



Unidad de Planeación
Minero Energética - UPME
República de Colombia

Actualización de la evaluación de competitividad del sector minero colombiano y análisis de percepción empresarial

Resumen Ejecutivo

Bogotá D.C., marzo de 2006

econometría 
Consultores

RESUMEN EJECUTIVO

Al realizar un análisis de las principales variables que determinan la competitividad del sector minero en Colombia y en los siete países de América Latina considerados en este estudio por su importancia en la producción de minerales, son muchas las conclusiones que se pueden establecer antes de una clasificación por los resultados de sus indicadores.

La primera conclusión a la que se puede llegar es que lo importante no es si un determinado país es más minero que otro, lo que es realmente trascendental, es la capacidad que se tenga para hacer un uso racional de sus recursos mineros. No es tan minero un país como Colombia al lado de la potencialidad que demuestran Chile, Perú, México y Brasil, pero si puede tener Colombia la capacidad de explotar sus recursos mineros a la altura que lo haga cualquier país que presente una ventaja comparativa en sus recursos naturales como los anteriormente mencionados.

La competitividad en el sector minero como en cualquier otro sector económico, es el producto de una decisión que toman los países de engranar los distintos niveles de su economía, con el propósito de identificar los objetivos a los que se quiere llegar y, de una manera concertada y con la participación de todos los actores involucrados, trazar metas, tomar decisiones y asumir responsabilidades.

En consecuencia, la competitividad es también un proceso que implica el desarrollo de un conjunto de acciones y condiciones que no pueden ir de manera aislada sino que convergen hacia un mismo punto identificado como el clima favorable para la inversión. Las ventajas naturales que pueda aportar el potencial geológico minero de un país no son suficientes para el desarrollo sostenible de la industria minera. Es necesario que tanto a nivel macroeconómico como en el diseño de las políticas específicas de regulación, los Estados acierten para que el sector privado sea un claro jugador y el impulso a la creación de empresas, que generen mayor valor agregado, se traduzca en un verdadero resultado a favor de todos: comunidades, inversionistas y Estado.

En la medida en que los gobiernos logren crear las condiciones más favorables y las empresas tengan la posibilidad de desarrollar sus capacidades para el mayor aprovechamiento de transferencias tecnológicas, los resultados en materia de competitividad serán cada vez mayores y la afluencia de capitales, un seguro para el desarrollo sostenible del sector.

El Estudio muestra que existen, inicialmente, tres señales muy importantes que indirectamente revelan lo que puede ser el futuro próximo de los sectores mineros en las economías de América Latina, su competitividad entre si y frente a otras economías del mundo. Ellas son: a) los presupuestos mundiales de capital para la exploración minera; b) los flujos de inversión extranjera directa y; c) la participación privada en la construcción de infraestructura. Estos tres indicadores son muy favorables para los países de América Latina.

Aunque los presupuestos de capital para exploración minera no alcanzan, hoy en día, el nivel que tuvieron a finales del siglo pasado, en donde los mayores recursos fueron dirigidos hacia la América Latina, lo que sí se puede ver en los últimos años es que esa tendencia se muestra creciente para la región y a la baja para la mayoría de las otras regiones del mundo, entre ellas, las de países desarrollados y, en especial, la de países asiáticos, donde esa tendencia es notoriamente decreciente. El hecho de que cuatro países de América Latina, en su orden Perú, México, Brasil y Chile se encuentren ubicados entre los 10 mayores presupuestos mundiales para exploración durante los últimos años, indica la importancia que tiene la región en el contexto mundial y el interés de los inversionistas en ella. El oro y los metales básicos, así como el níquel, aparecen como los más apetecidos por los inversionistas.

La justificación del interés de los inversionistas en América Latina también radica en el protagonismo de varios de sus países en la producción y tenencia de reservas de minerales estratégicos. Chile, Perú y México son líderes en la producción de metales como el cobre y los metales preciosos, respectivamente. Perú es el quinto productor mundial de oro y primero en plata. Chile es el primer productor mundial en cobre y México el cuarto de plata. Las inversiones hechas por Perú en el desarrollo de nuevos proyectos durante los últimos años, lo pueden situar en posiciones de privilegio todavía más altas en la producción de oro en el futuro próximo. Cinco proyectos de gran minería aurífera se conocen en el Perú entre los años de 1996 y 2006 y al menos quince de metales básicos y zinc refinado. Perú ocupa además posiciones de vanguardia en la producción de cobre, zinc y plomo. Las reservas de cobre en Chile le dan para conservar su posición privilegiada como mayor productor de cobre por mucho tiempo. Brasil está clasificado en posiciones de vanguardia a nivel mundial en la producción de mineral de hierro, metales preciosos, níquel, sal, piedras preciosas y roca fosfórica. México, además de la plata, tiene protagonismo en la producción de cobre, zinc y plomo. Colombia tiene importancia en la producción de carbón y de ferroníquel. Es además, el primer exportador de esmeraldas y su calidad es reconocida por la pureza de las piedras que no encuentran comparación con las producidas por otros países como Zambia, Madagascar, Zimbawe y Brasil.

