Costo económico de la inestabilidad y debilidad institucional de la gestión socio-ambiental de los proyectos de inversión en los sectores de minería energía e infraestructura en Colombia

Juan Benavides
Astrid Martínez
Leonardo Villar Gómez
David Forero Claudia Mora

Presentación de Astrid Martínez al Congreso Nacional de Minería
Cartagena de Indias
Mayo 3, 2018

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Proyecto Norte Claro

- Foro de un grupo de empresas que analizan el entorno de las inversiones con el propósito de hacer diagnósticos y recomendaciones para la remoción de los obstáculos al buen funcionamiento de los mercados y su regulación.
- Encomiendan un estudio a Fedesarrollo para determinar el impacto de la debilidad institucional y de la inestabilidad normativa en la gestión socio ambiental de los grandes proyectos de inversión de Colombia. Aquí presentamos únicamente los mineros y de hidrocarburos

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Contenido.

Análisis del Entorno de las Inversiones.

Canales que influencian la velocidad de las inversiones

Marco Constitucional y Legal

Estudios de Caso

Costo económico análisis de impactos sectoriales y macroeconómicos.

Conclusiones

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Contenido.

Análisis del Entorno de las Inversiones.

Canales que influencian la velocidad de las inversiones.

Marco Constitucional y Legal.

Estudios de Caso.

Costo económico análisis de impactos sectoriales y macroeconómicos.

Conclusiones.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Industrias Extractivas.

- En los últimos quince años, los sectores de minería e hidrocarburos han tenido una dinámica en Colombia que ha contribuido de manera importante a la evolución de las exportaciones, a la inversión extranjera y a los ingresos fiscales, tanto del gobierno central como de las entidades territoriales. Este comportamiento aumentó la dependencia externa de la economía colombiana exponiéndola a la volatilidad de las cotizaciones internacionales del carbón y del petróleo, en respuesta a las variaciones de la demanda mundial, en mercados en los cuales el país es tomador de precios.
- Esta dinámica produce también crecimiento de la industria, la construcción, y los servicios de transporte, ingeniería, así como de varias regiones productoras

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Frenos a la Inversión.

- Los frenos a la velocidad de inversión llegan por dos grandes canales institucionales en los sectores de infraestructura, telecomunicaciones, energía y minería:

Sectoriales.

- Cada sector tiene obligaciones contractuales, regulación e incentivos distintos con respecto de la fecha de entrada de los proyectos. Dependiendo de su historia y cultura empresarial, y de los vehículos de inversión (corporativos o mediante project finance), los inversionistas enfrentan de manera diferenciada los problemas del licenciamiento ambiental y de relación con las comunidades, que pueden generar roles de mayor proactividad y liderazgo cuando existen penalizaciones o costos de oportunidad tangibles por los retrasos.

Coordinación.

- Las gobernaciones, alcaldías, municipios y ciudadanos de territorios en donde se van a construir o instalar proyectos de infraestructura, energía y minería, partirían de la expectativa de que, dentro del proyecto, sus costos deben ser inferiores a sus beneficios.

Canales Sectoriales.

Sector de Minería.

- En la fase exploratoria no hay obligación de licenciamiento ambiental. Las firmas deben obtener un título minero otorgado por la Agencia Nacional Minera que les permite hacer exploración en un área determinada. Se requieren permisos para algunas labores como remoción de materiales, uso de cauces y sísmica. Para la explotación se requieren planes de manejo ambiental y licenciamiento ante la ANLA o las corporaciones regionales, dependiendo del mineral y del tamaño de la explotación. Rige también la obligación de las consultas previas con las comunidades étnicas en el marco de la Constitución Política y de la Ley 70 de 1993.

Canales Sectoriales.

Sector de Petróleo.

- A diferencia del título minero, el contrato de concesión con la ANH otorga la facultad de explorar y explotar los hidrocarburos desde el principio. Considera una fase cero donde las empresas deben adelantar los licenciamientos ambientales y sociales requeridos. La explotación requiere permisos y licenciamiento ambiental, así como consulta previa con las comunidades étnicas, allí donde ellas estén presentes.
- El derecho a explorar y a explotar recursos mineros y de hidrocarburos tiene como contraprestación el pago de regalías y cánones. En hidrocarburos, hay cláusulas que permiten que el Estado aumente su participación en las utilidades de los proyectos cuando la cotización del crudo aumente por encima de cierto nivel. Los empresarios se comprometen a adelantar un conjunto de actividades, a devolver áreas según cronograma y a revertir los activos al final de un período establecido.

Canales de Coordinación.

- **Los costos son locales y los beneficios son nacionales**. En los proyectos eléctricos y de telecomunicaciones, los costos impactan a las localidades. Los beneficios para la conectividad y la calidad de los servicios alcanzan al conjunto de la sociedad, pero deben ser evidentes y valorados para las comunidades impactadas.

- **Las compensaciones y las transferencias a las entidades territoriales** en Colombia se definen, calculan y asignan en el nivel central del Gobierno. El propósito principal es el redistributivo. El diseño no debe ignorar el costo diferencial que tienen las actividades extractivas y de infraestructura en las regiones impactadas y las entidades territoriales deben participar en la evaluación del costo y la asignación del beneficio bajo la dirección del nivel central.

- **La dotación de bienes y la provisión de servicios públicos y sociales, así como el imperio de la ley es baja en algunas regiones.** La construcción de proyectos de infraestructura y de energía de gran magnitud es una oportunidad para afianzar la presencia del Estado en las regiones.

Canales de Coordinación.

- **Los mandatos constitucionales y el contrato social que los define requieren desarrollos legales y reglamentarios, así como la coordinación de las entidades públicas en los niveles y sub nacionales del gobierno.** En ausencia de los desarrollos legales previstos en la Constitución Política, la Corte Constitucional produce Sentencias que protegen los derechos constitucionales. La carencia de una Ley Estatutaria de la consulta previa ilustra el hecho. Esta Ley debe ordenar el proceso, establecer las responsabilidades de las entidades y aclarar los límites del ejercicio de tal manera que las comunidades étnicas, reconocidas y catastradas, conozcan las características de los proyectos, la evaluación de los costos y los beneficios, pudiendo controvertir, pero no vetar las actividades de beneficio nacional, en ambientes locales.

