

Apertura y reprimarización de la economía colombiana

Un paraíso de corto plazo

Colombia consolidó en las dos últimas décadas un nuevo modelo de desarrollo económico altamente dependiente de las exportaciones mineras y de hidrocarburos. Pese al incremento de la inversión extranjera y de los excedentes financieros en ambos sectores, el artículo señala que la estrategia de concentración en el carbón y el petróleo –con el consecuente impacto negativo en la industria– no logró modificar el esquema de desigualdades sociales ni dar solución al desempleo, el principal problema macroeconómico del país. En ese sentido, la mayor apertura de la economía colombiana estaría lejos de generar un proceso de crecimiento estable y sostenible.

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ

En la primera década del siglo XXI se delinearon en Colombia las características del nuevo modelo de desarrollo nacional, que se ajustan cada vez más al de un país minero-exportador y suponen un regreso al predominio del sector primario en detrimento de la industria. Con el supuesto de que estamos sentados sobre «una mina de oro» compuesta por hidrocarburos y minerales, el gobierno de Álvaro Uribe adoptó una estrategia de concesiones y contratos de exploración y explotación del subsuelo, cuyos resultados palpables son el incremento del inventario minero y de reservas, al mismo tiempo que se acentúa el debate sobre la sostenibilidad ambiental de esas explotaciones.

Ricardo Bonilla González: profesor de la Universidad Nacional de Colombia y coordinador del Observatorio de Coyuntura Socio-Económica (OCSE).

Palabras claves: petróleo, carbón, apertura, comercio, empleo, inversión, Colombia.

La nueva dinámica minera contribuye al incremento de la inversión extranjera y al deterioro del mercado de trabajo del país, dada la presencia de actividades de capital intensivo y poco generador de empleo. La actividad, sin embargo, produce un importante flujo de excedentes financieros y de impuestos, que al no ser distribuidos eficiente y equitativamente en otras actividades productivas constituyen la base de la llamada «enfermedad holandesa», con fuertes repercusiones en la tasa de cambio, el control de la inflación y el relativo estancamiento de los sectores agropecuario e industrial. En Colombia, la bonanza minera es una ilusión de corto plazo que no se corresponde con el volumen de reservas probadas que tienen otros países, a los que estamos muy lejos de parecernos.

Este artículo se organiza en cuatro segmentos. El primero evalúa la dinámica del crecimiento económico, su relación con el resto del mundo y el comportamiento de los indicadores que reflejan la estabilidad económica del país. El segundo analiza la estructura sectorial y el peso económico de los sectores minero y de hidrocarburos en los mercados interno y externo. El tercero examina los efectos de la bonanza minera en los mercados de inversión y de empleo, la generación de excedentes y el financiamiento del Estado. Finalmente, el cuarto segmento evalúa la sostenibilidad de la bonanza minera en relación con el volumen de reservas y la política de exploración.

■ La dinámica económica colombiana

A comienzos de la década de los 90 se diseñó el paquete de reformas que contribuyeron a modificar la relación del país con el resto del mundo a través de la internacionalización económica¹. Con ese propósito se eliminaron varios de los soportes de la antigua política de protección al mercado interno, se extendió la condición de libre importación a más de 90% de los bienes y servicios comerciados en el país, se simplificó la estructura arancelaria y se redujeron sus tarifas. Simultáneamente, se le quitó al Banco de la República el monopolio de la compraventa de divisas, se abrió el mercado de capitales, se amplió el radio de acción de la inversión extranjera y se promovió la multibanca. El manejo de la política cambiaria quedó sujeto al movimiento de las divisas y a la libre circulación del mercado de capitales en inversiones «golondrina» y de largo plazo.

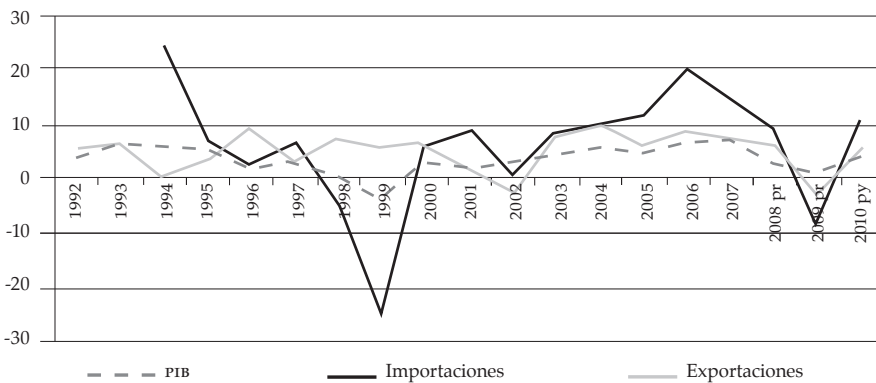
1. En el informe *Colombia: Gestión económica estatal de los 80, del ajuste al cambio institucional* se hace una evaluación exhaustiva del paquete de reformas aprobadas entre 1990 y 1991. El informe (publicado en 1994) fue coordinado por Luis Bernardo Flórez y ejecutado en el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional, con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá.

Otras reformas, entre ellas la laboral y de la seguridad social, fueron diseñadas para que las empresas radicadas en Colombia se reestructuraran y se prepararan para la mayor competencia internacional. La expectativa sobre los alcances de los cambios incorporados fue saludada con un sonoro «bienvenidos al futuro» por el entonces presidente César Gaviria. Las reformas fueron diseñadas y aprobadas entre 1990 y 1991, pero quedaban por conocerse sus resultados en el mediano y largo plazo. Por lo pronto, el país se inundó de bienes importados; la política cambiaria pasó a depender de la volatilidad internacional y de la competitividad en función de mejoras en tecnología y productividad. Restaba saber lo más importante: ¿con qué se financiaría ese proceso? ¿Con qué exportaciones? ¿Con qué inversiones?