Es de especial interés observar como la mayor parte de los proyectos en período de exploración están dirigidos de manera muy marcada hacia el oro. En segundo lugar hacia las exploraciones de yacimientos cupríferos. La mayoría de estos proyectos de exploración

de oro se encuentran en Perú, México, Argentina y Brasil. Los dirigidos al cobre fundamentalmente en Chile y Perú y, en menor grado, en Ecuador.

Los resultados del análisis de la información sobre los *recursos mineros* y sobre los parámetros complementarios que caracterizan el potencial geológico minero, como son los *ambientes geológicos regionales*, el *conocimiento del subsuelo* y los *sistemas de información* de cada país, indican que Colombia se sitúa en una posición intermedia, precedida por Chile, Perú, Brasil y México y revelan la importancia creciente de países como Argentina donde en los últimos años se ha notado un marcado interés por el desarrollo del sector minero comparativamente superior al de años anteriores.

Por otra parte, recientes avances en estudios metalogénicos regionales, indican, en principio, que los Andes Colombo-Ecuatorianos presentan notorias diferencias genéticas con los Andes Centrales Peruano-Boliviano-Chileno, región donde ya no se habla de potencial, sino de realidad minera. Sin embargo, el interés de compañías extranjeras en la búsqueda de metales preciosos y de metales básicos en Colombia permitirá precisar el alcance económico del potencial geológico-minero.

Existe una relación directa entre los presupuestos de exploración y los ambientes de formación gracias al mayor conocimiento que se puede tener del subsuelo y a la disposición de niveles más elevados de información que permiten una mejor identificación de los recursos mineros. Es de gran importancia para la región y para los países en particular la llegada de capitales de exploración por las ventajas que se desprenden para el mayor conocimiento del potencial minero.

Los resultados del estudio indican que, en materia de conocimiento del subsuelo, Chile, Perú y México en su orden marcan una diferencia frente a los demás países. En un orden intermedio se sitúan Argentina, Colombia y Brasil y finalmente, Bolivia y Ecuador como los países que menos han avanzado en la exploración básica de su territorio.

En relación con el desarrollo del nivel de información los mismos tres países repiten como los más avanzados, pero con la diferencia que México obtiene una ventaja sobre el Perú, seguido en su orden por Brasil, Argentina, Colombia, Ecuador y Bolivia. En recursos mineros Perú es el líder, seguido de Chile y Brasil y México. Colombia supera a Argentina, Bolivia y Ecuador.

En resumen, puede afirmarse, de acuerdo con la información analizada, que Colombia, a pesar de ser un país minero, no alcanza actualmente los niveles e índices de Chile, Perú, México y Brasil y ocupa una posición intermedia que se puede ver amenazada por el avance de los indicadores que muestra Argentina. En los últimos años, la producción de metales preciosos en Argentina ha superado la de Colombia y si, además, se tiene en cuenta el número de prospectos de exploración para este tipo de minerales y yacimientos cupríferos, esa parece ser una realidad no muy lejana.

En segundo lugar se había mencionado el flujo de inversión extranjera directa como otra de las manifestaciones iniciales de la competitividad de los países. Después de alcanzar los picos más altos en el año 2000 los flujos totales de inversión extranjera directa disminuyeron ostensiblemente hasta el año 2003 cuando se corrigió la tendencia y en el 2004 se mostró un leve crecimiento frente al año inmediatamente anterior.

Mientras la afluencia de capitales hacia el mundo desarrollado tiene ya cuatro años de disminución, para América Latina y los demás países en desarrollo esa tendencia es creciente en los dos últimos años. En Colombia, sin alcanzar el nivel que tuvo la afluencia de capitales entre 1996 y 2000, en el 2004 se observa cómo la tendencia es creciente y superior a los registros que presentan Argentina, Perú, Ecuador y Bolivia. Brasil y México, que son las economías que han atraído históricamente los mayores montos, sufrieron un fuerte descenso entre el 2000 y 2003 cuando también corrigen la tendencia. Chile ha sido el país que ha tenido un comportamiento más regular en la última década y Perú muestra un comportamiento errático. La tendencia general que se muestra en los ocho países analizados en este estudio es a un aumento de los flujos de inversión extranjera directa. En Colombia, del total de la inversión extranjera directa en el 2004, casi 41% estuvo destinada a la minería, mostrando la mayor participación durante los últimos cuatro años. La inversión extranjera directa acumulada por el sector minero entre 1995 y 2004, según el Banco de la República, ocupa el tercer lugar después de la industria manufacturera y del sector financiero, superando la inversión extranjera en servicios públicos y en el sector petrolero.

Esa misma participación es muy significativa en el Ecuador en donde durante los últimos diez años se ha mantenido por encima de 55% e incluso en más de una oportunidad ha llegado a sobrepasar 85%. En Chile ha sido muy variable, en ocasiones significó 55% (1995) y en otras 5% (2004). Perú es el país que muestra mayor estabilidad en la participación de la minería en el total de la IED entre 1995 y 2004.

La mayor parte de la inversión extranjera directa en América Latina proviene de los Estados Unidos; sin embargo, España se destaca como un inversionista muy importante en los últimos años.

No obstante el positivo flujo de capitales hacia la región, América Latina se sigue destacando por tener unos indicadores de competitividad que no la favorecen. Sólo Chile presenta una posición favorable, puesto 23, entre 117 países analizados, según la clasificación del World Economic Forum 2005. Los demás países de América Latina aparecen de la mitad de la tabla hacia abajo. En su orden México 55; Colombia 57; Brasil 65; Perú 68; Argentina 72; Bolivia 101 y Ecuador 103.

