



Una reactivación económica sostenible y equitativa en Colombia: el rol de los recursos naturales

Autor: Mario Alejandro Valencia



Foto: Shutterstock/Vaclav Sebek

Introducción

En el siguiente documento se mostrará el proceso económico que traía el sector minero-energético colombiano antes de la pandemia. Se revela, asimismo, su escaso aporte a la generación de empleo y a la creación y redistribución de riqueza en Colombia, pese a la alta dependencia del país a sus exportaciones y a la renta percibida por el Estado.

Posteriormente, se evalúa el impacto que tuvo la pandemia y las perspectivas internas y externas que el sector aporta a una probable reactivación de la economía. En este punto se analizan tanto los planes de reactivación como de transición energética del Gobierno y los obstáculos que enfrenta de cara al proceso de transición a nivel global.

Finalmente, se describen y se miden algunas propuestas que parten desde el sector, pero en la necesidad de diversificación productiva del país.

1. Antecedentes del sector minero-energético colombiano

Antes de la pandemia, el sector minero-energético colombiano había generado un aumento de la vulnerabilidad macroeconómica como resultado de una alta dependencia de la economía a sus exportaciones y a los ingresos obtenidos del Estado. Para 2019, el sector representaba el 61.2 % de las exportaciones totales, con ingresos por USD 24 180 millones y el 6.7 % de las finanzas públicas provenían de este rubro, unos USD 3561 millones de ese año.

El sector no es un gran dinamizador económico, en buena medida, porque no genera encadenamientos significativos hacia atrás ni hacia adelante. Un estudio de Cedetrabajo¹ reveló que el sector minero-energético colombiano presenta coeficientes técnicos muy bajos. Los resultados, con base en la matriz insumo producto para 2018, muestran que mientras la industria manufacturera tiene un coeficiente técnico de 2.45, el de la minería es de 1.48². Esto significa que es capaz de crear 3 veces menos unidades monetarias que la industria.

En el mismo sentido, el sector minero-energético colombiano presenta pocos encadenamientos significativos hacia atrás (con proveedores de sus maquinarias y herramientas), y hacia adelante (con la fabricación de productos terminados). Según las cifras calculadas por Cedetrabajo, en promedio, tan solo se encadena en 29 % hacia atrás y 31.4 % hacia adelante. Este último encadenamiento es un poco mayor si se consideran las actividades de refinación y petroquímica existentes. Los encadenamientos podrían ser más altos si los insumos y los bienes intermedios que se necesitan y salen de la actividad económica emplearan más componentes nacionales y aportararan más a la oferta total de la economía.

La importancia de lo anterior tiene que ver con la capacidad de una actividad en aportar al total de la producción nacional, en términos de los multiplicadores de la inversión. Así, no es lo mismo invertir una unidad monetaria en una actividad puramente de extracción, que invertirla en una de transformación.

La explicación de por qué no se opta por un multiplicador mayor de inversión supera lo técnico y está en el terreno político. La modernización de la refinería de Cartagena costó el doble de lo que estaba estimado y lesionó las posibilidades de la modernización de la refinería de Barrancabermeja, lo que hubiera aumentado la capacidad de producción nacional. De la misma forma, durante el gobierno de Juan Manuel Santos se buscó en varias ocasiones la privatización de la principal empresa de producción de polímeros, Essentia³.

Además, se ha probado que la distribución entre remuneración de los asalariados y capital es más baja en el sector minero-energético que en la industria manufacturera.

1 Hacia un modelo económico sin dependencia minera, Cedetrabajo, 2021.

2 Ibid.

3 Después de Isagén van por Propilco. Mario Valencia, Las 2 Orillas, 8 febrero 2016. Disponible en: <https://justiciatributaria.co/las-2orillas-despues-de-isagen-van-por-propilco-mario-alejandrovalencia/>

Mientras en el primero la distribución es aproximadamente del 11 % para los asalariados y 87 % para el capital, en la industria es 35 % para los asalariados y 62 % para el capital⁴.

Por último, esta es una actividad orientada principalmente a la exportación sin transformación, como lo demuestra el hecho de que el 88 % de la producción total del carbón se exporta.

Por otro lado, históricamente, el sector minero no ha sido de los grandes contribuyentes de ocupación en Colombia. Lo máximo a lo que ha llegado en participación sobre la ocupación nacional en los últimos veinte años ha sido 1.7 %, según las cifras del DANE, a pesar de ser un sector altamente estratégico en materia de inversión extranjera.

1.1 Estado rentista que desprecia la renta

La dependencia no se limita a los aspectos anteriormente abordados. Pese a la importancia que los ingresos de este sector tienen en el fisco, así como su alta participación en las divisas, el Estado colombiano ha establecido un patrón de renuncia a la renta por medio de gabelas tributarias sin justificación técnica. Asimismo, la carencia de una evaluación rigurosa de la conveniencia de estos beneficios para la estructura tributaria y para la economía colombiana se hace patente. Existen en la estructura tributaria del país más de 200 beneficios y el sector minero es uno de los que más se aprovecha de los mismos.