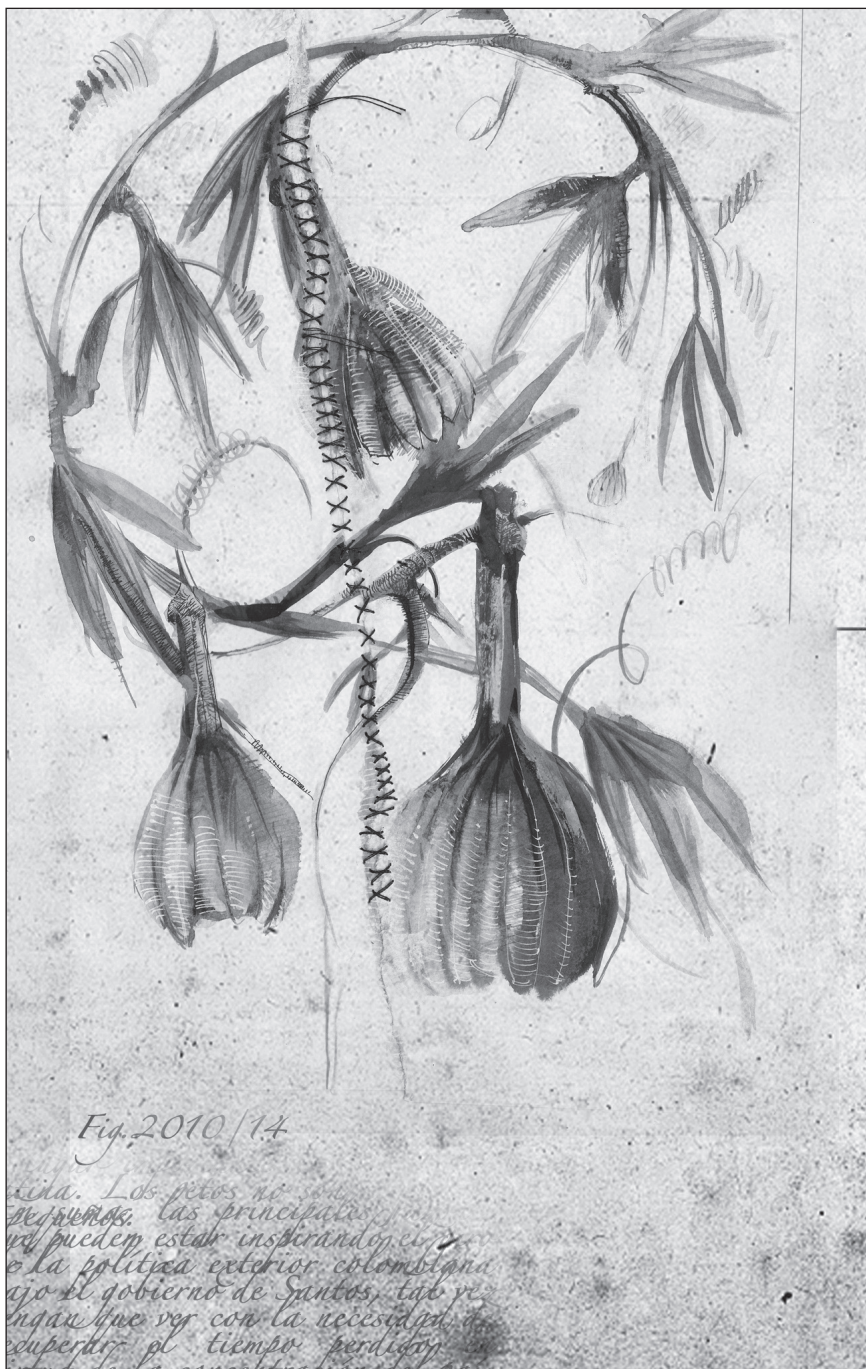
La efectividad de estas medidas comenzó a sentirse en 1992 y desde ese momento, como era de esperarse, la dinámica internacional es más importante que la interna, de tal manera que el comercio externo crece más que la producción nacional (5,5% y 3,4%, respectivamente). El mayor vínculo internacional se refleja en las dos vías del comercio: las importaciones de bienes industriales y algunos agropecuarios y de servicios, y la consolidación de

Gráfico

Colombia: dinámica económica, crecimiento del PIB, exportaciones e importaciones, 1992-2010



Fuente: cálculos del autor a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), Cuentas Nacionales, precios constantes.



la especialización exportadora en minería e hidrocarburos. Ello ocurre en medio de un esfuerzo limitado de diversificación de productos y mercados de destino, al tiempo que se expulsa población, que recompensa su salida del país con el incremento del flujo de remesas. La mayor apertura tiene diferentes consecuencias en la estructura productiva nacional, con un fuerte proceso de desindustrialización, desagrarización y desarrollo de servicios de transporte en favor de la minería y el turismo.

La dinámica económica es volátil, dependiendo de la fase del ciclo y la profundidad de la crisis o de la recuperación. La economía colombiana no está exenta de este comportamiento y en las dos últimas décadas ha completado dos ciclos (gráfico 1) con extremos altos de crecimiento de 6,9% en 2007 y negativos de hasta -4,2% en 1999. La mayor apertura no ha permitido construir una senda de crecimiento sostenido de largo plazo; a lo sumo ha permitido ilusionarse con algunos años de mejores resultados, seguidos de otros de menor dinámica. De hecho, el promedio de crecimiento del periodo posreforma (3,4%) es inferior al promedio histórico de largo plazo (4,5%), mientras que los momentos de crisis son más profundos y la recuperación es más lenta.

Esa volatilidad afecta más a las importaciones y es consecuencia de la debilidad del mercado interno. El comportamiento de las exportaciones es más estable: crecen a 5% en promedio como consecuencia de la limitada diversificación y la gran concentración en unos pocos *commodities* como petróleo, carbón, níquel y café, de los cuales Colombia es precio aceptante y goza de una demanda creciente a causa del desarrollo de los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China). En el campo de las importaciones, en cambio, se crece más rápido, a un promedio de 6%, pero la volatilidad es muy fuerte, relacionada con el ciclo económico y la capacidad de expansión o de contracción de la demanda interna. Así, en plena recesión de 1999 las importaciones se contrajeron a 25%, mientras que en la desaceleración de 2009 lo hicieron a 8%. Por contraste, entre 1992 y 1994, cuando se dio inicio a la apertura, crecieron más de 15% anual, mientras que en la fase expansiva de 2006 se incrementaron a 20% anual.