La situación descrita se presenta a pesar de los cambios realizados por estos países especialmente durante la década pasada y en el transcurso de la actual. Estos resultados indican que los esfuerzos que se han hecho no son suficientes para mejorar la posición

competitiva de la mayoría de países y que la tarea está lejos de ser concluida para que estos países puedan competir con mayor éxito en los mercados internacionales. Entre los puntos más débiles de Colombia y, en general, de los países latinoamericanos, está el índice de desarrollo tecnológico, lo que corroboran las tesis del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial cuando se refieren a la poca capacidad de las empresas de los países en desarrollo para tener un mejor aprovechamiento de la inversión extranjera directa.

Si de indicadores de competitividad se trata, Chile es el país que ha logrado un mejor aprovechamiento de la IED. Como se puede observar, no es un problema de tamaño. Mientras que los montos promedios anuales que recibieron México y Brasil entre 2001 y 2004 superaron 4 y más veces los recibidos por Chile, los indicadores de competitividad, en especial los de desarrollo tecnológico, ambiente macroeconómico e instituciones públicas, son muy superiores en este último país.

Los países del sudeste asiático son el mejor ejemplo de aprovechamiento de la IED; hoy en día sus empresas compiten con las multinacionales de países desarrollados en la producción de bienes y servicios de alta tecnología. El comentario de la CEPAL sobre la calidad de la inversión y la capacidad de asimilación por parte de los países receptores es muy ilustrativo: "...a los países de América Latina les convendría concentrarse en la atracción de inversiones extranjeras directas de mejor calidad, para lo cual tendrían que adoptar una estrategia más ingeniosa de formulación de políticas".

Es necesario que los indicadores microeconómicos o de mejoramiento empresarial hagan parte de los resultados positivos de la IED en los países de América Latina. De allí que la responsabilidad social corporativa y la competitividad se deban entender como procesos íntimamente ligados. El manejo y los resultados de la inversión extranjera directa no son un asunto que competa unilateralmente a los países receptores sino que involucra también a los inversionistas. La responsabilidad social corporativa, así como la competitividad son procesos de largo plazo que tiene costos y beneficios y, en la medida en que los inversionistas estén en capacidad de identificar la mejor dirección de los recursos y los receptores de aprovechar y evaluar sus resultados, tanto, unos como otros, serán actores ganadores.

Es indiscutible que la llegada de capitales ha contribuido a incrementar el conocimiento y a una mayor explotación de los recursos mineros en estos países, que de otra forma no hubieran podido alcanzar los niveles de producción que hoy en día ostentan en muchos de los minerales estratégicos. Lo que está en discusión es la capacidad de aprovechamiento y la posibilidad de que los beneficios de estas inversiones se traduzcan en mayor generación de valor agregado y en la contribución a la disminución de la marginalidad de muchas de las comunidades que forman parte del entorno del desarrollo de muchos proyectos mineros.

El tercer indicador enunciado como otra de las manifestaciones tempranas o indirectas de la competitividad de los países es la participación de la inversión privada (PPI) en el desarrollo de la infraestructura, dadas las restricciones fiscales existentes. Según el Banco Mundial, esa participación en América Latina supera la de regiones como la del Sudeste Asiático y Pacífico, la de países de ingreso medio de Europa y Asia Central, de países del Medio Oriente y Norte del África, y del Sur del Sahara. La tendencia en los últimos años ha sido a un descenso en la participación de la inversión privada fenómeno que se repite a nivel mundial pero que corrige su tendencia en el 2004. La disminución de los capitales privados en la construcción de infraestructura ocurrida desde 1998 parece relacionarse con la claridad que, según el Banco Mundial, le ha faltado a los marcos regulatorios, lo que impide una mayor afluencia de capitales.

Las crisis macroeconómicas obligaron a la mayoría de las economías de la región a realizar fuertes ajustes fiscales y la mayor parte del peso recayó sobre los presupuestos de infraestructura que, finalmente, el sector privado no cubrió como lo esperaron los gobiernos. En la medida en que el déficit fiscal aumentó, los presupuestos para infraestructura cayeron. En síntesis, los países de América Latina muestran una diferencia sustancial sobre otras regiones del mundo en cuanto a la participación de la inversión privada en infraestructura que también es una manifestación de interés por parte de los inversionistas y que juega un papel determinante para el desarrollo y la competitividad del sector minero y de la economía en general. Esa diferencia es notoria frente a los países del Asia Oriental y Pacífico; sin embargo, es una situación que tampoco ha contribuido, como era de esperarse en los resultados de los indicadores de competitividad de la mayoría de los países de la región, en particular de los aquí analizados.

Las anteriores consideraciones han servido para clasificar los países por su potencial geológico minero y para identificar la capacidad que ha ganado América Latina y, en particular, los países objeto de este estudio para atraer capitales para el desarrollo de sus recursos. Sin embargo, las verdaderas competencias no pueden estar aisladas del análisis de factores tan fundamentales como el ambiente macroeconómico, el desarrollo de la infraestructura en cada uno de los países y de la regulación que de manera directa está relacionada con el sector minero. Los aspectos tributarios, los correspondientes al Código de Minas, los institucionales y los ambientales complementan el análisis actual de competitividad de los ocho países.