En los últimos 30 años Colombia ha ejecutado 15 reformas tributarias. En cada una de ellas se han creado beneficios que hacen que las empresas tengan tarifas efectivas menores a las nominales. La regresiva estructura tributaria del país es una de las explicaciones para ser el quinto más desigual del planeta⁵.

Según las más recientes cifras de la Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los beneficios tributarios del sector minero ascienden a USD 1554 millones para el año gravable 2019. El costo fiscal asociado (pérdida fiscal real) se calcula que bordea los USD 656 millones, entre Ingresos No Constitutivos de Renta, Rentas Exentas y Descuentos Tributarios (incluido Obras por Impuestos).

El costo fiscal para el año 2019 se ha convertido en el valor más alto en términos de regalo del Gobierno Nacional al sector minero. Así, desde 2012 a 2019, el acumulado de pérdida de recursos para los colombianos por beneficios tributarios al sector asciende a USD 3148 millones.

Es importante tener en cuenta que el costo fiscal varía, principalmente, de acuerdo con los precios de los recursos, pero su acumulación significa pérdidas considerables para las finanzas públicas. Tal situación lleva al Estado a endeudarse —a nivel externo e interno— o a no disponer de suficientes recursos en el Presupuesto General de la Nación

4 Grupo Proindustria (2017). El país que no quiere crecer parte 2. Disponible en: <https://grupoproindustria.org/actualidad-industrial-8-pais-no-quiere-crecer-parte-2/>

5 Disponible en: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.GINI&country=>

para atender necesidades sociales y de inversión en la transformación productiva. Para 2019, justamente antes de la pandemia, se presentó uno de los mayores costos fiscales en años recientes.

Asimismo, recursos como las regalías se han vuelto importantes para el desempeño institucional de las regiones en el país. El monto aprobado para el bienio 2021 – 2022 asciende a USD 4239 millones⁶, lo que representó una caída en recursos de 20.4 % con respecto al bienio 2019 – 2020, cuando llegó a USD 5323 millones⁷. La mayor parte de las asignaciones de regalías se encauzan en gastos específicos de acuerdo con la Ley, pero es importante recalcar que al ser una fuente importante de recursos, estas deberían ser aprovechadas como elemento para la transformación productiva de las regiones del país.

Detrás de esta renuncia hay una trampa de austeridad que consiste en la necesidad de reducir la participación del Estado en la renta como un estímulo para atraer inversión. Pero con menos capacidad de inversión pública en la transformación productiva, el Estado cae preso de la inversión en el sector extractivo, que –como se mostró– no aporta significativamente ni a la producción ni al empleo nacional.

Así, los impuestos necesarios para el funcionamiento del Estado, no provienen ni de la renta minera, ni de la producción real que viene en franco deterioro perdiendo 3 puntos porcentuales en la participación de la oferta total⁸.

¿Qué pasó durante la pandemia?

Las medidas del Gobierno Nacional para apoyar al sector minero-energético en el país estuvieron orientadas, en un principio, a tareas logísticas y sanitarias considerando las necesidades de movilidad de los trabajadores.

Además, la industria extractiva fue una de las actividades exceptuadas de los confinamientos y cuarentenas obligatorias desde el inicio de la pandemia, de acuerdo con el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020. En términos legales, una de las medidas adoptadas fue la del Decreto 574 de 2020 que estableció el aplazamiento del canon superficiario⁹ para títulos mineros en etapa de exploración durante el periodo de emergencia sanitaria. Este se prorrogó el pasado 26 de mayo de 2021 con vigencia hasta el 31 de agosto de 2021 mediante la Resolución 738 de 2021, del Ministerio de Salud y Protección Social.

Otras de las medidas de forma general que han beneficiado al sector minero-energético son la ampliación de los términos para la declaración de renta y los procedimientos abreviados para la devolución de los saldos en el Impuesto de Valor Agregado (IVA) para las empresas.

6 Ley 2072 del 31 de diciembre de 2020.

7 Ley 1942 del 27 de diciembre de 2018.

8 Estructura productiva de la economía colombiana. Grupo Proindustria. Diciembre 2020.

9 “Consiste en una contraprestación económica que se cobra a los titulares de derechos mineros en función de las hectáreas otorgadas para las etapas de exploración y de construcción y montaje o sus prórrogas, sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato” (EITI Colombia, 2021, pág. 39).

Teniendo en cuenta el panorama normativo relativo al sector durante la pandemia, es importante hacer un análisis de los resultados económicos del mismo en el país. Ante la situación de colapso económico global, los resultados más destacables para Colombia en el sector minero-energético fueron los siguientes.