Canales de Coordinación.

- **Los problemas de coordinación institucional son crecientes.** Las fallas de la coordinación son de dos tipos. Uno, en el nivel procedimental donde varias entidades exigen trámites que se pueden centralizar en ventanillas únicas y otro, en el nivel estratégico, donde las entidades no responden a un único propósito nacional, como ilustran los déficits de infraestructura o la explotación de los recursos naturales.
- La debilidad institucional es fuente de altos costos de transacción para los inversionistas y para el conjunto de la sociedad que deberá pagar altos precios y tarifas de los bienes y servicios, y cuya economía ve reducida la competitividad de sus productos.

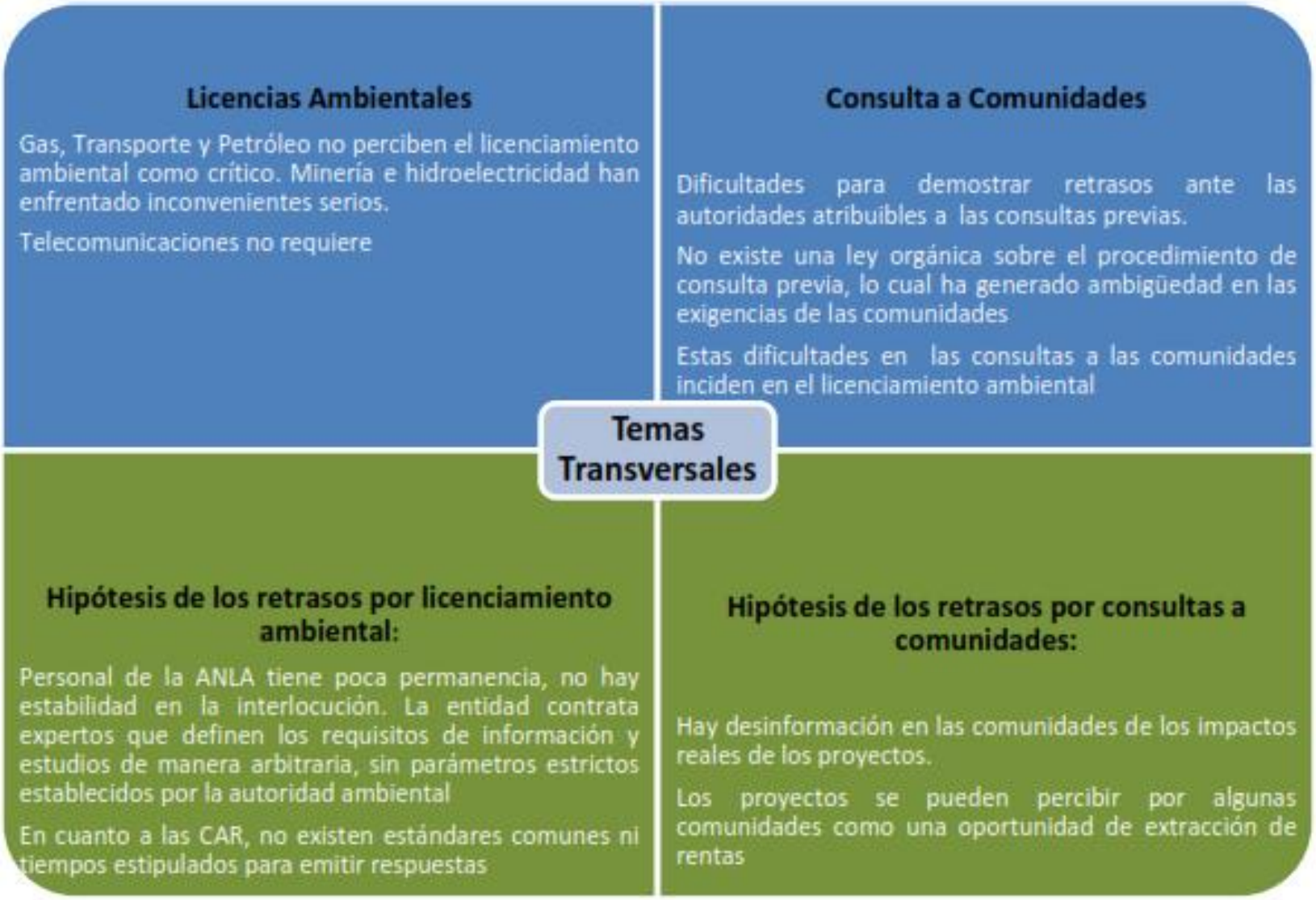
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Negociación Bilateral.

- **Puja entre firmas y comunidades con expectativas altas e inciertas**. La consulta previa se puede representar como un juego en que las comunidades solicitan compensaciones y las firmas sólo pueden aceptar una propuesta inferior a su valor de reserva.

- **Retrasos como resultado de la negociación**. Se representa por una curva que modela los retrasos de ingreso de los proyectos como función de las fortalezas relativas de las comunidades y las firmas, modulada por la capacidad pública en lo ambiental y en lo comunitario.

Temas Transversales-Entrevistas.



Sector de Minería.

Licenciamiento Ambiental.

- **Problemas:** El retraso en la aprobación de licencias ambientales reduce la rentabilidad de los proyectos. En algunos casos, se producen tardíamente las licencias ambientales, cuando se aprueban en un momento en el cual los proyectos han dejado de ser rentables. Los retrasos por reformulación no incrementan los costos operacionales o de la deuda. Hay debilidad técnica en la ANLA y falta diferenciar los términos de referencia para los estudios de impacto ambiental para cada mineral.
- **Causas:** No existen problemas críticos en el trámite de las licencias ambientales y la reglamentación conjunta de la ANLA y el Ministerio de Ambiente, pero sí existe conflicto de competencias y coordinación entre autoridades de diferente nivel territorial, especialmente en lo referente a la relación entre la ANLA y las CAR.