El ambiente macroeconómico es uno de los factores decisivos del clima de inversión. El riesgo país, normalmente asociado con los desequilibrios económicos y sociales, es uno de los interrogantes que tiene cada inversionista al aproximarse a una determinada economía. Por lo tanto, la capacidad que se tenga de mantener un crecimiento económico sostenido, con estabilidad de precios y tasas crecientes de inversión son la mejor respuesta a esos interrogantes. La capacidad de una economía de mantener un equilibrio fiscal entre ingresos y gasto público y reducir los niveles de desempleo son otras consideraciones de interés que entran en juego al tomar una decisión de inversión.

Los logros relativos en términos de estabilización de cada economía sobre trayectorias de alto crecimiento por períodos suficientemente largos de tiempo, son los aspectos que pueden aumentar la competitividad en la atracción de capitales por parte de los países.

América Latina, de acuerdo con las cifras que publica el Banco Mundial, es la región de menor crecimiento en los periodos 2003 y 2004 y en sus proyecciones 2006 – 2007. El crecimiento de América Latina estuvo muy por debajo de los países del Asia Oriental y Pacífico, de los del Sur del Asia, Europa Oriental y Asia Central e incluso de los países africanos y del Medio Oriente, tradicionalmente caracterizados por bajas tasas de crecimiento.

En un análisis más detenido de la situación de los países objeto de esta comparación se puede decir que entre 1995 y 2004 el crecimiento de los países se caracterizó por una gran dispersión de resultados y por fuertes fluctuaciones cíclicas. El crecimiento promedio de los ocho países en el período considerado no superó 2,4% y sólo tres de ellos Chile, Perú y Bolivia superaron el nivel de 3% anual promedio. El crecimiento promedio anual de Colombia 2,1% sólo superó el de Argentina 1% país que experimentó las más agudas crisis macroeconómicas de la década.

La reducción del desequilibrio entre oferta y demanda agregada en los mercados de bienes y servicios, que refleja el índice de los precios al consumidor final, es uno de los avances importantes de los países en cuestión. Desde 1996, el índice de precios al consumidor final se ha movido a niveles de un dígito. Argentina con el fenómeno de la dolarización tuvo por varios años inflación cero; a excepción de este país inflaciones de un dígito muestran por un transcurso de 10 años países como Chile, Bolivia, Brasil y Perú. Los países de alta inflación a mediados de la década pasada como México, Ecuador y Colombia, entraron en un proceso exitoso de su control. Actualmente el promedio de inflación en los ocho países es de 7,4 según cifras en 2004. Con Ecuador a la cabeza, país donde fue preciso recurrir a la dolarización para controlar la inflación, todos los países muestran un excelente comportamiento en el control de los precios al consumidor. En Colombia, el Banco de la República ha planteado una inflación objetivo de largo plazo entre 2 y 4%, meta que tiene una alta credibilidad entre los agentes económicos dado el éxito logrado durante los últimos 10 años.

Tasas de inflación bajas y estables tienen el beneficio de inducir menores tasas de interés, que promueven la inversión productiva, permiten a los agentes económicos (productores y consumidores) hacer planes de más largo plazo, mantienen el poder de compra de los consumidores, reducen los efectos distributivos adversos y facilitan la introducción de políticas anticíclicas; todo lo cual fortalece el crecimiento de la economía y su capacidad de generar nuevos empleos.

Otra de las variables de interés para los inversionistas externos es el grado de apertura de las economías al comercio exterior. Al observar para América Latina y el Caribe, en conjunto, y, en particular para cada uno de los países en cuestión, qué tanto han crecido los indicadores de comercio (exportaciones – importaciones) en los últimos años, con referencia a la situación en 1995, se puede apreciar que Colombia es tal vez la economía menos favorecida en estos términos. Mientras para la región las exportaciones en volumen prácticamente se han duplicado, para Colombia apenas se registra un crecimiento de 27%. En el caso de las importaciones, mientras la región se aproximó a un crecimiento de 80%, Colombia se acercó a 20%. Esos indicadores muestran el bajo grado de apertura de la economía colombiana frente a las demás analizadas.

Perú, Chile, Brasil y México, son las economías que más han avanzado en materia de apertura de sus mercados en la última década. Con el cierre de negociaciones del TLC con los Estados Unidos por parte de Perú y Colombia seguramente se producirán cambios en los niveles de apertura de estos dos países.

La formación bruta de capital es muy superior en Chile y México. Colombia se sitúa en lugar intermedio, cerca a las tasas de Brasil. El crecimiento económico está fuertemente relacionado con las tasas de inversión, aunque Bolivia parece ser una excepción en este período.

La situación fiscal también juega un papel definitivo en el grado de confianza que se puede tener en un país. En el análisis se puede ver que el gasto público de Chile y Perú, las economías con mayor crecimiento en el período, no superó 20% del PIB. En cambio las economías de menor crecimiento entre las que se encuentran Argentina y Colombia tuvieron un gasto público de 27% y 36% respectivamente.

Países con nivel de gasto público muy alto, como Colombia, tienen dificultades para su financiación, congestionan los mercados financieros, generan altos déficit fiscales que desalientan la inversión privada, aumentan el tamaño de la deuda pública y son un obstáculo al crecimiento económico, como lo confirman las cifras mostradas.