La contracción en el PIB minero ascendió a un 16 %. Esta contracción se vio impulsada por todas las agregaciones del sector, excepto la extracción de minerales metalíferos que presentó un crecimiento en 2020 de 22.3 %. Por productos, los resultados fueron así:

- Extracción de carbón:-41.2 %
- Extracción de otras minas y canteras:-29.7 %
- Actividades de apoyo para otras actividades de explotación de minas y canteras:-15.6 %
- Extracción de petróleo crudo y gas natural:-11.3 %

Cabe recordar que el 72.3 % del sector minero está apalancado en la extracción de petróleo y gas natural, mientras que la extracción de carbón participa con un 15 % del sector.

En términos de ocupación, el sector minero apenas perdió el 0.1 % de sus ocupados, manteniéndose casi en los mismos 196 000 en 2019 y 2020. En paralelo, por efecto de la caída en otros sectores en la ocupación, el sector ganó 10 puntos básicos de participación en la ocupación nacional pasando de 0.9 % en 2019 a 1 % en 2020.

Por el lado del comercio exterior, los fuertes impactos de los cierres de China y varios países en la Unión Europea conllevaron a una reducción del comercio mundial de materias primas. Y, en el caso de Colombia, la caída en las exportaciones de bienes minero-energéticos fue de 32 %, pasando de USD 24 180 millones en 2019 a USD 16 446 millones en 2020. En dicho panorama, destacan la caída en las exportaciones de petróleo (-45.1 %), derivados del petróleo (-45.5 %), carbón (-26.5 %) y ferróníquel (-20.1 %). Situación contraria presentó la clasificación “demás mineros”, para cuyos productos las exportaciones aumentaron en 64.1 % en 2020.

1.2 Perspectivas para 2021

Frente a la reapertura de actividades sociales y económicas a nivel nacional –y mundial– se espera que el sector minero-energético recobre nuevamente su dinámica previa a la pandemia. No obstante, es necesario analizar cuáles son las perspectivas de participación de este sector en la economía en general, dadas las condiciones externas. Primero se analizarán las condiciones internas.

1.2.1 Perspectivas internas

A pesar de la tendencia hacia la reactivación económica mundial y del buen comportamiento de los precios de varios commodities, los datos no son del todo alentadores. Así, el sector minero en Colombia presentó el peor desempeño económico para el primer trimestre de 2021 en términos de producción, comparado con los otros sectores. Se trata, además, de la mayor caída del sector para este trimestre desde que el DANE realiza informes trimestrales del PIB en Colombia en 1995.

Para el primer trimestre del 2021 la explotación de petróleo y gas disminuyó su participación tanto en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), como en la producción total del sector minero colombiano. Sin embargo, las exportaciones de petróleo han aumentado paulatinamente desde el segundo trimestre del 2020, hasta ocupar un 32 % en las exportaciones totales para el primer trimestre de 2021. En buena medida, este repunte se debe a las expectativas de reactivación de las economías alrededor del mundo. Según el Banco Mundial, las estimaciones de crecimiento económico más altas son para Asia oriental y el Pacífico (7.7 %) y el sur de Asia (6.8 %)¹⁰.

Sin embargo, las proyecciones de crecimiento para años siguientes de las regiones mencionadas, en general se van reduciendo. En tal sentido, es de esperarse que actividades comerciales del sector minero tengan una evolución lenta o incluso a niveles anteriores a la pandemia.

Ante la evidente dependencia externa del sector minero en Colombia, la ministra de Comercio Industria y Turismo, María Ximena Lombana, aseguró que quieren consolidar al país como una plataforma exportadora. De esa forma se plantea lograr ventas externas diferente a las mineras energéticas por USD 25.500 millones en 2022¹¹, cuando hoy ese valor apenas llega a los USD 14 610 millones (2020) y en 2019, antes de la pandemia, era de USD 15 310 millones.

Para lograr tal objetivo, el crecimiento de las exportaciones no minero-energéticas debería aumentar cerca de 67 % en 2021 y 2022, algo difícil de cumplir debido a la poca diversificación productiva del país.

1.2.2 Perspectivas externas

Pareciera que el mundo avanza rápidamente hacia una descarbonización como fuente principal de generación de energía eléctrica, lo que dejaría a Colombia por fuera de este mercado. No obstante, la reciente adquisición de BHP y Anglo American, por parte de la multinacional suiza Glencore, por un valor estimado de USD 588 millones, parece un voto de confianza en que al mercado de carbón le queda varios años por venir.

La Asociación Colombiana de Minería (ACM), por ejemplo, apuesta por un cambio de mercado fijándose en Asia. Según la misma Asociación, este continente “seguirá siendo el centro de la demanda mundial de carbón”¹² y van por “lograr vender nuestro mineral en dichos mercados durante los próximos años”¹³.