Consulta a Comunidades.

- **Problemas:** Hasta el momento, la consulta con comunidades étnicas no ha implicado una pérdida o retraso de ganancias netas; no es un factor determinante en el incremento de costos operacionales o reformulación de los proyectos. Sin embargo, la ausencia de una reglamentación genera incertidumbre hacia el futuro acerca de los tiempos, lo que afecta el desarrollo y las perspectivas de los proyectos.
- **Causas**: La ausencia de una ley estatutaria que reglamente el proceso de consulta previa conduce a una creciente inestabilidad en los tiempos de proceso, que se ha visto exacerbada por las decisiones de la Corte Constitucional. La debilidad institucional y la pobreza de las regiones ha conducido a que el mecanismo de consulta se convierta en un mecanismo para solucionar sus dificultades, lo cual se ve profundizado por la existencia de percepciones erradas en las comunidades, de tal manera que magnifican los impactos de la minería debido a los sesgos existentes y promovidos por diversos agentes.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Sector de Petróleo.

Licenciamiento Ambiental.	• **Problemas:** Los trámites con la ANLA han mejorado. Existen tiempos de referencia claros para la generación de las licencias con esta institución. Sin embargo, la alta rotación del personal produce disparidad de criterios. Existen proyectos de hidrocarburos no convencionales que requieren habilidades técnicas que la ANLA no tiene. La gestión de licencias ante las CAR es crítica, pues no tienen tiempos estructurados para generar un pronunciamiento. • **Causas:** La falta de experticia técnica y el temor a las sanciones de los organismos de control ha generado requerimientos excesivos o poco pertinentes por parte de la ANLA o de sus contratistas y a la dilación de las decisiones. Las CAR tramitan los planes de manejo ambiental sin procedimientos estandarizados, lo que genera incertidumbre con respecto de los tiempos de aprobación de los estudios de impacto ambiental y de las compensaciones.
Consulta a Comunidades.	• **Problemas:** Las consultas previas en el sector son complejas. Las dificultades aparecen por la ausencia de reglamentación y la incertidumbre sobre cuáles son las comunidades a las que se les debe consultar. Existen incentivos perversos en la ruta metodológica del proceso de consulta previa, pues las comunidades étnicas han venido escalando la magnitud y el monto de sus exigencias para iniciar el proceso de la consulta. Las consultas populares constituyen un nuevo motivo de preocupación en el sector y crean incertidumbre a los inversionistas • **Causas**: Existen distorsiones en la percepción de las comunidades ante los proyectos de hidrocarburos. Debe haber un proceso informado de consulta y la ANH debe presentar las características del proyecto a las comunidades. La carencia de esta información y acompañamiento del Estado, lleva a las comunidades a exagerar los impactos que puedan generar estas actividades.

Economía Política-Actores.

Autoridades Locales.	• En la minería, los hidrocarburos y la generación hidroeléctrica, las gobernaciones o alcaldías involucradas pueden percibir que los costos de la explotación son superiores a los beneficios (para el país, en su mayoría), o incluso en el caso contrario, esperar que el proyecto genere "desarrollo" más allá de las compensaciones (aumento de dotación de bienes públicos, generación de empleo, impulso a nuevos negocios).
Comunidades.	• Las comunidades tienen un poder de veto *de facto*, más no *de jure*, en el proceso de consulta previa, porque su protocolización se requiere como requisito para procesar la licencia ambiental y por los derechos que las Cortes otorgan en el proceso. Las comunidades pueden ser de tres tipos. Las comunidades de Tipo 1 (aspiraciones y capacidad de negociación modestas), de Tipo 2 (con aspiraciones y capacidades altas, dentro la legalidad) o de Tipo 3 (con su representación capturada por intereses externos).

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Economía Política-Actores.

Autoridades Ambientales.

- La ANLA recurre a la tercerización parcial de los servicios profesionales para el otorgamiento de las licencias ambientales, lo que en ocasiones genera discontinuidades de criterio por el cambio de profesionales dedicados a la supervisión y tiempos adicionales. Los requisitos de procesamiento de licencias ambientales en ANLA tienden a ser homogéneas por tamaño y complejidad del proyecto, y pierden proporcionalidad en casos simples (por aplicación del principio de precaución). En general, las autoridades ambientales regionales no son fuertes técnicamente, y sus solicitudes pueden ser impredecibles.

Autoridades Sectoriales.

- Los sectores transfieren a las firmas la mayoría de las responsabilidades de relación con terceros (adquisición de predios, consultas previas) que preceden a la construcción de los proyectos. Las consecuencias privadas de los retrasos difieren porque existen regulaciones específicas por sector con respecto a las consecuencias de los retrasos.

Economía Política-Actores.

Poder Ejecutivo.

- La inversión pública regional es baja por el limitado recaudo central y por malas decisiones o ejecuciones de proyectos a nivel local. La transferencia de regalías o fondos del Sistema General de Participaciones asume regiones capaces de diseñar e implantar autónomamente planes eficaces de inversiones en sectores predefinidos. La descentralización de la Constitución de 1991 no tuvo un plan de transición en la que el estado central fuera co-financiador y transfiriera capacidades técnicas a los entes locales con mayores debilidades. Los instrumentos de coordinación fiscal entre los niveles nacional y regional, tal como los Contratos Plan, se usan como excepción y no como regla.

Las Altas Cortes.

- Las Altas Cortes llenan vacíos en la reglamentación de la consulta previa y crean nuevos derechos a las comunidades, en ocasiones de manera retroactiva a la emisión de normas. El denominado "activismo" de las Altas Cortes tiene dos problemas: (i) los nuevos derechos se crean sin fondeo; (ii) se genera bajo la perspectiva ideológica de "suma cero" en el territorio, donde el medio ambiente y las comunidades se definen como "perdedores" a causa de los proyectos.

Economía Política-Actores.

Firmas Inversionistas.