La estabilidad fue el principal objetivo del paquete reformista de comienzos de los años 90. Estabilidad en el doble sentido de mantener los niveles de precios en una senda de control de la inflación y de lograr los equilibrios básicos de la economía. Crecimiento económico y estabilidad son objetivos de la política económica que van ligados y se complementan mutuamente para crear sinergias que contribuyan a crecer sostenidamente. La política de apertura es un

insumo esencial para lograr ambos objetivos; las importaciones ayudan a controlar precios y reordenar el aparato productivo, mientras que las exportaciones reflejan los desarrollos competitivos y la especialización del país. Estabilidad y volatilidad son las caras antagónicas de un proceso inacabado y en busca de definir un rumbo. Ese rumbo, al parecer, es la minería de exportación.

También se han logrado otros aspectos de la ansiada estabilidad (v. cuadro 1): la inflación y la tasa de interés se encuentran en sus mínimos históricos, los déficits gemelos se sitúan en los márgenes aceptables y la tasa de cambio fue revaluada por debajo de su equilibrio de largo plazo. El sacrificio macroeconómico² también ha sido elevado, con una tasa de desempleo crónica y de dos dígitos e índices de desigualdad pronunciados, ambos indicadores ubicados entre los más altos de América Latina y el mundo en desarrollo. Estas dos décadas de apertura económica se caracterizan por haber alcanzado algunas metas de estabilidad y haber propiciado la transición del modelo agroexportador del siglo xx hacia la nueva minería de exportación del siglo xxi, sin modificar la estructura de desigualdad de la sociedad colombiana.

Cuadro 1

Colombia: indicadores macroeconómicos

| | 1995 | 2000 | 2005 | 2010* |
|--------------------------------------|-------|---------|---------|---------|
| Balance fiscal SPNF | 0,4 | -3,1 | -0,3 | -3,6 |
| Balance en cuenta corriente | -5,5 | -0,2 | -1,3 | -2,2 |
| Tasa de inflación | 19,5 | 8,7 | 4,9 | 2,8 |
| Tasa de desempleo (septiembre) | 9,6 | 16,7 | 11,2 | 10,6 |
| Tasa de cambio nominal (\$ por us\$) | 912,8 | 2.087,4 | 2.320,8 | 1.896,6 |
| Tasa de interés | 45,0 | 12,0 | 6,5 | 3,0 |
| Índice Gini nacional | 0,57 | 0,59 | 0,58 | 0,58 |

* Proyección.

Fuente: DANE, Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Banco de la República, reportes varios.

Controlar la inflación y reducir las tasas de interés es el mejor resultado que puede ofrecer la política económica en el mediano plazo. Sin aplicar terapias de choque y con una política de desinflación paulatina, la inflación bajó desde

2. Se define el sacrificio macroeconómico como el número de puntos de exceso de desempleo por cada punto de reducción de la inflación. Olivier Blanchard: *Macroeconomía*, 4ª edición, Prentice Hall / Pearson, Madrid, 2006, p. 212.

niveles próximos a 30% hace 20 años a 2% en 2009, para mantenerse alrededor de la meta de largo plazo en 2010. El aterrizaje de los precios fue consistente y sin cambios bruscos. No obstante, los dos periodos de crisis contribuyeron exitosamente a su reducción de siete puntos en la recesión de 1999 y cinco adicionales en la desaceleración de 2009. La estabilidad de la inflación contribuyó a la reducción de las tasas de interés, especialmente en las de intervención del Banco de la República, desde 45% hace solamente 15 años hasta 3% en la actualidad. Con precios bajo control y tasas de interés bajas, la prioridad nacional se transforma hacia el crecimiento con empleo.

Al control de la inflación contribuyeron tres decisiones sistemáticamente aplicadas: la prohibición de emitir dinero para prestarles al gobierno o a los particulares, evitando el exceso de liquidez; la desindexación de los salarios o su ajuste en función de las metas de inflación futuras, reduciendo el efecto de la espiral salarios-precios-beneficios, lo cual no impidió la mayor concentración en estos últimos; el mantenimiento de la libre importación sin tener en cuenta la fase del ciclo ni el comportamiento de la tasa de cambio, lo que permitió el abastecimiento permanente de materias primas, maquinaria y equipo y bienes de consumo durable importados y baratos, reduciendo la llamada «inflación importada». Con esta política, la confianza de los consumidores aumentó en detrimento de la actividad de muchos productores que cerraron o se transformaron en comerciantes, lo que modificó la estructura industrial.

Los balances gemelos, fiscal y de cuenta corriente, se mantuvieron en la senda del déficit pero dentro de los niveles aceptables para el pragmatismo internacional³, por debajo de -3%. El déficit fiscal es el más inquietante, dado que después de las reformas de los 90 se volvió crónico y se financia con deuda, venta de activos y con excedentes de las pocas inversiones públicas que quedan, especialmente de hidrocarburos en Ecopetrol. La expectativa de una reforma tributaria integral surge cada vez que se hacen ajustes necesarios; sin embargo, siempre languidece con algún correctivo parcial, lo que hace que no se hayan atacado de manera seria los problemas de la desigualdad y la inequidad tributaria. Una forma parcial de resolverlo es la propuesta de un mejor uso de las regalías, que le devuelva al gobierno nacional la capacidad de administrarlas en detrimento de la descentralización.

El balance en cuenta corriente es una combinación de los balances comercial y de la cuenta de capital. El déficit es ligero y dentro de una tendencia

3. Así se acordó en Maastricht, para construir los indicadores de aceptación o rechazo en el ingreso a la Unión Europea.

a mantenerse próximo al equilibrio, lo cual es consecuencia del efecto compensatorio entre los flujos de bienes y de capitales. El balance comercial, que mide el flujo de bienes y servicios, es superavitario en los momentos de crisis, cuando la demanda interna se debilita y las importaciones caen bruscamente, y deficitario cuando la economía se dinamiza y las importaciones se fortalecen. En los momentos de crisis la cuenta de capital se debilita, las inversiones y las remesas provenientes del resto del mundo se reducen, mientras se incrementa el giro de utilidades y la fuga de capitales hacia el exterior. Lo contrario sucede en las épocas de recuperación y crecimiento, cuando aumenta la confianza de los inversionistas y el giro de remesas, y se hace menos ostensible la salida de las utilidades y de las inversiones «golondrina». El superávit comercial se compensa con el déficit en la cuenta de capitales y viceversa, de tal manera que el déficit consolidado no inquieta.