Efectivamente, países como Chile, con un balance de crecimiento sobresaliente, ha generado superávit fiscales considerables en toda la década y Perú ha logrado mantener el déficit fiscal bajo control, mientras que Colombia y Argentina han pasado años con déficit superiores a 4% del PIB. Sin embargo, Argentina, desde 2003 ha logrado pasar con superávit fiscal los últimos años y en Colombia, para el cierre de 2005, el sector público consolidado pasó el año con un déficit cercano a cero, gracias principalmente a los ingresos de ECOPETROL por los altos precios del petróleo. La pregunta es si esta situación es sostenible en el mediano plazo, sin una reducción significativa en el déficit del Gobierno Central, que en 2005 terminó en 4.9% del PIB.

Finalmente, los desequilibrios en el mercado de trabajo, medido en términos de tasa de desempleo, influyen en las decisiones de inversión, toda vez que altos niveles de desempleo abierto están normalmente asociados con altos niveles de subempleo, tendencia a la baja en los salarios reales y en la capacidad de compra de la población, aumento de los niveles de pobreza e inestabilidad social, que se puede reflejar en violencia e inestabilidad política.

Las tasas de desempleo en zonas urbanas, son las que tienen un mayor poder desestabilizador. La tendencia general de la región es a un aumento en las tasas de desempleo en la última década, con una tasa promedio cercana a 10%. Colombia ha venido disminuyendo sus tasas de desempleo desde 2001. Tasas promedio por encima de 10%, que comienzan a causar serios problemas sociales, las han tenido en la última década tres países: Colombia, Argentina y Ecuador. Países como Chile México y Bolivia se han mantenido con tasas de desempleo por debajo de un dígito; y Brasil, que pertenecía a ese club, en 2004 pasó al grupo de países en riesgo.

En términos de competitividad macroeconómica los anteriores resultados muestran una situación desventajosa para Colombia. Mejorar estos indicadores toma mucho tiempo. Durante los últimos años empieza a notarse el esfuerzo y es así como la tendencia de muchos de esos indicadores empieza a ser positiva.

Para los próximos años se espera que las tasas de crecimiento de la economía mundial se mantengan en los niveles de 2005 y que los precios de las materias primas también descendan levemente. El precio del petróleo podría demorarse un poco más en caer. Ante una eventual caída en los términos de intercambio las economías aquí consideradas y en general las de América Latina estarían en mejor posición que en el pasado para afrontar una crisis de esta naturaleza. Las razones son varias, entre ellas, las de haber aprovechado el momento para hacer ajustes estructurales a su posición fiscal y reducir su deuda pública; el balance de sus cuentas corrientes está mejor y las reservas en aumento. El consumo de los hogares pasó a ser uno de los pilares del crecimiento en años recientes.

Para Colombia, en particular, las condiciones se presentan más favorables desde el punto de vista de la demanda. La formación bruta de capital y las exportaciones se presentan como los líderes del crecimiento en 2005. Desde el punto de vista de la oferta, las importaciones y los bienes durables fueron los que más contribuyeron al crecimiento del PIB en 2005. La tasa de desempleo urbano ya se situó en el 2005 en 11,2. Cuando las expectativas de déficit fiscal se situaban en 2.5% del PIB el resultado para 2005 fue cercano a cero, como resultado de la reevaluación del peso, el canje de deuda externa por interna y a la reprogramación de plazos. La deuda externa pasó de 54% del PIB a 38% en el 2005. Con estas condiciones no parece difícil acercarse a la meta de 36% en el 2001 y 31% en el 2014.

Si a lo anterior se le agrega que, gracias a las recientes reformas pensionales, los pagos actualmente equivalentes a 4.2% del PIB alcanzarán su punto máximo en el 2008 y disminuirán a partir del 2009 y que las finanzas de los gobiernos locales han mejorado

sustancialmente, gracias a la presión del gobierno central, se puede concluir que un complemento necesario para mejorar la confianza de las finanzas públicas sería el mejoramiento del déficit del Gobierno central (4.9%) que es muy alto.

En los últimos tres años las exportaciones recuperaron la tendencia de largo plazo, como resultado de los altos precios del petróleo, el carbón, el níquel y el café. El superávit comercial de Colombia creció 66% entre 2004 y 2005. Finalmente, los mercados financieros tienen hoy en día un mayor nivel de confianza en Colombia que hace tres o cuatro años.

La infraestructura es otra de las variables determinantes de la competitividad. El estudio muestra que Colombia tiene una posición intermedia en la que solamente supera la de Ecuador y Bolivia. México, Brasil y Argentina aparecen como los países mejor dotados de infraestructura. Chile sobresale por su liderazgo en telecomunicaciones, pero no tiene la infraestructura física en energía y transportes que tienen los tres anteriores.

La competitividad futura de los carbones colombianos depende de las obras de infraestructura necesarias para garantizar la salida de los aumentos en la producción nacional que podrían llegar a 75 millones de toneladas en el 2010 y a 100 millones de toneladas en el 2019. Los carbones del Cerrejón Zona Norte salen por vía férrea hasta Puerto Bolívar. Otros carbones del Distrito de Barrancas se exportan también por Puerto Bolívar y los demás salen por carretera hasta Santa Marta, donde las necesidades radican en mejorar algunos tramos de la carretera como el de La Florida – El Ebanal.