- Las firmas que invierten en los sectores tienen un nivel técnico alto y similar en gestión ambiental, pero difieren en tradiciones, incentivos y capacidad de anticipar problemas con las comunidades. En minería, proyectos hidroeléctricos, hidrocarburos, transporte de gas y transporte vial, aunque existen capacidades de gestión y tradiciones de negociación con comunidades y con las autoridades ambientales, el riesgo principal es de que el proyecto como un todo aborte, lo que ha sido de difícil previsión.

Contenido.

Análisis del Entorno de las Inversiones.

Canales que influencia la velocidad de las inversiones.

Marco Constitucional y Legal.

Estudios de Caso.

Costo económico análisis de impactos sectoriales y macroeconómicos.

Conclusiones.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Marco Constitucional y Legal.

- En su expresión de mandato-deber, la Constitución Política impone en cabeza del Estado y de los particulares, la obligación de protección de los recursos naturales que sirve de justificación para establecer limitaciones al ejercicio de determinados derechos como es el caso de los derechos económicos y el de propiedad e iniciativa privada.
- Ninguna persona –salvo excepciones a los derechos adquiridos- puede detentar la propiedad sobre el ambiente y los recursos naturales, de suerte que el uso y aprovechamiento de éstos, y en general de todos los elementos ambientales, requiere de la autorización del Estado.

Marco Constitucional y Legal.

- El desarrollo de cualquier actividad productiva que genere algún impacto o requiera para su desarrollo del uso de los recursos naturales renovables, deberá obtener los debidos permisos y/o licencias de carácter ambiental.
- Los tiempos señalados para los trámites nunca se cumplen por distintas razones que pueden ir asociadas desde la acumulación de trámites en las entidades, negligencia y falta de capacidad técnica, la ausencia misma de algunos procedimientos reglados que permiten que las autoridades soliciten requisitos a su antojo, la participación de terceros a través de distintas instancias, la falta de rigor en los estudios y solicitudes allegadas por los interesados, hasta problemas de corrupción.

Consulta Previa.

- La Ley 99 de 1993 prevé la necesidad de consultar a las comunidades respecto de la expedición de normas y legislación, así como de las decisiones administrativas que las puedan afectar. Esto último abarca no solo las licencias ambientales, sino en general los permisos ambientales.
- Ahora bien, aun cuando la Ley 21 de 1991 se refiere a comunidades indígenas y tribales, por virtud de lo señalado en la Ley 70 de 1993, los sujetos a los cuales se les debe consultar, en la jurisprudencia, así como por la disposición expresa de la Ley 99 de 1993, las consultas previas se extienden a las comunidades negras.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Desarrollo Jurisprudencial.

- La Corte Constitucional ha concebido la consulta previa como un derecho fundamental de las comunidades étnicas conexo a la autodeterminación, subsistencia y diversidad étnica frente al desarrollo de proyectos que puedan generar una afectación directa a sus valores y condiciones de existencia como grupo diferenciado con características y valores ancestrales autóctonos.
- En tal sentido, desde el año 1997 la Corte Constitucional ha trazado línea jurisprudencial sobre el particular, precisando la necesidad de valoración del grado de afectación de la comunidad, criterios de verificación de la alteración generada y el tipo de proyectos o actuaciones que generan las potenciales afectaciones que conminan al adelantamiento del procedimiento de concertación con las comunidades.

Desarrollo Jurisprudencial.

- Se necesita corroborar el vínculo que los miembros de la comunidad otorguen con el lugar en el sentido de analizarse rituales, relatos, visitas entre otros aspectos.
- Determinado el vínculo existente entre la comunidad y cierto territorio, debe analizarse, según la perspectiva de cada decisión administrativa concreta, si el proyecto de desarrollo autorizado genera un impacto de intensidad mayor al generalmente esperado dentro de este aspecto territorial.
- El Ministerio del Interior debe advertir el adelantamiento del proceso de consulta previa dentro del área georreferenciada.

Proyecto de Ley sobre la Consulta Previa.

- Existe un proyecto de Ley estatutaria confeccionado por el Ministerio del Interior en octubre de 2016, en procura de proveer reglas claras y generales referentes al ejercicio y alcance del derecho fundamental de consulta previa y la determinación del procedimiento necesario para el desarrollo del mismo.
- En primer lugar, el proyecto establece estrictos parámetros para la exigencia de la consulta previa para la implementación de leyes, actos administrativos o proyectos obras o actividades (POA).

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Proyecto de Ley.

- La verificación de una afectación directa y específica generada por parte de los POA o decisión de autoridad, entendida esta como la disminución o interrupción del goce de los derechos de la comunidad.
- Se definió y delimitó la exigencia del consentimiento previo libre e informado de la comunidad diferenciada como la decisión de las autoridades representativas de expresamente permitir el adelantamiento de los POA dentro del territorio.
- Cada comunidad registrada debe conformar y designar instituciones o autoridades representativas.
- Se prevé la creación de la Unidad de Consulta Previa para entre otras funciones administrar el RUNE (Registro nacional único de etnias).

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Consulta Popular.

- Los precedentes generados por las consultas populares han puesto en entredicho la seguridad jurídica que se erige como un principio de certeza sobre las normas, derechos y las decisiones que los concretan a la par que erosiona la confianza en las instituciones.
- A partir del análisis de la jurisprudencia, se colige que la obligatoriedad de las decisiones adoptadas en las consultas populares de carácter territorial frente a las decisiones administrativas que adopten otras autoridades, depende del grado de autonomía y exclusividad en la competencia de la autoridad en específico.

Decisiones administrativas entes territoriales

- Decisiones directas orientadas a restringir actividades extractivas en los territorios
- Jericó Concejo prohibió la minería con el fin de garantizar el patrimonio ecológico y cultural del municipio, junio 7 de 2017. Alega principio de autonomía territorial
- Control del Gobernador
- Examen del contencioso administrativo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Contenido.

Análisis del Entorno de las Inversiones.

Canales que influencia la velocidad de las inversiones.

Marco Constitucional y Legal.