Lo que sí ha generado muchas inquietudes es el comportamiento de la tasa de cambio que, después de un largo y sostenido proceso de devaluación, llegó a un máximo anual promedio de \$ 2.878 por dólar en 2003 para caer en una senda de revaluación, que aún persiste a pesar de ligeros ajustes coyunturales. La tasa de cambio promedio para 2010 se estimó en \$ 1.897 por dólar, la más baja en el siglo y muy por debajo de las estimaciones de tasa de cambio de equilibrio de largo plazo, situadas cerca de los \$ 2.250 por dólar. El impacto económico de la revaluación es sensible, abarata las importaciones y contribuye a mantener baja la inflación, pero encarece las exportaciones y genera un sesgo contra aquellas que tienen mayor transformación, y así fortalece la concentración en los *commodities*. La especialización en hidrocarburos, las mayores inversiones y el exceso de financiamiento externo de la deuda pública son varias de las causas de este comportamiento cambiario.

El impacto económico de la revaluación es sensible, abarata las importaciones y contribuye a mantener baja la inflación, pero encarece las exportaciones y genera un sesgo contra aquellas que tienen mayor transformación, y así fortalece la concentración en los *commodities* ■

El costo o sacrificio macroeconómico se refleja en los resultados sociales del proceso, siendo los más evidentes la tasa de desempleo y el índice de desigualdad. Ambos son elevados y con muchas dificultades para reducirse como consecuencia de un modelo económico poco incluyente y nada distributivo.

En los últimos 15 años la tasa de desempleo es de dos dígitos, con altibajos relacionados con el comportamiento del ciclo económico: en las fases de crisis supera el 14%, mientras que en las de mayor crecimiento se sitúa alrededor de 10%, sin bajar la barrera. El índice Gini colombiano es, históricamente, inequitativo, y en las dos últimas décadas se ha situado por encima de 57%, para concluir como el más elevado de Sudamérica, incluso por encima de Brasil. A pesar de los buenos años de crecimiento no se logra generar empleo suficiente ni de calidad, lo que contribuye a que no haya un proceso redistributivo eficiente.

■ Estructura sectorial y contribución al mercado interno

Los cambios introducidos en este proceso se manifiestan en la composición de la estructura productiva sectorial y en el aporte a los mercados interno y externo. Con un PIB próximo a los \$ 500 billones –que transformados por una tasa de cambio revaluada llegan a los us\$ 230.800 millones, equivalentes a 0,2% del PIB mundial– y un PIB per cápita apenas de us\$ 6.200, propio de las economías de nivel de ingresos medios-bajos, la economía colombiana está en constante crecimiento a una velocidad media, inferior a la de las principales economías de América Latina como Brasil o Chile y muy lejos de los niveles de China o India. Es una economía mediana, que marcha pausadamente y cuyos cambios tardan mucho en reflejarse en la composición de su estructura productiva. No obstante, en dos décadas algo de ello se ha manifestado (v. cuadro 2).

Los principales ajustes se reflejan bajo dos condiciones: los ajustes estructurales, con tendencia permanente y en la perspectiva de consolidarse en un periodo largo; los ajustes coyunturales, que responden al comportamiento del ciclo económico. El ajuste estructural más importante es la permanente pérdida de importancia del sector agropecuario en la composición del PIB, que ha llegado hasta 8,5% en 2009, en beneficio de la ganancia de participación de otros sectores, entre ellos minas e hidrocarburos y la construcción de obras de infraestructura y redes para el transporte de hidrocarburos. Los ajustes coyunturales se reflejan en el papel de los sectores industrial y financiero, que junto con los servicios sociales y de gobierno se consolidan como los más importantes de la economía nacional, perdiendo participación en los momentos de crisis y mejorándola en los de auge. Sin drásticos cambios, los sectores ganadores fueron la construcción y la minería, mientras que el gran perdedor fue el sector agropecuario. Allí está la clave de la transición de una economía agroexportadora hacia otra minero-exportadora, mientras que la industria se estanca y no continúa su proceso de desarrollo.

Cuadro 2

Colombia: estructura productiva sectorial (en porcentaje)

| | 1995 | 2000 | 2005 | 2009* |
|----------------------------------|------|-------|-------|-------|
| Agropecuario | 14,0 | 9,6 | 8,8 | 8,5 |
| Mínero e hidrocarburos | 3,9 | 6,5 | 6,6 | 6,4 |
| Industria manufacturera | 14,6 | 14,3 | 15,4 | 14,2 |
| Electricidad, gas y agua | 3,1 | 3,1 | 3,3 | 3,5 |
| Construcción | 7,5 | 3,7 | 5,8 | 8,8 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 12,2 | 12,6 | 12,7 | 11,8 |
| Transporte y comunicación | 7,2 | 6,1 | 6,7 | 6,5 |
| Financiero y seguros | 12,3 | 16,6 | 15,3 | 15,3 |
| Servicios sociales y gobierno | 16,9 | 20,3 | 17,6 | 17,3 |
| Impuestos | 8,3 | 7,2 | 7,7 | 7,6 |
| PIB (\$ billones) | 84,4 | 196,4 | 335,5 | 497,7 |
| PIB (us\$ miles de millones) | 92,5 | 94,1 | 144,6 | 230,8 |

* Proyección.

Fuente: cálculos del autor a partir de datos de DANE: Cuentas Nacionales.

En la relación con el resto del mundo es donde mejor se reflejan estos cambios. Los bienes y servicios que produce un país se destinan a abastecer necesidades de los mercados interno y externo. En el primer caso, se trata de los bienes que se quedan en el país y cubren buena parte de la demanda interna, mientras que en el segundo se trata de las exportaciones hacia el resto del mundo. La demanda interna, en cambio, se abastece con dos tipos de proveedores: los productores del país y los importadores, que complementan la acción de los exportadores. La relación con el resto del mundo se da en una doble vía, las exportaciones que se van y las importaciones que llegan; las primeras reflejan la especialización del país y sus ventajas competitivas, mientras que las segundas evidencian las desventajas nacionales.