10 Consultar en: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/600223300a3685fe68016a484ee867fb-0350012021/related/Global-Economic-Prospect- June-2021-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>

11 Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/gobierno-anuncia-plan-para-impulsar-exportaciones-hasta-por-us25200-millones/>

12 La recuperación de la actividad minera vendrá en 2021. Asociación Colombiana de Minería, 13 abril de 2021. Disponible en: <https://acmineria.com.co/boletin-economico-la-recuperacion-de-la-actividad-minera-vendra-en-2021/>

13 Ibid.

El proceso de descarbonización es un hecho, pero tomará todavía décadas en materializarse y enormes esfuerzos de recursos, con los que Colombia no cuenta aún. Quienes poseen las mayores probabilidades de lograr una transición efectiva hacia otras fuentes de generación de energía, serán los países más ricos, mientras –una vez más– los países de ingresos medios y bajos estarán a la cola del proceso porque sus fuentes de financiación no son claras. Además, estos países deben implementar políticas públicas de crecimiento en sectores no extractivos, lo que requerirá inversiones pero, principalmente, voluntad política.

En Estados Unidos, el presidente Joe Biden convocó a una Cumbre Mundial sobre el Clima en abril de 2021, en la cual se anunció el compromiso de este país de reducir en 50 % las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, tomando como referencia las emisiones de 2005¹⁴. Sus mayores esfuerzos estarán centrados en la reducción de CO₂ en centrales eléctricas y automóviles, aunque no se conocerán las medidas concretas del plan de gobierno hasta finales de 2021.

Por otra parte, China espera cero emisiones netas para 2060, con un punto máximo para antes de 2030. Aunque su producción sigue dependiendo en gran medida del carbón, es el país líder en la producción de tecnologías para energías renovables, como los paneles solares. También es importante destacar que la participación de la energía renovable en su producción de electricidad evidencia crecimiento desde 2012 y en 2019 ocupaba el 27 % participación¹⁵.

Pero no todas las noticias son buenas. Aunque China ha participado en los acuerdos para la descarbonización, su consumo de carbón tuvo una tendencia creciente y luego mantenida. Ello lo convierte en el país de mayor consumo de carbón en el mundo (con el 50 % de la demanda mundial) y también el mayor importador de esta materia prima. En línea con lo anterior, la Agencia Internacional de Energía espera que en 2021 China llegue al mayor consumo de carbón en la historia.

En Europa, el Reino Unido incorporará una ley de reducción de gases de efecto invernadero de 78 % por debajo de los niveles de 1990 para el año 2035. La Unión Europea tiene un objetivo de reducir el 55 % para 2030 y cero emisiones para 2050¹⁶.

En términos más generales, es importante mencionar una medida de compromiso de los países en cuanto a los planes de descarbonización o de política ambiental. Para esto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha implementado el Índice de Rigurosidad de Política Ambiental, el cual define cómo las políticas de medio ambiente establecidas ejercen una penalización al incumplimiento de las políticas, siendo 0 (no estricto) y 6 (mayor grado de rigurosidad).

En un escenario más optimista, según lo ha planteado el Fondo Monetario Internacional (FMI), la superación de la crisis sanitaria llevaría a que las políticas puedan “centrarse

14 Disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/estados-unidos-profundiza-su-compromiso-para-reducir-emisiones-en-cumbre-del-clima-3157784>

15 Anuario estadístico mundial de energía, 2020) <https://datos.enerdata.net/energias-renovables/produccion-electricidad-renovable.html>

16 Disponible en: <https://www.state.gov/leaders-summit-on-climate/day-1/>

más en construir economías resilientes, inclusivas y más verdes, tanto para afianzar la recuperación como para incrementar el producto potencia”¹⁷. Pero como los países en desarrollo crecerán menos, tendrán menos capacidad de creación de riqueza para invertir en procesos más veloces de transición energética.

En los países ricos, las inversiones en transición energética dependerán en buena medida de los logros de la reactivación tradicional. En Estados Unidos la descarbonización costará USD 600 000 millones anuales, el 10 % de su inversión de capital actual¹⁸. Para Europa, alcanzar las cero emisiones netas tiene un costo estimado de EUR 28 billones en tecnologías y técnicas para los próximos 30 años, un promedio de EUR 800 000 millones cada año, que representaría un 4 % del PIB de la región¹⁹.

El resultado de hacerlo generaría un extraordinario efecto positivo en el ambiente. Además, produciría un ahorro en los gastos operativos totales de 1.5 % del PIB y crearía 5 millones de puestos de trabajo netos, resultado de la diferencia de los 11 millones que generaría y los 6 millones que se perderían²⁰. Alcanzar estos logros va más allá del discurso y requiere una decisión política de los gobiernos y el sector privado en hacer las inversiones.

1.3 ¿La transición generará más desigualdad?