También existe la necesidad de garantizar la salida de los carbones de la Jagua de Ibirico que salen por vía férrea y vial. De igual forma la producción de los Distritos Centrales de Montelíbano; Zulia; Paz de Río; Zipaquirá y Amagá necesita atención para el mejoramiento de la infraestructura de transporte. Los del Zulia tienen los problemas adicionales de los trámites y cruces de frontera por Venezuela y se ven en la necesidad de multiplicar sus opciones de salida por el Puerto de Barranquilla utilizando la vía Cúcuta – Ocaña – Aguachica – Barranquilla. Los del Distrito de Paz de Río que generalmente salen por Buenaventura y Barranquilla, podrían verse beneficiados con la rehabilitación del ferrocarril hasta Santa Marta o de un transporte combinado entre la red vial, utilizando la carretera Barbosa – Vélez – Puerto Araujo y de allí tomar la opción del ferrocarril o la del Río de La Magdalena.

El mejoramiento de las vías Lenguazaque – Bucaramanga – Barranquilla y de la vía Bogotá – Ibagué – Buga – Buenaventura mejorarán la competitividad de los carbones del Distrito de Zipaquirá. Para este Distrito son muy importantes la mejoría de las condiciones de la vía Vélez – Landázuri – Puerto Araujo que podría facilitar la utilización de un transporte intermodal (carretera – ferrocarril) a partir de Puerto Araujo y la Troncal del Carbón que une todos los municipios carboníferos más importantes de la sabana cundi- boyacense. Por último, los carbones de Amagá que utilizan la Troncal del Café también se verán

beneficiados por el mejoramiento de las condiciones de la vía Amagá – La Pintada – Cerritos – Buga – Buenaventura. La mayor producción de níquel se espera que no se vea afectada por problemas de transporte en el futuro.

Varios proyectos están considerados como prioritarios para la competitividad del país. El objetivo principal son las transversales por donde circula 90% de la carga y 77% de pasajeros y que son las siguientes: Transversal Buenaventura – Puerto Carreño; Transversal Tumaco – Mocoa; Transversal L Tribuga; la Troncal de Occidente; Troncal de Urabá; Depresión Momposina; Troncal Momposina y la Troncal del Magdalena. Entre las más importantes obras para la competitividad está la modernización del corredor Bogotá – Buenaventura, que contiene obras como el Túnel de la Línea; el Túnel de Boquerón; la variante de Melgar; cuatro viaductos entre Gualanday, Coello y Cajamarca; la concesión Armenia – Calarca – La Paila; las dobles calzadas de Buga – Tulúa- La Paila y la vía Buga – Loboguerrero Buenaventura.

El Programa Integral de Infraestructura Vial orientado a mejorar la competitividad y productividad del país tiene dos componentes. El primero, ocuparse de recuperar y mantener en buen estado los corredores viales más importantes del país y, el segundo, mejorar la infraestructura vial secundaria y terciaria o sea el Plan 2.500 que puede ser especialmente importante para muchas de las regiones mineras del país, lejanas a la red troncal nacional de carreteras.

Los esfuerzos que se vienen realizando en materia de infraestructura vial no tienen antecedentes. Con el cierre de las negociaciones del TLC y con su inminente aprobación en los próximos meses Colombia no tiene alternativa diferente a dar un impulso en el desarrollo de su infraestructura, como efectivamente lo está haciendo, coincidiendo con las recomendaciones de organismos internacionales y de estudios especializados sobre el tema, que afirman que los desarrollos en infraestructura son los aliados más poderosos para reducir la marginalidad y abrir posibilidades de integración al país económico a muchas regiones que no han tenido posibilidades de ello, en gran parte debido a la falta de infraestructura. En segundo lugar porque los presupuestos dedicados a educación, agua potable y saneamiento básico, entre otros objetivos de desarrollo social, tienen mejores resultados cuando se cuenta con obras de infraestructura.

En materia tributaria, los impuestos si bien no son el factor fundamental para decidir invertir en un sector económico, sí constituyen un elemento importante que debe ser analizado para determinar la rentabilidad del negocio. El mayor componente de la carga tributaria, es sin duda el impuesto sobre la renta, pero también inciden otros factores como el impuesto sobre las remesas al exterior, el impuesto sobre el patrimonio y la no deducibilidad de la mayor parte de los impuestos a las operaciones.

La actividad minera, como lo advierten diferentes estudios comparados, se grava de manera general como las demás actividades, pues el modelo del impuesto a la renta en todos estos países es de un tributo global y anual, que en otras palabras significa que grava todas las rentas netas obtenidas durante el año por el contribuyente, sin importar su origen o naturaleza. Sin embargo, la actividad minera tiene costos fiscales específicos derivados de explotar el patrimonio público, dado que el Estado se reserva la propiedad del subsuelo y por tanto, de los recursos naturales, y en este sentido los cánones y las regalías constituyen cargas fiscales no tributarias, específicas de la inversión minera, que igualmente es una constante en los países analizados.