La especialización del país se mide con la tasa exportadora sectorial (cuadro 3). Este indicador se construye como la relación entre el valor exportado y el valor producido en el país; es decir, exportaciones (X) sobre producción (Q). En la última década, la producción nacional de bienes y servicios se distribuyó en una proporción cercana a 17,4% para el mercado externo, mientras que 82,6% abasteció la demanda interna, lo que revela que la economía colombiana no es tan abierta como el resto del mundo, para el cual el promedio es de 31% exportado y 69% vendido en el mercado interno del país productor. El grado

Cuadro 3

Colombia: tasa exportadora sectorial (en porcentaje)

| Tasa exportadora | 1995 | 2000 | 2005 | 2009* |
|----------------------------------|------|------|------|-------|
| Agropecuario | 8,0 | 13,0 | 13,4 | 10,6 |
| Minero e hidrocarburos | 70,3 | 80,1 | 67,9 | 92,7 |
| Industria manufacturera | 49,2 | 52,6 | 57,4 | 51,7 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 5,8 | 8,7 | 6,6 | 7,3 |
| Transporte y comunicación | 12,6 | 13,4 | 10,5 | 9,6 |
| Financiero y seguros | 0,9 | 0,5 | 0,1 | 0,1 |
| Servicios sociales y gobierno | 0,6 | 0,9 | 1,6 | 1,8 |
| PIB | 14,0 | 17,4 | 17,7 | 17,4 |

* Proyección.

Fuente: cálculos del autor a partir de datos de DANE, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); Cuentas Nacionales y de comercio exterior.

de apertura, sin embargo, es mayor cuando se lo compara con la situación de 1995, cuando solamente se exportaba 14% de la producción nacional.

La relación es diferente al desagregarse por sectores de la producción. En el caso del mercado de bienes, en el mundo se destina 56% a la venta en países diferentes de aquellos en los que se produce, mientras que el 44% restante permanece en los países de origen. En el mercado de servicios, esa relación es de 10,4% para el mercado mundial y 89,6% para el mercado interno del país de origen. Las especializaciones se miden por grupos de productos y afinidades en el intercambio comercial, generando características de los países y destinos de cada producto. Para Colombia⁴, a nivel agregado, 36% de los bienes y 4% de los servicios se comercian con el resto del mundo, en ambos casos por debajo del promedio mundial, mientras que 64% de los bienes y 96% de los servicios producidos en el país se comercian internamente.

El mercado de bienes está compuesto por los productos agropecuarios, mineros, de hidrocarburos, industriales y de energía, gas y agua; es decir, todos aquellos que son susceptibles de extraerse de la tierra para ser transformados en productos más complejos. Los servicios, en cambio, son los que se prestan

4. Esa evaluación se hace en el documento de R. Bonilla: «Mercado nacional interno y ampliado» en *Bases para una política económica para la productividad, el empleo y la distribución del ingreso*, Fundación Friedrich Ebert, Bogotá, noviembre de 2009. Se tomaron como base la estructura del PIB en Cuentas Nacionales, las exportaciones de bienes según el Anuario de Comercio Exterior y las de servicios, de la balanza de pagos.

a las personas y a las empresas. De todos ellos, los más propensos al intercambio comercial son el transporte de bienes y personas, así como la atención en comunicaciones, financiera y en servicios profesionales. La composición del comercio mundial refleja que por cada dólar transado, 80% es en bienes y 20% en servicios, lo que repercute en la especialización de los países y en el tamaño de su mercado interno.

La especialización colombiana se explica mejor con esta distinción. Nuestras exportaciones son, esencialmente, bienes mineros, hidrocarburos e industriales, aunque también vendemos otros *commodities* como café, banano y flores. Para el conjunto de bienes agropecuarios, nuestra antigua especialización agroexportadora solamente representa entre 10% y 13% de la producción interna, mientras que para esos productos en particular puede representar más de 90% de lo producido. En el caso de la minería y los hidrocarburos, el índice refleja la tendencia de producir para exportar cada vez más: pasó de 70% en 1995 a 93% en 2009, un fiel reflejo de la situación del petróleo y el carbón. El panorama de los bienes industriales es paradójico; se está exportando alrededor de 52% de lo que se produce nacionalmente, con unas ventas que llegaron a los us\$ 16.875 millones en el último año. En todos los servicios el índice es inferior a 10%, con una fuerte caída en el rubro de transporte dado que ya no hay buques de bandera nacional, mientras que el turismo solamente alcanza 7,5% del comercio.

Cuadro 4

**Colombia: tasa de penetración de las importaciones
por sectores (en porcentaje)**

| | 1995 | 2000 | 2005 | 2009* |
|----------------------------------|------|------|------|-------|
| Agropecuario | 5,8 | 9,2 | 8,4 | 9,0 |
| Minero e hidrocarburos | 6,1 | 7,0 | 6,1 | 8,0 |
| Industria manufacturera | 64,6 | 63,0 | 67,8 | 66,3 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 7,6 | 8,9 | 6,2 | 6,5 |
| Transporte y comunicación | 18,5 | 22,8 | 21,4 | 16,7 |
| Financiero y seguros | 2,9 | 2,0 | 1,9 | 1,5 |
| Servicios sociales y gobierno | 2,2 | 2,4 | 3,2 | 4,6 |
| PIB | 18,2 | 17,3 | 19,1 | 18,4 |

* Proyección.

Fuente: cálculos del autor a partir de datos de DANE y DIAN, Cuentas Nacionales y de comercio exterior.

Vendemos más bienes industriales que hidrocarburos. Sin embargo, nuestra especialización es en carbón e hidrocarburos. ¿Por qué? La respuesta la encontramos al analizar la tasa de penetración de las importaciones, un indicador complementario que ubica la proporción en que el mercado interno es abastecido por los bienes y servicios importados (cuadro 4). Para el conjunto de la economía colombiana, las importaciones abastecen 18,4% del consumo nacional, mientras que la producción interna suministra el 81,6% restante. Nuevamente, esa situación varía por sectores y solo dos exhiben una notable presencia del abastecimiento externo: la industria con 66% y el transporte con 17%. En los restantes bienes y servicios las importaciones no superan el 10% de la demanda interna. La industria genera déficit comercial, se importa el 66% y se exporta el 52%, mientras que minas e hidrocarburos generan los grandes excedentes: se exporta 93% de la producción y se importa 8% del mercado nacional.