Estudios de Caso.

Costo económico análisis de impactos sectoriales y macroeconómicos**.**

Conclusiones.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Estudios de Caso.

- Los estudios de caso, además de ilustrar la mecánica de los retrasos en diferentes sectores y contextos, confirman la gran dispersión de los retrasos reportados por las firmas, y obligan a una modelación prudente de los impactos ante la dificultad de encontrar un valor robusto del “retraso promedio.”

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Contenido.

Análisis del Entorno de las Inversiones.

Canales que influencia la velocidad de las inversiones.

Marco Constitucional y Legal.

Estudios de Caso.

Costo económico análisis de impactos sectoriales y macroeconómicos.

Conclusiones.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Proyección de Fedesarrollo

- Se parte de una senda de inversión agregada elaborada con los modelos macroeconómicos de Fedesarrollo, que se distribuye en los sectores de acuerdo con sus proporciones en la formación bruta de capital fijo. Esta información se complementa con información sectorial de inversiones efectuadas y esperadas en los próximos años. Se simulan dos escenarios en dos fases Inversión y producción

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Fortaleza de vínculos directos y multiplicadores sectoriales relevantes.

- Los efectos de una reducción en la velocidad o en el nivel de las inversiones de un sector tiene diferentes impactos en el resto de la economía en razón de las relaciones de las compras que realiza cada sector de otros sectores, para adelantar su proceso productivo, y de las ventas de su producto a otros sectores que lo utilizan como insumo.

Encadenamientos de las industrias extractivas

	Minería		Hidrocarburos	
	Efecto sector	Efecto Total	Efecto sector	Efecto Total
Producto	1	2.44	1	1.65
Valor Agregado	0.73	1.3	0.84	1.13
Remuneración al trabajo	0.13	0.3	0.06	0.13
Remuneración al capital	0.59	0.97	0.77	0.98
Impuestos	0.01	0.03	0.01	0.02

Fuente: Martínez y Aguilar, 2014.

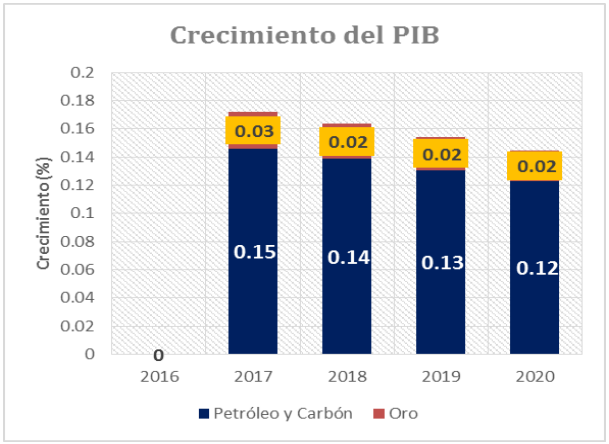
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Dos tipos de impactos: 1-Fase Inicial de Inversión.

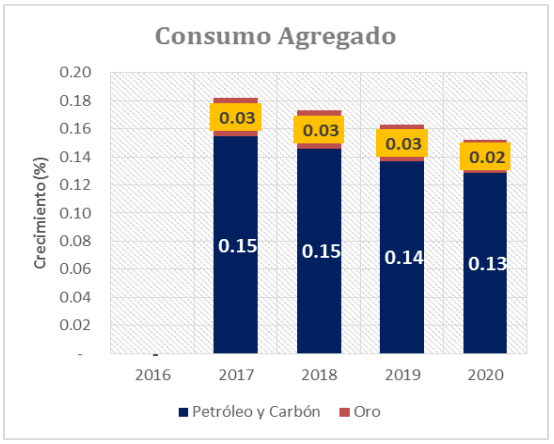
- El impacto de una mayor inversión privada en la construcción de infraestructura específica del sector de Minería e Hidrocarburos se traduce en un incremento de la demanda agregada de inversión en la economía colombiana, la cual tiene efectos multiplicadores sobre la actividad de los proveedores de la inversión (efecto Directo), sobre los proveedores de los proveedores (efecto Indirecto), y a través de un incremento en los ingresos de los hogares, que se traduce en un mayor consumo privado (efecto Inducido).

Incremento de 15% en Inversión.

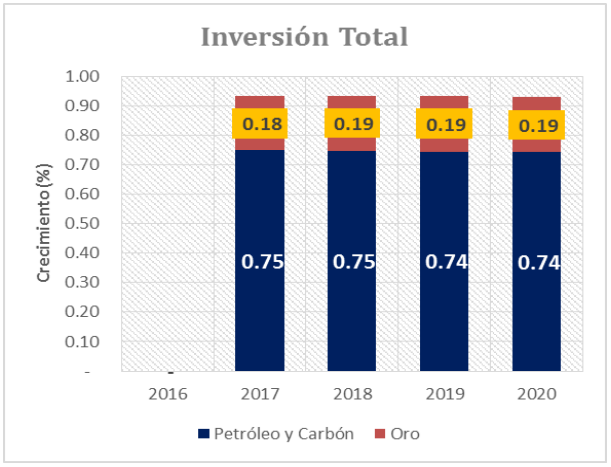
Crecimiento adicional del PIB.



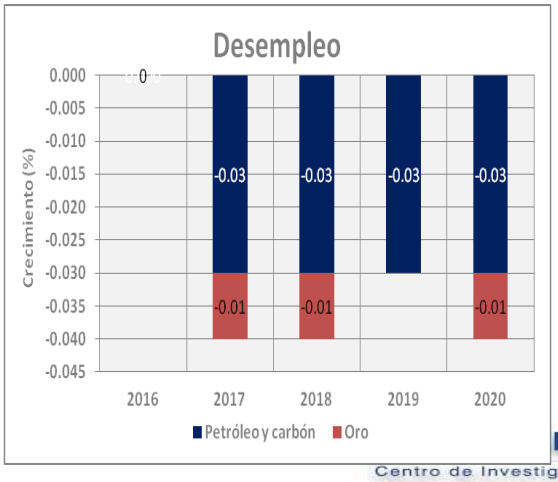
Crecimiento adicional del Consumo agregado.