Pero dicho paso será diferente según los tamaños de economías. Para Colombia, por ejemplo, la descarbonización del mundo desarrollado acarrea riesgos en cuanto a las divisas que generan sus exportaciones, en los ingresos del Estado y en los empleos actuales.

Adicionalmente, en la medida en que el mundo desarrollado reduce su consumo de carbón para producción de electricidad, se aumenta el riesgo de que dicho recurso sea usado para la producción de energía en países en vías de desarrollo. En efecto, la transición energética de Colombia no consiste tanto en una descarbonización, pues tan solo el 7 % de la generación de energía corresponde a este mineral. Lo medular es la transformación de la matriz en el sector transporte, que corresponde al 43 % del consumo final de energía que se abastece con combustibles fósiles²¹. En tal sentido, el otro gran reto es evitar que el carbón que se use en el mundo desarrollado se convierta en una mayor fuente de energía en el consumo interno.

17 Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la economía mundial, manejar recuperaciones divergentes. Abril 2021.

18 SDSN 2020. Zero Carbon Action Plan. New York: Sustainable Development Solutions Network (SDSN). p. 40. Recuperado de: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/be6d1d56/files/uploaded/zero-carbon-action-plan.pdf>

19 Net-Zero Europe Decarbonization pathways and socioeconomic implications. McKinsey and Company. Diciembre 2020.

20 Ibid.

21 Plan Energético Nacional 2020-2050, Unidad de Planeación Minero Energética, diciembre 2020. Disponible en: https://www1.upme.gov.co/DemandaEnergetica/PEN_documento_para_consulta.pdf

Así las cosas, una transición energética que no tenga como punto de partida la decisión de inversiones en la producción dentro del territorio colombiano de las herramientas, maquinarias y equipos requeridos en la generación alternativa, correría el mismo riesgo de incrementar la dependencia de las importaciones de bienes de capital. A ello se le sumaría un problema adicional: las restricciones a las exportaciones de carbón por parte de compradores tradicionales como Europa o Estados Unidos.

1.4 ¿Cuál es la perspectiva de reactivación y transición por parte del gobierno colombiano?

El Gobierno Nacional ha mantenido un discurso ambivalente frente al comportamiento del sector minero-energético, los planes de transición energética y las perspectivas de reactivación. Mientras el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo habla de la necesidad de diversificación de exportaciones no tradicionales, el Ministerio de Minas y Energía considera que las exportaciones mineras serán un factor determinante de la reactivación.

Por otra parte, el Gobierno ha elaborado planes de transición energética, pero algunos proyectos parecen apuntar en la dirección contraria. Por lo pronto, parece que el discurso de las energías renovables no va a la misma velocidad de las acciones concretas requeridas. Esta situación, en la práctica, hará que la dependencia del sector minero-energético no se reduzca tan rápido como se espera.

En el plan de transición energética, publicado en 2021 por el ministerio de Minas y Energía de Colombia²², se indica que las energías renovables serán una “revolución”, que llevará a que en 2022 las fuentes no convencionales tengan una participación superior a 12 % del total de la matriz energética. Para lograrlo, como medida principal se dispusieron de beneficios tributarios a las inversiones de este tipo, con deducciones de 50 % del impuesto de renta durante 15 años, según el Gobierno

En paralelo, el Gobierno ha establecido que dentro de las estrategias de reactivación económica plasmadas en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 4023 de febrero de 2021²³, el sector minero-energético recibiría el 26.3 % de las inversiones totales calculadas en COP 135 billones. Según el ministerio en mención, esto generaría 53 500 empleos en los próximos 4 años²⁴, que parecen insuficientes frente a la necesidad actual de generar 2.6 millones de puestos de trabajo tan solo para regresar a los niveles de desempleo de 2019²⁵.

22 Transición energética: un legado para el presente y futuro de Colombia. Iván Duque Márquez, et al. Disponible en: <https://www.minenergia.gov.co/libro-transicion-energetica>

23 Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>

24 El sector minero energético será clave en la Reactivación Sostenible de Colombia con proyectos por más de \$36 billones. Ministerio de Minas y Energía. Disponible en: [minenergia.gov.co/historico-de-noticias?idNoticia=24243663](https://www.minenergia.gov.co/historico-de-noticias?idNoticia=24243663)

25 <https://www.elespectador.com/economia/macroeconomia/si-empleo-necesitas-a-la-mineria-no-asistas/#:~:text=El%20principal%20problema%20que%20sufre,al%20colapso%20econ%C3%B3mico%20y%20social>.

Los datos anteriores permiten inferir que al tiempo que se habla de transición energética, también avanzan proyectos en la dirección contraria. Es lógico pensar que el país no podrá renunciar tan fácilmente a las ganancias generadas por el sector extractivo tradicional, sobre todo cuando no hay plan concreto de transformación productiva.