En el lenguaje clásico del comercio internacional, el intercambio de la industria corresponde al comercio intrarrama, aun cuando las exportaciones se concentran en productos con bajo valor agregado y poca complejidad tecnológica –alimentos, bebidas, textiles, confecciones, cuero, algunos químicos y productos de la metalmecánica– y las importaciones están compuestas por maquinaria y equipos, transporte variado, electrodomésticos, otros químicos y materias primas. En el caso de los bienes de la minería e hidrocarburos, el intercambio comercial es el típico interrrama, en el que los países se especializan en productos básicos sin mayor valor agregado, vendidos como *commodities* para que otros los transformen, mientras con ellos se financia la importación de bienes de mayor complejidad tecnológica. La especialización de Colombia es esta última: vender masivamente petróleo y carbón para financiar las compras de maquinaria, automóviles y electrodomésticos.

■ Efectos de la bonanza minera en empleo e inversión

El comportamiento anterior ha tenido tres impactos considerables en la economía colombiana: se acentuó la concentración de los tres primeros productos en las exportaciones –petróleo, carbón, café– y se volvió así a los efectos negativos de las bonanzas; el país se convirtió en un importante polo de atracción de la inversión extranjera, con énfasis en la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos y en detrimento del desarrollo del proceso industrial y la modernización financiera; no se contribuye a la solución del principal problema macroeconómico del país, el desempleo.

Cuadro 5

Colombia: tres primeras exportaciones y su grado de concentración

| Productos | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 |
|-------------------------|--------------------|--------------------|-----------------|-----------------|
| | (en miles de us\$) | (en miles de us\$) | (en porcentaje) | (en porcentaje) |
| Petróleo | 10.267.502 | 12.212.578 | 31,3 | 32,5 |
| Carbón | 5.416.385 | 5.043.330 | 16,5 | 13,4 |
| Café | 1.542.697 | 1.883.221 | 4,7 | 5 |
| Tres primeros | 17.226.585 | 19.139.130 | 52,4 | 50,9 |
| Todas las exportaciones | 32.852.995 | 37.625.882 | | |

Fuente: cálculos del autor a partir de DANE: Anuarios de Comercio Exterior.

Durante más de la mitad del siglo xx Colombia vivió inmersa en el llamado «síndrome de la monoexportación», originado en el hecho de que el café fue el principal y casi único rubro de exportación de cuyos resultados dependía el éxito de la política económica, tanto monetaria y cambiaria como fiscal. La principal consecuencia de no haber implementado temprano una política de diversificación de exportaciones fue hacer depender de la evolución de las cotizaciones del café la política de comercio exterior y la definición de la tasa de cambio, con impactos de revaluación, muchas importaciones en los momentos de bonanza –entendida como buenos precios– y angustias fiscales y comerciales cuando los precios volvían a su curso normal. Eso mismo pasa hoy con el petróleo y el carbón.

Cuando se empezó a exportar petróleo, siempre en bruto, se acuñó la frase que motivó una canción popular, «café y petróleo». Sin embargo, la política seguía dependiendo de la situación cafetera. Solamente después de aplicar una política de fomento a las exportaciones en 1968, estas comenzaron a diversificarse y el café empezó a perder protagonismo. A comienzos de los años 90, con los pozos de Caño Limón y Cusiana en plena explotación, el petróleo superó al café y se convirtió en el líder de las exportaciones, manteniendo ese lugar hasta la actualidad. Con los buenos precios internacionales del petróleo y el carbón, ambos productos superaron al café y se convirtieron en los determinantes de la política económica (cuadro 5), lo que causó la actual revaluación de la tasa de cambio, el desahogado crecimiento del gasto público y la pérdida de competitividad de varias de nuestras exportaciones menores de origen industrial.

La política de diversificación de exportaciones, que lleva 42 años, llegó a su punto culminante en 1992, cuando las llamadas «exportaciones no tradicionales» comenzaron a superar a las tradicionales, entendidas como la suma de café, petróleo, carbón, níquel, oro y esmeraldas. Esa relación volvió a cambiar a partir de 2005, cuando se hizo evidente el *boom* del carbón, hasta llegar a la situación descrita en el cuadro 5, según la cual los tres primeros productos de exportación concentran entre 51% y 52% de todas las exportaciones, de tal manera que la política económica tiene que volver a diseñarse en función del comportamiento de esos bienes.

Los dos primeros productos, petróleo y carbón, concentran 48% de las ventas externas y tienen tendencia a lograr mejores cotizaciones y a mantenerse durante varios años como las estrellas del mercado. Sin embargo, los ingresos

Cuadro 6

Colombia: inversión extranjera directa (IED) por sectores (en millones de us\$)

| Año | Petróleo | Minas | Manufacturas | Financiero | Otros | Total |
|----------------------------------|----------|--------|--------------|------------|--------|--------|
| 1994 | 135 | 47 | 536 | 300 | 428 | 1.446 |
| 1995 | 151 | (65) | 521 | 242 | 119 | 968 |
| 1996 | 778 | 51 | 731 | 755 | 797 | 3.112 |
| 1997 | 382 | 302 | 514 | 1.072 | 3.292 | 5.562 |
| 1998 | 92 | (6) | 785 | 665 | 1.293 | 2.829 |
| 1999 | (511) | 464 | 505 | 674 | 376 | 1.508 |
| 2000 | (384) | 507 | 556 | 792 | 965 | 2.436 |
| 2001 | 521 | 524 | 261 | 560 | 676 | 2.542 |
| 2002 | 449 | 466 | 308 | 293 | 618 | 2.134 |
| 2003 | 278 | 627 | 289 | 243 | 283 | 1.720 |
| 2004 | 495 | 1.246 | 188 | 244 | 843 | 3.016 |
| 2005 | 1.125 | 2.157 | 5.513 | 246 | 1.211 | 10.252 |
| 2006 | 1.995 | 1.783 | 803 | 464 | 1.611 | 6.656 |
| 2007 | 3.333 | 1.100 | 1.867 | 1.319 | 1.430 | 9.049 |
| 2008 | 3.405 | 1.798 | 1.748 | 1.095 | 2.550 | 10.596 |
| 2009 | 2.428 | 3.054 | 582 | 721 | 384 | 7.169 |
| Acumulado | 14.672 | 14.055 | 15.707 | 9.685 | 16.876 | 70.995 |
| Participación (en porcentaje) | 20,7 | 19,8 | 22,1 | 13,6 | 23,8 | 100,0 |

Fuente: cálculos del autor a partir de datos del Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

derivados de su comercio deben esterilizarse y mantenerse lejos de la circulación a fin de no acentuar la revaluación de la tasa de cambio ni afectar la política monetaria ni de precios del país. La gran diferencia con el café, en los periodos de bonanza, es que los ingresos se dispersaban entre una gran cantidad de productores del grano, mientras que los del carbón se quedan en pocas manos –los inversionistas externos– y los del petróleo, en manos del gobierno y sus asociados. Si no se controla la tasa de cambio y no se utilizan eficientemente esos recursos, el gran damnificado será el sector industrial y sus exportaciones seguirán perdiendo competitividad, al tiempo que se diluirá la política de diversificación de las exportaciones.