Impacto en inversión total.



Empleo.



DESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

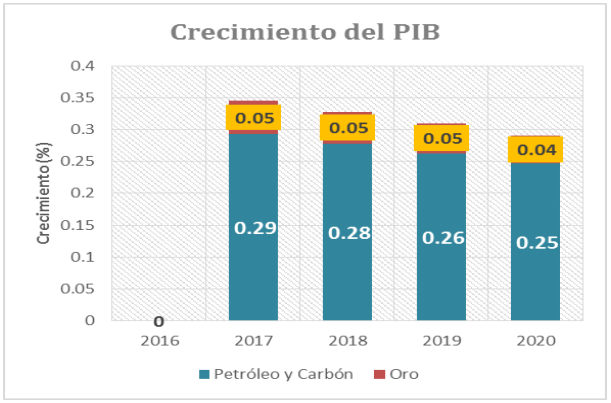
Incremento de 15% en Inversión.

- Como se observa, incrementar en un 15% la inversión en estos sectores primarios generaría un aumento anual del PIB de 0,16% promedio anual entre 2017 y 2020 adicional a la trayectoria del crecimiento del PIB prevista por Fedesarrollo, y una expansión del Consumo agregado en 0,17%, con respecto de la senda del estado base. En términos de inversión, la Formación Bruta de Capital agregada recibiría un choque positivo anual promedio de 0,9%, mientras que la mayor inversión generaría una caída de la tasa de desempleo de 0,04 puntos porcentuales. En oro se incluyen inversiones planeadas La Colosa (700 millones dólares cada año 2019-2022)

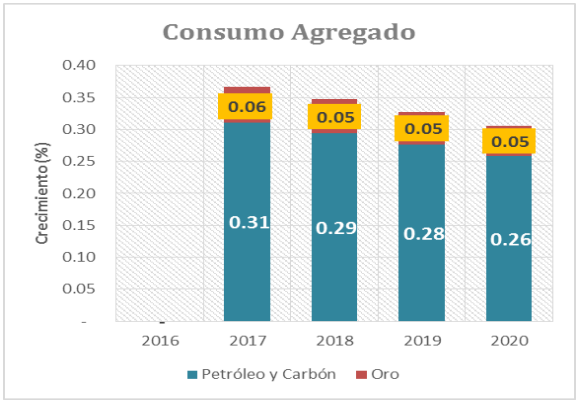
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Incremento de 30% en Inversión.

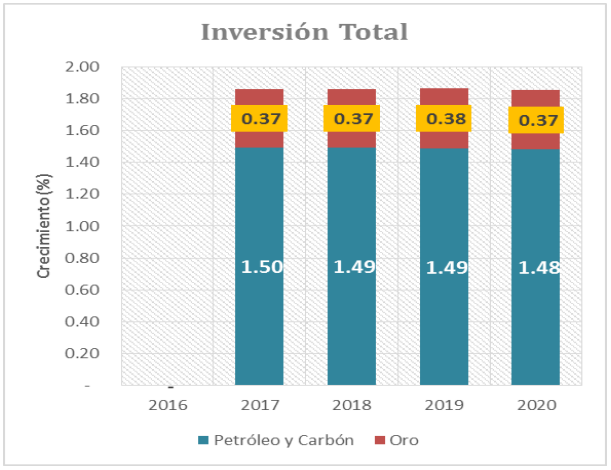
Crecimiento adicional del PIB.



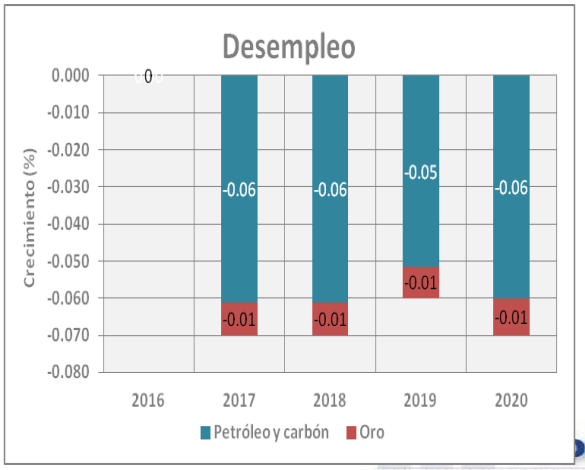
Crecimiento adicional del Consumo agregado.



Impacto en inversión total.



Empleo.



DESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Incremento de 30% en Inversión.

- Se amplía el impacto sobre la inversión en el sector de Minería e Hidrocarburos, incrementándose anualmente en un 30%, lo que representaría un aumento de la compra de Maquinaria y Equipo de $1.09 billones de pesos de 2015 y de inversión en Obras Civiles de $5.6 billones .
- Adicionalmente, el impacto sobre la inversión se incrementa para tener en cuenta otro proyecto de oro de Anglo-Gold, el de Gramalote (inversión de US$1.000 millones en dos años) y el proyecto de producción de cobre de Quebradona-Jericó (US$ 500 millones en la primera fase). Los impactos macroeconómicos en este escenario se incrementan de manera importante, aumentando anualmente (durante la fase de inversión de los proyectos) el PIB de la economía colombiana en un promedio de 0,32%, el Consumo agregado en 0,34% y la inversión total en 1,86%; la tasa de desempleo caería 0,07 puntos porcentuales. Los impactos se pueden desagregar entre los dos choques, donde la inversión en petróleo y carbón contribuye con 85% del impacto total, y la inversión de los proyectos productivos en oro y cobre con el 15% restante.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

2- Fase de Producción.