Según las proyecciones de la Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia (UPME), los supuestos del Plan Energético Nacional, publicado en noviembre de 2020²⁶, indican que bajo un escenario de modernización de la capacidad instalada eléctrica, el carbón, el petróleo y el gas no desaparecerían de la matriz en los próximos 30 años.

El Gobierno, por su parte, se encuentra en una apuesta por poner en marcha 48 plantas térmicas en el país y se espera que 11 entren en operación a finales de 2022²⁷. El plan de abastecimiento se estima que sea con gas natural, de modo complementario a las plantas térmicas de energía que funcionan con carbón. En resumen, lo que se quiere desarrollar desde el plan de transición energética es que primero exista la capacidad instalada para que luego puedan funcionar con gas natural de las reservas del país. No se descarta tampoco importar, como se pretende con la construcción de la Regasificadora del Pacífico.

Y aunque el plan parece tener una intencionalidad de atraer inversión extranjera en fuentes de energía alternativas, genera otros riesgos asociados a la importación de maquinaria y herramientas para otros tipos de generación. La transición no está asociada a un proceso de industrialización para la diversificación productiva, lo que mantiene una alta incertidumbre por la dependencia de las exportaciones minero-energéticas y la renta que genera para el Estado.

Este proceso consiste en el reemplazo de unas fuentes por otras, pero persistiendo en que la tecnología asociada a la generación no es producida en el país. Al no encadenarse con la producción, las posibilidades de generación de empleos son bajas, como se muestra en las mismas proyecciones el Gobierno. El camino parece ser una apuesta por mantener exportaciones tradicionales con más exploración, reemplazar el mercado europeo por el asiático y, en el peor escenario, usar el carbón que ya no compren en el mundo desarrollado en la producción interna de energía.

Si se cumplen las proyecciones del FMI, no obstante, el escenario de reactivación desde la minería no es halagüeño. Se estiman precios promedio de petróleo a USD 50.7 por barril para 2025 y perspectivas de demanda a la baja en el mediano plazo para el carbón²⁸. De igual forma, la Agencia Internacional de Energía prevé una reducción constante de las existencias petroleras y mayores riesgos de inversión en las actividades de exploración y producción de hidrocarburos. Ante este escenario, definitivamente, Colombia debe pensar desde ya en opciones de exportaciones y renta diferentes.

26 <https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Paginas/PEN.aspx>

27 Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/con-48-termicas-se-reforzara-la-matriz-de-generacion-electrica-541424>

28 Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la economía mundial, manejar recuperaciones divergentes. Abril 2021.

2. Planteamiento de alternativas para el desarrollo del sector minero y sus aportes a la Nación como fuente de diversificación productiva

La reactivación de las principales economías del planeta ha generado un incremento de los precios de las materias primas, que se espera sea temporal, mientras se ajustan los mercados. El impacto que esto puede generar en Colombia va en la dirección de mayores ingresos para el Estado.

La apuesta del Gobierno Nacional apunta a la continuidad de la extracción de minerales, demostrado en la Ronda Minera del año 2021. Esta opera bajo la premisa de la Diversificación de la Matriz Minera de Colombia, eje que “implica aumentar la participación de más minerales en la matriz de producción minera, específicamente aquellos asociados a la alta demanda para el desarrollo energético del mundo y que de acuerdo con el Servicio Geológico Colombiano (SGC) tienen un alto potencial de ocurrencia en Colombia, por ejemplo el oro y el cobre”²⁹.

Se ve así que el foco sigue estando en la extracción de minerales a través de la participación de grandes multinacionales como las que se esperan que lleguen a extraer oro. Entre ellas encontramos a Aris Gold (Canadá), Newmont (Estados Unidos), Gold X (Estados Unidos), entre otras³⁰ que se suman a la entrada en operación de Zijin – Continental Gold (China), que ya se reunió con el presidente Iván Duque a inicios de julio de 2021³¹.

En los últimos años, y exceptuando los hidrocarburos, los minerales que más han representado recursos en términos de regalías han sido carbón, níquel y oro –en ese orden–. Cabe señalar que en 2020, por el comportamiento ya descrito del oro, este dejó mayores recursos por regalías que el níquel. En el caso del carbón, si bien se estima una recuperación para 2021, esta no será a los niveles de mayor competitividad del mineral. A esto último hay que sumarle el cierre de los mercados europeos a la compra de carbón.

Por el lado del petróleo, cabe recordar que, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019, un dólar de aumento en los precios del petróleo representa recursos adicionales por USD 72 millones, de los cuales USD 39.8 millones corresponden a mayor recaudo tributario, mientras que, USD 31.9 millones son por efecto de mayores dividendos otorgados al Estado.