El segundo impacto se da en la política de atracción de la inversión externa (cuadro 6), que se propone como un proceso dirigido a fortalecer la diversificación y la modernización de la estructura productiva. Nada más lejano de la realidad. El flujo de la IED cambió de tendencia y se concentró en los recursos mineros y de hidrocarburos. En los últimos 16 años, en el periodo de 1994 a 2009, Colombia registró la recepción de us\$ 70.995 millones, de los cuales 40,5% se destinó a minas e hidrocarburos y solamente 22% a la industria. Aparte de una inversión puntual e importante dirigida al sector eléctrico en 1997, la verdadera dinámica empezó en 2004. En estos últimos seis años se reportó el ingreso de us\$ 46.738 millones, equivalentes a 66% de la inversión del periodo de referencia, de los cuales 51% fue para petróleo y minas.

La política de «confianza inversionista» promovida por el gobierno nacional se dirigió esencialmente a tres grandes sectores, cada uno de ellos con su propia perspectiva. En primer lugar, al sector industrial, con el propósito de atraer socios estratégicos para las empresas construidas con inversión nacional, cuyo logro más importante fue la adquisición por SAB Miller de la cervecera Bavaria, lo que explica el flujo del año 2005, mientras que en 2007 y 2008 se presentaron otras adquisiciones menores. En segundo lugar, al petróleo, con expectativas de expandir los proyectos de exploración y explotación y aumentar las reservas probadas y la capacidad de producción. Por último, al carbón, vendiendo inversiones nacionales en favor de socios estratégicos que se vinculen más eficientemente con el mercado externo, como es el caso de la Drummond. Según esa directriz, en estos seis años se consolidaron 68% de la inversión industrial del periodo total considerado, 79% de las inversiones del carbón y 87% del petróleo.

El tercer impacto se registró en el mercado de trabajo, que enfrenta dos tipos de problemas: una tasa de desempleo de dos dígitos desde hace 15 años

y el creciente subempleo y la precariedad en los nuevos puestos de trabajo. El mantenimiento de una tasa de desempleo tan alta es consecuencia de la ausencia de una estrategia de creación de mayores y mejores oportunidades de trabajo, aprovechando la oferta existente de mano de obra, y de la incapacidad de controlar la estructura de costos no laborales. La falta de una estrategia generadora de empleo es la causa más importante y se origina en el hecho de que la inversión se destina a actividades de capital intensivo y no se distribuye hacia las áreas de generación masiva de puestos de trabajo en la industria, la construcción o la actividad agropecuaria. Más que los costos no laborales, es la concentración de recursos hacia las actividades minera y de hidrocarburos –y su impacto negativo en la industria– lo que impide que haya más empleo.

Cuadro 7

Colombia: ocupados s/n actividad económica

| | 2,010 (en miles) | 2,002 (en miles) | Diferencia | 2010 (en porcentaje) | 2002 (en porcentaje) |
|-------------------------------------|---------------------|---------------------|------------|-------------------------|-------------------------|
| Agropecuario | 3.582 | 3.169 | 412 | 18,5 | 20,0 |
| Mínero e hidrocarburos | 291 | 276 | 15 | 1,5 | 1,7 |
| Industria manufacturera | 2.387 | 2.051 | 336 | 12,3 | 12,9 |
| Electricidad, gas y agua | 102 | 69 | 33 | 0,5 | 0,4 |
| Construcción | 1.128 | 826 | 303 | 5,8 | 5,2 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 4.953 | 4.016 | 937 | 25,6 | 25,3 |
| Transporte y comunicación | 1.678 | 1.054 | 624 | 8,7 | 6,7 |
| Financiero y seguros | 1.453 | 829 | 624 | 7,5 | 5,2 |
| Servicios sociales y gobierno | 3.758 | 3.546 | 212 | 19,4 | 22,4 |
| Ocupados total nacional | 19.342 | 15.844 | 3.497 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: cálculos del autor a partir de datos de DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares.

El peso del sector minero y de hidrocarburos en el conjunto del mercado de trabajo colombiano es bajo: solamente 1,5% de las personas que trabajan en Colombia (v. cuadro 7). El aporte sectorial en los nueve años de implementación de la política de «confianza inversionista» fue de apenas 15.000 nuevos empleos en medio de una necesidad de más de 3,5 millones de personas que buscaron trabajo en otras actividades y de 2,5 millones de desempleados que siguen buscando trabajo. El desfase es grande y se evidencia en la diferente participación sectorial en el PIB (6,4%), en el mercado de trabajo (1,5%),

en la inversión externa (51%) y en las exportaciones (48%). La especialización en minería e hidrocarburos para la exportación genera inversiones y excedentes pero no genera empleo ni sinergia para su generación en otros sectores.

■ **Sostenibilidad de la bonanza: ¿cuánto hay de reservas probadas?**

La estrategia del gobierno fue clara: consolidar una política de confianza inversionista en recursos mineros y de hidrocarburos liderada por el petróleo y el carbón, a la que deben seguir otros minerales como oro, esmeraldas, cemento, coltan. Independientemente del futuro de esos otros minerales, el presente se encuentra en el petróleo y el carbón, y sus perspectivas llegan hasta donde el recurso exista y se pueda explotar. Las nuevas joyas de la corona son los pozos descubiertos y los yacimientos carboníferos identificados, especialmente aquellos que se puedan explotar a cielo abierto. El futuro depende de las actuales y próximas reservas probadas y de la capacidad de explotarlas; es decir, del éxito de las políticas de exploración y expansión de las reservas y del plazo en que se puedan explotar. ¿Por cuánto tiempo se podrá sostener esa bonanza?