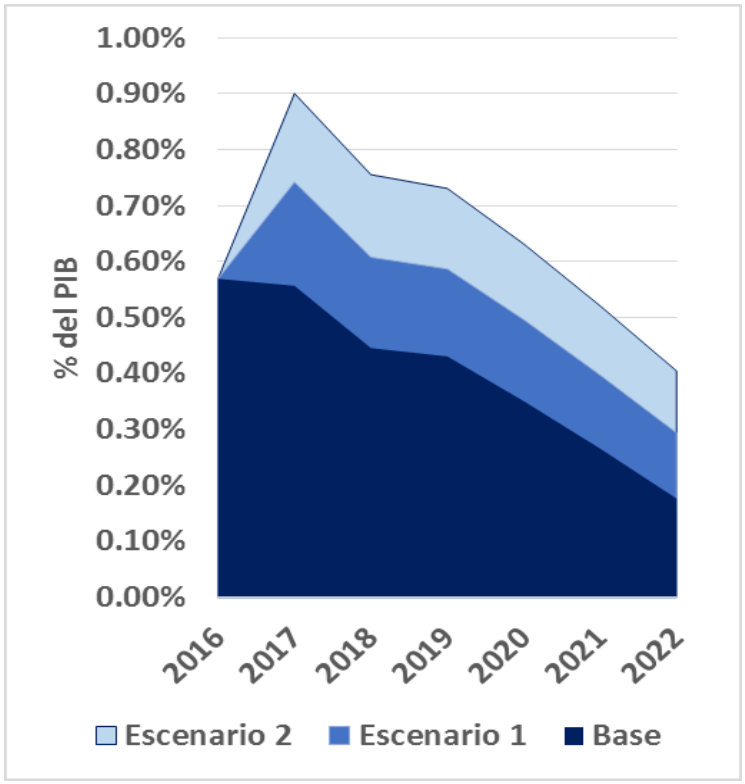
- Las consecuencias macroeconómicas de la actividad productiva en sí del sector de Minería e Hidrocarburos pueden llegar a ser muy diferentes a las observadas en la fase de inversión, y se pueden dividir en 4 diferentes canales de transmisión: el nivel de Producción de la economía, el Empleo generado, el efecto sobre la Balanza Comercial y el sector externo, y el impacto sobre las finanzas públicas.

Contribución a las Cuentas Fiscales.

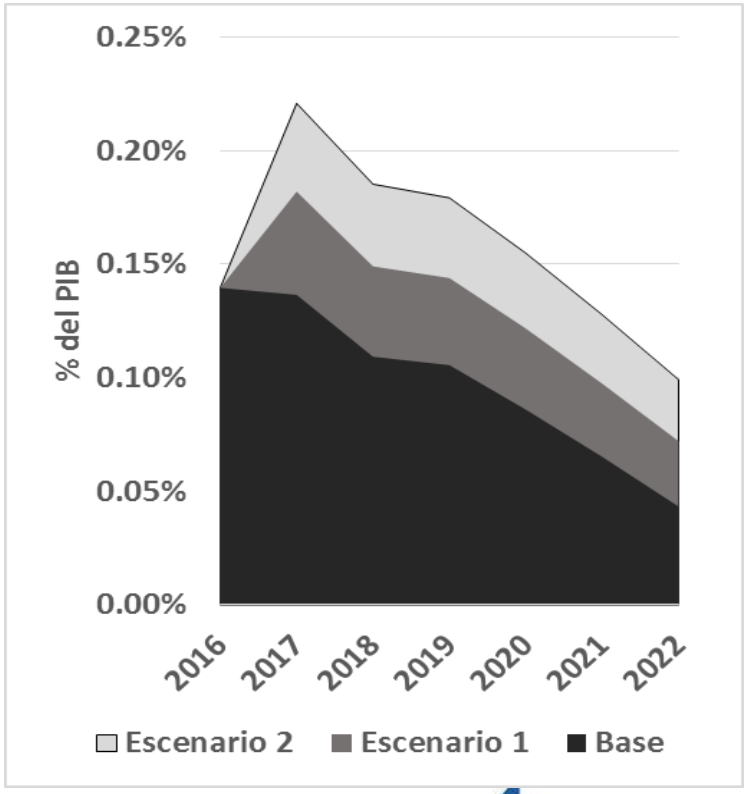
- Para estimar el impacto sobre las rentas fiscales que se generarían a partir de un aumento de la producción de petróleo, carbón y oro, se calculan los costos unitarios de producción, la exportación e importación de derivados del petróleo, y los ingresos del productor por ventas domésticas y externas, y posteriormente se calculan los ingresos fiscales resultantes del recaudo del impuesto de renta al sector y del giro de dividendos de Ecopetrol al gobierno.

Contribución a las Cuentas Fiscales.

IMPUESTO A LA RENTA SECTOR PETROLEO.



IMPUESTO A LA RENTA SECTOR CARBÓN.

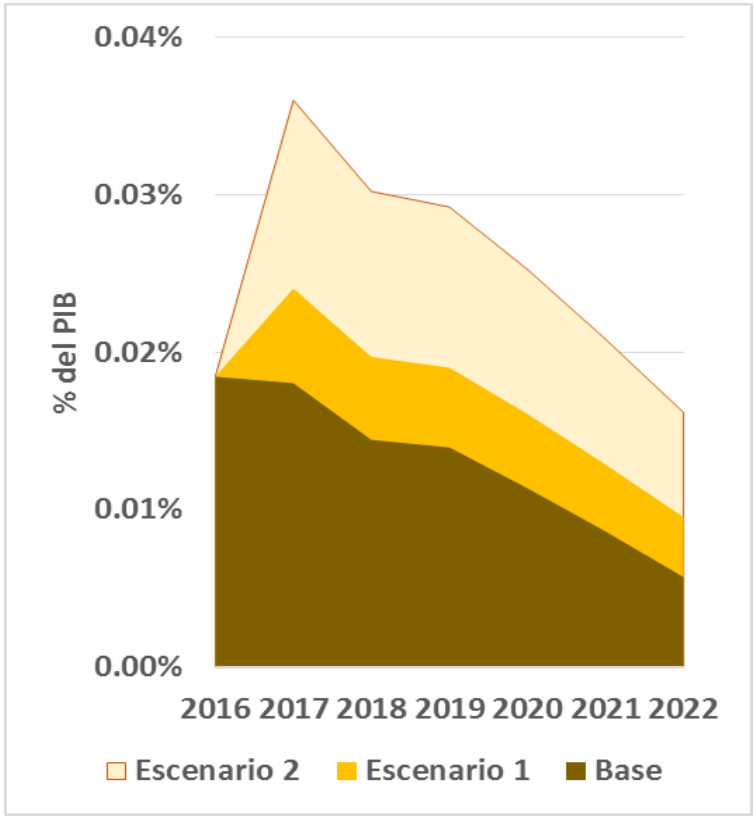


Fuente: Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Contribución a las Cuentas Fiscales.