La carga tributaria en los países de la muestra debe considerar varios factores entre ellos la inestabilidad fiscal propia de estos países, inestabilidad que se explica a su vez por la polarización política y los altos niveles de pobreza de la población, que presionan fuertemente los recursos fiscales y exigen a su vez una tendencia a incrementar la carga fiscal, con lo cual se afecta directamente el retorno de los inversionistas. Por otra parte, la tarifa nominal no puede tomarse como un indicador único, pues los beneficios fiscales reducen la carga a un concepto de tarifa efectiva, que no siempre es fácil de determinar por las complejidades de la información tributaria y sus diferencias con la información comercial. Así, si bien es posible afirmar que en Colombia la tarifa nominal es especialmente alta, los incentivos tributarios y la evasión disminuyen la tarifa efectiva.

La inversión en minería se debe beneficiar con la creación de un marco jurídico que disminuya la incertidumbre de los inversionistas por cambios tributarios, habilitando un régimen de estabilidad jurídica mediante un contrato entre 3 y hasta por 20 años con el Estado.

Lo relevante desde el punto de vista de la competitividad son las comparaciones entre países. Las estadísticas revelan diferencias según el ámbito de las variables incluidas. Tomando como fuente la CEPAL, se advierte que si bien Colombia tiene una carga baja, es superior a la de los países objeto de la comparación. Sin embargo, esta muestra no comprende los impuestos subnacionales ni la seguridad social y en los países más grandes de la región, Argentina, Brasil y México, por ser países federales, la tributación subnacional es significativa, por lo cual aparecen con una carga relativamente baja.

Por lo tanto, al analizar la posición de Colombia en estadísticas que integran la carga tributaria subnacional y las erogaciones a cuenta de los sistemas de seguridad social, encontramos que Colombia presenta una carga tributaria efectiva de 18,2% ubicándose por debajo tanto del promedio de los países de América Latina como de los países de la OCDE.

La situación fiscal constituye también un elemento a valorar, pues se presenta como un riesgo latente en el aumento de los costos tributarios. En Colombia, a pesar de cierta recuperación de la economía, tres factores pesan sustancialmente en el futuro fiscal y por ende, en la necesidad de aumentar la carga tributaria en los próximos años. El servicio de la

deuda, las transferencias y las pensiones. En efecto, para el 2006, sobre un presupuesto nacional total de 106 billones, tan solo tres rubros, intereses- sin amortizaciones-, pensiones y transferencias, suman 47.3 billones frente a 44.9 billones de ingresos tributarios.

Por otra parte, es necesario recordar que en el 2006 se agotan las fuentes de recursos tributarios transitorias que se aprobaron en las dos últimas reformas, recursos que al estar destinados a la financiación de gastos corrientes, necesariamente deberán ser sustituidos, por lo cual, es imprescindible una nueva reforma en el presente año, una vez se posesione el nuevo Gobierno y el nuevo Congreso en el segundo semestre.

La actividad minera tiene costos tributarios adicionales, como son el Gravamen a los Movimientos Financieros -*GMF*-, que se causa por el retiro de los depósitos bancarios con una tarifa del 4 por mil del valor del retiro para el titular de la cuenta; *el impuesto de remesas* que grava con 7% las rentas giradas al exterior; *el impuesto de timbre* que grava los documentos y contratos escritos en donde consten obligaciones, siempre que excedan de 63.2 Millones (año 2006) con una tarifa de 1.5% del valor del contrato o documento. Los minerales no están gravados con el IVA pues, en general, se excluyen los bienes en estado natural. Sin embargo, la actividad minera puede pagar IVA por los bienes y servicios importados y comprados localmente así como por los servicios contratados que están gravados con este impuesto.

En cuanto a la legislación minera en el ámbito latinoamericano se introdujeron, en los años noventa, reformas estatales que buscaron adaptar las legislaciones y las instituciones públicas a los nuevos postulados económicos incorporados en los ordenamientos jurídicos de los distintos países, y, especialmente, para establecer mecanismos que facilitaran la vinculación de los inversionistas privados, nacionales y extranjeros, a la actividad minera.

En Colombia, con la expedición de la Ley 685 de 2001, se adoptó un nuevo Código de Minas que recoge las orientaciones básicas de la legislación minera de América Latina, y que establece las reglas para regular las relaciones entre el Estado Colombiano y los particulares interesados en realizar las actividades mineras, así como los instrumentos que buscan lograr el desarrollo de la industria a corto, mediano y largo plazo.

Con la adopción de normas y reglas claras, se busca garantizar seguridad y estabilidad jurídica en el sector minero, con el fin de crear condiciones atractivas para la inversión. Sin embargo, en el logro de este propósito también influyen otros factores, de orden económico, de seguridad nacional, de institucionalidad, riesgos del entorno, y posibilidades reales de competitividad en el sector.

Analizada esta nueva normatividad con las legislaciones mineras de países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú, importantes en el desarrollo de esta industria, se encuentran principios comunes, propios del derecho minero español (con excepción de Brasil), y algunos criterios diversos que reflejan sus propias tradiciones

jurídicas y las decisiones de políticas nacionales definidas para atraer la inversión a sus sectores de minería, principalmente.

A título de ejemplo, se encuentra en el análisis comparativo, que en todos los países existe el dominio exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado sobre los recursos naturales, y se ha fortalecido el mecanismo de la concesión, como instrumento jurídico idóneo para otorgar derechos mineros a los interesados en su exploración y explotación.