Bajo este panorama, el Cierre Financiero 2020 y el Plan Financiero 2021 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público proyectaban un precio de petróleo de USD 53 por barril,

29 La Transición Energética de Colombia: Memorias al Congreso. Ministerio de Minas y Energía, 2020. P 66.

30 Disponible en: <https://acmineria.com.co/boletin-economico-la-recuperacion-de-la-actividad-minera-vendra-en-2021/>

31 Disponible en: <https://www.continentalgold.com/delegacion-de-la-casa-matriz-de-zijin-mining-group-se-reunio-en-bogota-con-el-presidente-ivan-duque/>

ajustado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, con una proyección de USD 63. Ello representaría recursos adicionales para el Gobierno Nacional que bordean los USD 714.4 millones, comparando las dos proyecciones para 2021. Si se le compara con los precios del año 2020, son cerca de USD 1428.8 millones adicionales.

Sin embargo, realizando la revisión mensual del comportamiento del precio internacional del Brent en lo que va de 2021, es posible ver que los recursos adicionales que podría estar obteniendo el Gobierno Nacional son mayores a la proyección de los USD 63 barril del MFMP 2021. Esta situación estaría llevando a una ‘mini bonanza’ petrolera con recursos adicionales superiores a los USD 1.052 millones en lo que va del 2021. Dichos recursos que podrían aportar a elementos como la diversificación productiva en términos de la apuesta del Gobierno Nacional de la transición energética.

2.1 Propuestas de reactivación con sentido social, con el sector minero-energético como fuente de recursos

Incluso más allá del escenario antes planteado, es importante que la reactivación esperada tenga en cuenta la necesidad de realizar inversiones que apunten hacia una menor dependencia del sector minero-energético en todos los campos. Por ello es necesario apalancarse en las ganancias actuales y esperadas de este sector como fuente de financiación de actividades productivas.

El objetivo no solo consiste en reducir la vulnerabilidad de la economía colombiana a factores exógenos, sino —principalmente— un mejor aprovechamiento de su fuerza de trabajo disponible. El principal reto de política social del país actualmente es la necesidad de generar empleo. Creer en la reactivación desde la minería es una apuesta al colapso económico y social, pues nunca ha generado más de 300 000 empleos en el país, ni lo hará. Además, tampoco es un sector encadenado con otras actividades capaces de demandar mano de obra.

La desaceleración económica desde años anteriores a la pandemia ha tenido un impacto fuerte sobre las condiciones del mercado laboral. Entre 2016 y 2019, la tasa de desempleo creció 1.3 puntos porcentuales (pp), la tasa de ocupación cayó en 1.7 pp, pero la población en edad de trabajar seguía creciendo a un ritmo de 0.2 %. El anhelo de muchos países industrializados, de contar con mano de obra disponible para la producción, es dramáticamente desaprovechado en Colombia. Entre más personas salen al mercado laboral, más se incrementa la inactividad.

Este panorama se ha agravado con la pandemia y las posibles soluciones desde la mirada oficial son desalentadoras. Para el trimestre marzo a mayo de 2021, hay 1 465 000 más personas en edad de trabajar en condición de inactividad que las que había en el mismo periodo de 2019; el 73 % de las que se sumaron a esta categoría están en oficios del hogar y el 93.2 % son mujeres. Pero la discriminación no se da solo por género, sino por ineficiencias ante los obstáculos para vincular al mercado a la juventud, la de más alto desempleo por rangos de edad.

La solución requiere que el Estado disponga de más recursos para financiar programas públicos y colectivos del cuidado, de formación en actividades productivas, que posibilite a las mujeres salir del hogar a trabajar en tareas más estables y mejor remuneradas. Asimismo, hacen falta recursos para programas de formación y capacitación gratuita de jóvenes, con perspectivas de vinculación a una actividad formal.

La minería no es la respuesta a estos problemas. Su actividad consiste en importar maquinarias y herramientas, extraer el recurso con muy poca mano de obra y echarlo en un buque con destino al mundo desarrollado sin ningún proceso de transformación. Además, presenta conflictividad social por la presencia de multinacionales en los territorios, con alto impacto ambiental, baja empleabilidad y condiciones de trabajo precarias que han sido motivo de rechazo por parte de organizaciones sociales y sindicales.

Se debe otorgar un estímulo monetario a la creación de empleo transformador en cultivos y fábricas, pero también a servicios que estén encadenados con los dos anteriores. Por ejemplo, el comercio de mercancías elaboradas o ensambladas dentro del país también sería sujeto a recibirlo, pero el de bienes finales importados no.

2.2 ¿Cuáles reformas y medidas se necesitan?

Las transformaciones institucionales y en la orientación económica de Colombia requieren reformas profundas que van más allá de lo que se ha hecho hasta el momento.