En el campo petrolero la respuesta es clara (v. cuadro 8). Potencialmente, el país puede tener más petróleo en el subsuelo; sin embargo, las políticas de exploración hasta el momento solamente permiten verificar la presencia de reservas probadas por 1.988 millones de barriles, equivalente a 0,15% de las reservas mundiales. Manteniendo el actual nivel de explotación, esas reservas probadas duran ocho años; es decir, se agotarán antes de 2017. ¿Cómo sostener, entonces, esta bonanza? La única forma de extenderla es jugando con el azar, esperando que la política de exploración sea exitosa y que se encuentren nuevos pozos que permitan aumentar el stock de reservas del país. Esa ha sido la apuesta de los cuatro últimos años, en los que se adicionaron reservas por 1.381 millones de barriles, de los cuales se explotaron 847 millones, lo que deja un excedente en reservas de 534 millones que aumentaron en un año el stock.

Si la exploración fracasa y no se encuentran nuevos pozos o no se logra sumar mayores reservas, el futuro de esta bonanza queda limitado a unos cuatro o cinco años en los que se pueden explotar los pozos actuales sin incurrir en los mayores costos que representa secarlos. Por lo pronto, los nuevos hallazgos son de pequeña capacidad y no se han vuelto a encontrar pozos de la dimensión de Caño Limón o Cusiana, con reservas de más de 1.000 millones de barriles. En la perspectiva del fin de la bonanza quedan tres interrogantes: si se explotan hasta el fondo los actuales pozos y se exporta su contenido, ¿qué sucederá cuando se pierda la capacidad de autoabastecimiento nacional

Cuadro 8

Colombia: reservas probadas de petróleo, 2000-2010

| Año | Crudo (millones de barriles) | | | |
|------|------------------------------|-------------------------|----------------------------|---------------------|
| | Reservas probadas (Mbbl) | Producción anual (Mbbl) | Incorporación anual (Mbbl) | Relacion R/P (años) |
| 2000 | 1.972 | 251 | -68 | 7,9 |
| 2001 | 1.842 | 221 | 91 | 8,4 |
| 2002 | 1.632 | 211 | 1 | 7,7 |
| 2003 | 1.542 | 198 | 108 | 7,8 |
| 2004 | 1.478 | 193 | 128 | 7,7 |
| 2005 | 1.453 | 192 | 167 | 7,6 |
| 2006 | 1.510 | 193 | 250 | 7,8 |
| 2007 | 1.358 | 194 | 42 | 7,0 |
| 2008 | 1.668 | 215 | 524 | 7,8 |
| 2009 | 1.988 | 245 | 565 | 8,1 |
| 2010 | | 261 | | |

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH): Indicadores de gestión y estadísticas de la industria, noviembre de 2010.

y tengamos que importar lo que hoy exportamos? ¿En qué se van a utilizar los recursos de esta bonanza, que permiten pensar en construir actividades alternativas de producción? Es decir, ¿en qué se va a sembrar la bonanza? ¿Cuál va a ser la oferta exportable que reemplazará al petróleo?

En el caso del carbón el futuro es más esperanzador. Para 2009, las reservas probadas de Colombia eran de 6.668 millones de toneladas, equivalentes a 0,8% de las reservas mundiales, que al ritmo actual de explotación –de 72 millones de toneladas al año– permiten pensar en una explotación de 91 años. Siguiendo la tendencia del petróleo de explotar de manera rápida y vender mientras exista el recurso, seguramente vamos a llegar a niveles de producción anual de 100 millones de toneladas y a reducir los años del stock. Como esta bonanza va a durar más de 20 años, las urgencias no están en el corto plazo. Sin embargo, los interrogantes anteriores siguen vigentes, especialmente cuando de esos recursos quedan unas regalías que se mal utilizan y se dispersan en actividades poco productivas.

A manera de conclusión, Colombia es un país en construcción, que avanza pausadamente y que no ha logrado construir un proceso de desarrollo estable y sostenible en el tiempo. La principal apuesta del siglo XXI ha sido consolidar, en

reemplazo del anterior modelo agroexportador, un modelo minero-exportador con énfasis en el petróleo y el carbón, de los cuales existen reservas probadas por un periodo de ocho años para el petróleo y de 91 para el carbón. Los efectos de esta estrategia minera han sido el aumento notorio de las exportaciones y el regreso a un grado elevado de concentración de los tres primeros productos, con el consecuente impacto en la revaluación de la tasa de cambio y la pérdida de competitividad de las exportaciones industriales, sector que se estancó y cuyos bienes tienen como principal fuente de abastecimiento las importaciones. Con una bonanza limitada en el tiempo, el interrogante principal es cómo se utilizarán los recursos para construir un futuro no minero. ☐

Bibliografía

- Banco de la República: Estadísticas Económicas, Balanza de Pagos y Flujos de Inversión Directa, septiembre de 2010.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): Gran Encuesta Integrada de Hogares, septiembre de 2010.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): Cuentas Trimestrales Nacionales, tercer trimestre de 2010.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): Estadísticas de Comercio Exterior, diciembre de 2009.
- Departamento Nacional de Planeación: Indicadores de Coyuntura Económica, Supuestos Económicos, septiembre de 2010.
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME): *Boletín Estadístico de Minas y Energía 1990-2010*, UPME, Bogotá, 2010.

Perfiles Latinoamericanos

Enero-Junio de 2011

México, DF

Nº 37

ARTÍCULOS: Los archivos represivos en los procesos de «justicia transicional»: una cuestión de derechos, **Gerardo Caetano**. Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central, **Verónica de la Torre** y **Alberto Martín Álvarez**. Problemas de acción colectiva en procesos de pacificación: oportunismo e instituciones, **Laura Zamudio González**. ¿Memoria sin partidos o partidos sin memoria?, **Juan Mario Solís Delgadillo**. El Partido Acción Nacional y la democracia cristiana, **Tania Hernández**. ENSAYO: Diagnósticos opuestos sobre la izquierda latinoamericana contemporánea, **Paul Lawrence Haber**.

Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, México, DF. Tel.: (5255) 3000 0200 / 3000 0208. Fax: 3000 0284. Correo electrónico: <publicaciones@flacso.edu.mx>. Página web: <www.flacso.edu.mx>.