Las características particulares de la concesión pueden variar de un país a otro, debido, principalmente, al interés por alcanzar niveles de competitividad que permitan impulsar la inversión en el sector minero, que se convierte en uno de los factores esenciales para establecer los criterios generales que sustentan las legislaciones mineras.

El análisis jurídico comparativo permite concluir que la legislación Colombiana ha logrado importantes avances en materia de creación de condiciones favorables a la inversión, pero sin que pueda equipararse con legislaciones como la de Chile, Perú, por citar dos casos analizados, en las cuales los instrumentos de protección a la inversión minera tienen un especial rango jurídico, como ocurre en el régimen chileno, que se establece en la misma Constitución Nacional (Art. 19, num. 24).

El marco jurídico definido en el nuevo Código de Minas colombiano requiere profundizarse y consolidarse. Este es el reto actual, en aras de construir un escenario que resulte efectivamente atractivo para la inversión. La tarea de reglamentación y desarrollo de sus disposiciones, no está todavía concluida; el procedimiento administrativo minero debe ser acatado y aplicado en los términos previstos en la misma legislación, para lo cual se necesitan instituciones fuertes, sólidas, confiables, cuyo desarrollo tampoco ha terminado, tal como se analiza en los apartes correspondientes.

Las estructuras institucionales públicas deben estar definidas en relación directa con los fines y roles que se asignan al Estado y el modelo económico adoptado bajo esta forma de organización política, pues se consideran elementos determinantes para la eficacia de sus fines.

El hecho de que los Estados ofrezcan un sistema institucional consolidado y eficiente, es un valor que, por sí mismo, tiene peso específico en la ponderación de los factores determinantes para escoger uno u otro país como receptor de la inversión. Una institucionalidad débil, que carezca de sustento jurídico sólido y herramientas operativas y que no ofrezca respuestas ágiles y oportunas a los inversionistas, no es, por supuesto, un factor que los atraiga y, menos aún, una garantía de seguridad y confianza.

Estos postulados han guiado las reformas institucionales de los países de la región, que han adoptado estructuras administrativas con rasgos similares, con el propósito de responder de manera eficiente, objetiva y rápida a los requerimientos de los interesados en desarrollar actividades en este sector.

Los cambios sustanciales introducidos por la Constitución Política de 1991 en la concepción y roles asignados al Estado y la economía, hicieron necesaria la adopción de nuevos instrumentos y mecanismos jurídicos que permitan crear condiciones que hagan competitiva la industria en el ámbito internacional y atractiva a los inversionistas

Para contribuir al logro de estos propósitos se vienen introduciendo reformas en la estructura institucional del sector minero que tienen como fin organizarla como sistema, con relaciones jerárquicas y de coordinación claramente definidas para la interacción de las distintas entidades que tienen ingerencia en el sector; contar con organismos rectores de la política; mecanismos eficientes de planeación y promoción del desarrollo; e instrumentos que permitan la obtención y divulgación de información confiable y oportuna; agilidad en los trámites de la autoridad minera; así como la administración y el control eficiente de los recursos mineros.

Consecuente con el objetivo trazado por el Gobierno Nacional para la reforma institucional, se reestructuró el Ministerio de Minas y Energía, se decretó la supresión, disolución y liquidación de la Empresa Nacional Minera, MINERCOL, y se reestructuró el INGEOMINAS.

Adicionalmente, el Código de Minas creó nuevos organismos, como el Consejo Asesor de Política Minera, fortaleció el Ministerio de Minas y Energía como única autoridad minera del orden nacional, sin perjuicio de que éste delegue algunas de sus funciones en otras entidades descentralizadas, y en las entidades territoriales del orden departamental, tal como se había hecho en los años anteriores.

El Estado colombiano ha estructurado una institucionalidad que puede ser adecuada a los fines señalados; no obstante, para que ésta sea eficiente debe disponer de todos los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros, que sean suficientes y sólidos para lograr el desarrollo efectivo de la industria minera.

Todas las legislaciones de los países considerados en el estudio consagran normas ambientales que desarrollan principios generales dirigidos a orientar la protección y preservación del medio ambiente, mecanismos para garantizar la participación ciudadana y obtener información relevante; definir la institucionalidad ambiental y los instrumentos jurídicos destinados a otorgar autorizaciones y licencias ambientales; acciones administrativas y jurídicas para hacer responsables a quienes causen daños ambientales y, finalmente, un régimen sancionatorio. El concepto general de muchos tratadistas es que las normas ambientales son suficientes, pero carecen las autoridades de contundencia y efectividad para darles cumplimiento.

Finalmente, es necesario concluir que, si bien Colombia no está a la cabeza de los países con mayor potencial minero en América Latina, si viene trabajando en la construcción de mejores ambientes a nivel macro, meso y microeconómico para el sector, que no son desarrollos de corto plazo y que, por el contrario, su consolidación es el producto de un

esfuerzo sostenido de largo plazo, como el que ha realizado la economía Chilena en las últimas décadas. En esta dirección, Colombia ha formulado el Plan 2019 para lograr un desarrollo competitivo en el largo plazo, dentro del cual es conveniente que se tengan en cuenta los diagnósticos y conclusiones del presente Estudio, para que la minería sea uno de los sectores beneficiarios de este Plan.