Cuando llega la pandemia, la mayoría de países de América Latina tenía altos déficits de cuenta corriente, poco gasto público y pocas instituciones sanitarias públicas para atender la emergencia. Con prolongados confinamientos, se arrojó a la pobreza a 3.5 millones de personas adicionales en Colombia y todavía se requieren recuperar 2.6 millones de puestos de trabajo tan solo para regresar a los niveles de desempleo de diciembre de 2019, que ya eran muy altos y en ascenso.

Ante semejante panorama de crisis, el Gobierno colombiano solamente propuso una reforma económica en abril de 2021, 13 meses después. Esta, para colmo, consistía en incrementar el recaudo en COP 28 billones adicionales, de los cuales COP 16.2 billones, que equivalen al 58 %, se iban a destinar al pago de la deuda externa e interna. La propuesta contemplaba también incrementos en impuestos indirectos como el IVA y de la renta a personas naturales en la franja de la clase media. Que el Gobierno colombiano hubiera contemplado sacarle billonarios recursos a la economía para pagar la deuda, provocó una indignación social que obligó a retirar la propuesta y a la renuncia del ministro de Hacienda.

Nuevamente, en julio de 2021, el Gobierno presentó otra propuesta de reforma tributaria menos ambiciosa y la cual es el resultado de un acuerdo político con las mayorías que conforman el Congreso de la República. Se recaudarán COP 15.2 billones, de los cuales el 25 % se destinará al pago de la deuda. No se tocará el IVA y la mayor fuente de recaudo, el 69 %, provendrá de un incremento en las tarifas de renta de las empresas, aunque sin diferenciarlas de su tamaño.

Ninguna otra reforma económica ha sido siquiera contemplada. La reactivación económica del país requiere una transformación institucional que logre que el Estado colombiano, según lo establece la Constitución, recupere su rol de dirigir la economía, incluyendo orientar la inversión.

El Estado debe recuperar su potestad de tener una política tributaria progresiva que elimine beneficios fiscales innecesarios. Un ejemplo son los que recibe el sector minero y el financiero, que en conjunto tan solo aportan el 2 % de la ocupación total del país. Con un mayor recaudo tributario, también se debe establecer una política de gasto público en donde el Gobierno Nacional pueda escoger para incentivar con inversión pública a sectores estratégicos para su estabilidad macroeconómica y social.

El Gobierno también puede orientar recursos a dotar de mayor competitividad a las empresas manufactureras y agroindustriales que operan en el país, por medio de más y mejor infraestructura, créditos subsidiados y formación de mano de obra productiva, entre otros. Las reformas (tributarias, de gasto público, comerciales, productivas y mineras), en suma, deben ser integrales y amplias.

Si estimamos la potencialidad de los empleos que se podrían generar por sector, sacando provecho de los recursos adicionales de la 'minibonanza', se ve que el sector minero con los recursos apenas podría generar 16 720 empleos con esos recursos. Pero el impacto en otros sectores es mucho mayor. Por ejemplo, en el agro se podrían generar hasta 254 220 empleos o en la industria se generarían 83 220 empleos nuevos, lo cual da muestras hacia dónde se deben redireccionar los recursos.

Conclusiones

En las últimas dos décadas, la gran apuesta económica de Colombia ha girado en torno al desempeño del sector minero-energético. Sin embargo, sus características, propias de un sector intensivo en capital y que depende de la inversión extranjera y los precios internacionales, ha provocado una alta vulnerabilidad macroeconómica, que se constituyó en una herencia para entender el colapso económico y la catástrofe social que ha vivido el país con la pandemia de la COVID-19.

A pesar de esta historia, el gobierno colombiano insiste en la reactivación desde la minería, con una narrativa sin horizonte claro de transición energética. En contraposición, se ha planteado que las ganancias del sector deben servir como una de las fuentes de inversión del gobierno en planes de diversificación productiva con alta capacidad de creación de empleos.

Este documento ha sido elaborado por Mario Alejandro Valencia, como parte de la Plataforma de la Sociedad Civil para una Reactivación Sostenible en Perú y Colombia (PLARS). Esta iniciativa busca unir a las organizaciones de la sociedad civil de estos países para prevenir el debilitamiento de estándares sociales y ambientales en los sectores extractivo y de infraestructura en el contexto de los planes de recuperación económica relacionados con la pandemia del Covid-19 y la pospandemia. Para ello, realiza acciones conjuntas de monitoreo, comunicaciones y promoción, así como el desarrollo de propuestas de políticas que reduzcan las desigualdades sociales, prioricen la disminución del impacto ambiental y contribuyan a la superación de economías primario-exportadoras.

**Plataforma de la Sociedad Civil
para una Reactivación Sostenible -
PLARS**

Documento elaborado por Mario Alejandro Valencia. Economista, magíster en gobierno y políticas públicas. Docente de economía de la Universidad Nacional de Colombia y del Colegio de Estudios Superiores en Administración (CESA). Elaborado en asocio con Sneyder Rivera Sánchez y con la participación de Laura Alejandra Buitrago.