oportunidades para su vinculación laboral formal es una prioridad.

Adicionalmente, es importante anotar que en varias zonas del país en donde el Estado tiene escasa presencia, se encuentran asentados otros grupos armados ilegales que ante la nueva configuración que se dé con la re-inserción de las FARC, se puedan detonar nuevos conflictos y luchas por territorios y de poder que deben ser previstas por el gobierno y la sociedad.



el crecimiento económico, necesario para atacar los problemas sociales, no es lo único que se requiere para alcanzar mayores avances en términos de desarrollo

VI. REFERENCIAS

Centro de Investigación y Educación Popular CINEP / Programa por la Paz. (2012). "Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia", Informe Especial, octubre.

Centro de Investigación y Educación Popular CINEP / Programa por la Paz. (2010). "El legado de las políticas de Uribe: retos para el gobierno de Santos. Informe especial, agosto.

CEPAL. (2010). Panorama Social de América Latina. Santiago, Chile

Educación al día. (2016). Cada año más de 300.000 niños y adolescentes abandonan el colegio. Bogotá, 17 de enero. Recuperado de <http://educacionaldia-maestros.blogspot.com.co/>

Herrera, Martha Cecilia. (2014). Educación femenina e inclusión social en Colombia a través del siglo XX. *Educação e Filosofia Uberlândia*, 28, 181-199.

FEDESARROLLO. (2014). La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad. Investigadora: Martha Delgado Barrera. Bogotá, Colombia.

Mason, A. (2003). "Colombia's Democratic Security Agenda: Public Order in the Security Tripod", *Security Dialogue*, Vol. 34, N.4, December, pp 391-409.

León, J. (20 junio, 2010). "Juan Manuel Santos Presidente 2010-2014", La Silla Vacía. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/16121> Último acceso: 24 agosto 2016

Perry G, Olivera M (2010). El Impacto del Petróleo y la Minería en el Desarrollo Regional y local en Colombia. Fedesarrollo. Documentos de Trabajo.

PNUD. (2014). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bogotá, Colombia

PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe nacional de desarrollo humano. Brechas urbano rurales en los objetivos del milenio. Bogotá, Colombia.

- Rivero, J. (1999). *Políticas educativas de equidad e igualdad de oportunidades*, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la ciencia y la cultura, Programa Desarrollo y Administración, III Seminario para altos directivos de las Administraciones educativas de los países iberoamericanos, La Habana, Julio.
- Rudas G (2012). La locomotora minera ¿Crecimiento compatible con la adaptación al cambio climático? FESCOL. Publicaciones.
- Vargas V., Alejo. (2004). "El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas". En Revista *Nueva Sociedad N 192. Colombia Tensiones y Perspectivas*, julio-agosto, pp. 85-92
- Velásquez, Fabio (coord.), Juliana Peña y Mario Martínez (2013). *El sector extractivo en Colombia 2011-2012*. Observatorio de las industrias extractivas en Colombia. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, Pan para el Mundo y Revenue Watch Institute
- Velásquez, Fabio (coord.), Esperanza González R, Juliana Peña N. y Clara Rocío Rodríguez. (2012) *Familias en Acción: tensiones entre lo técnico y lo socio-político*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, Fundación Ford y Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED)
- UNESCO. (2014). Informe Regional sobre Educación para Todos en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