IMPUESTO A LA RENTA SECTOR AURIFERO.



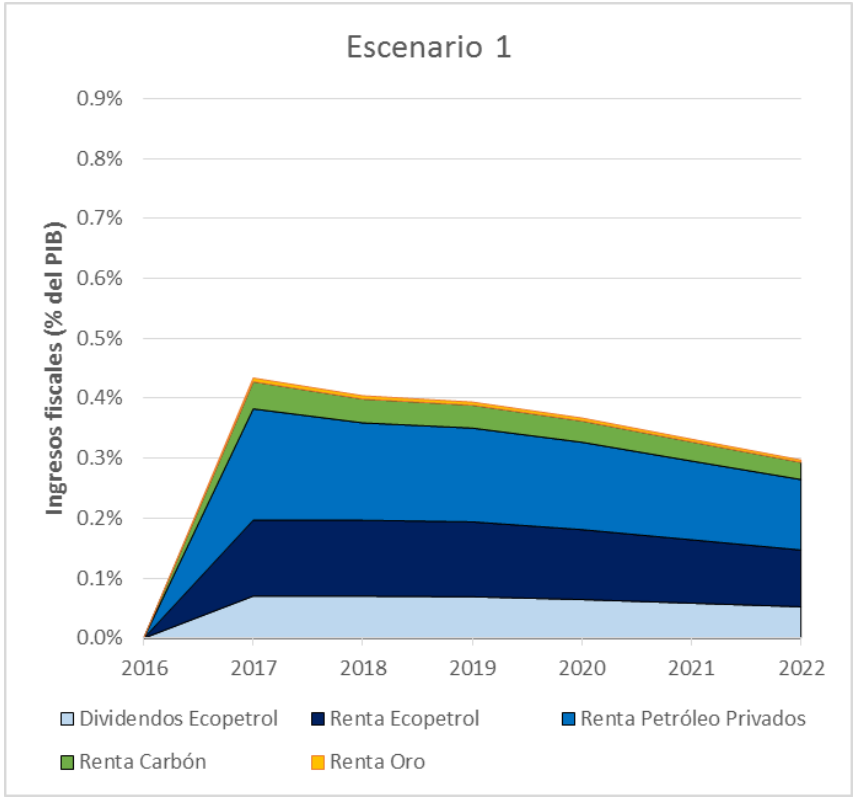
- Es claro que el impuesto de renta de las empresas petroleras diferentes a Ecopetrol, cuyo recaudo representa hoy cerca de 0,5% del PIB, es considerablemente mayor al recaudo proveniente de carbón (0,14% del PIB) y del oro (0,02% del PIB). Esta proporción influencia la magnitud de los choques de producción de cada actividad sobre el recaudo. La construcción de los escenarios de producción para oro es diferente a los otros dos productos, dado que se compara la producción de las fases iniciales del proyecto La Colosa con la producción esperada en el pico de producción del proyecto.

Fuente: Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo.

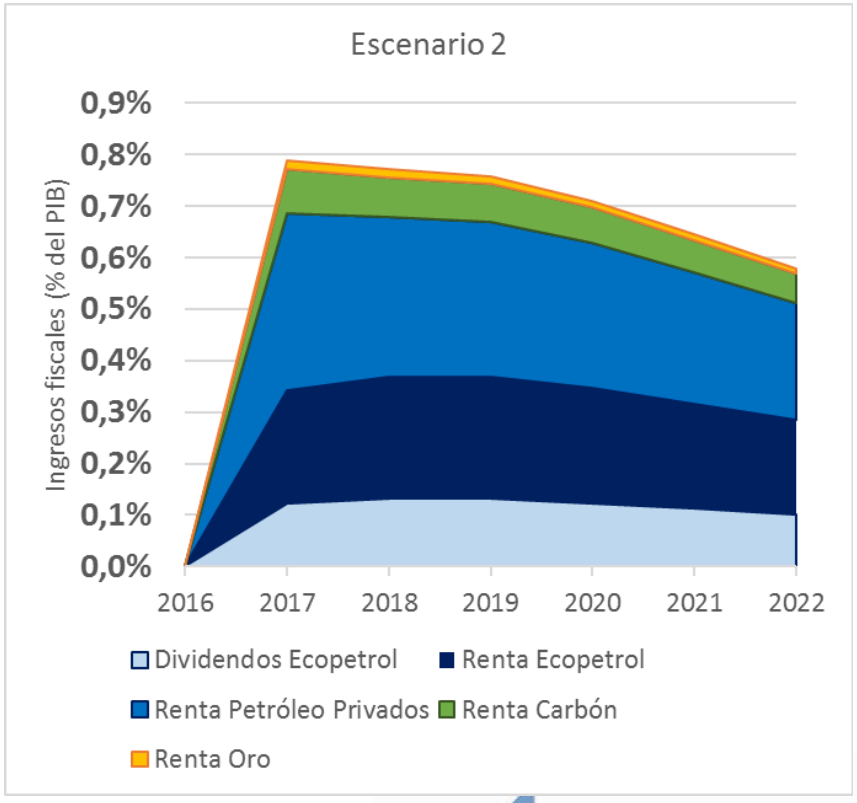
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Impacto final sobre las cuentas fiscales de los escenarios de producción.

ESCENARIO 1- RECAUDO FISCAL.



ESCENARIO 1- RECAUDO FISCAL.



Fuente: Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo.

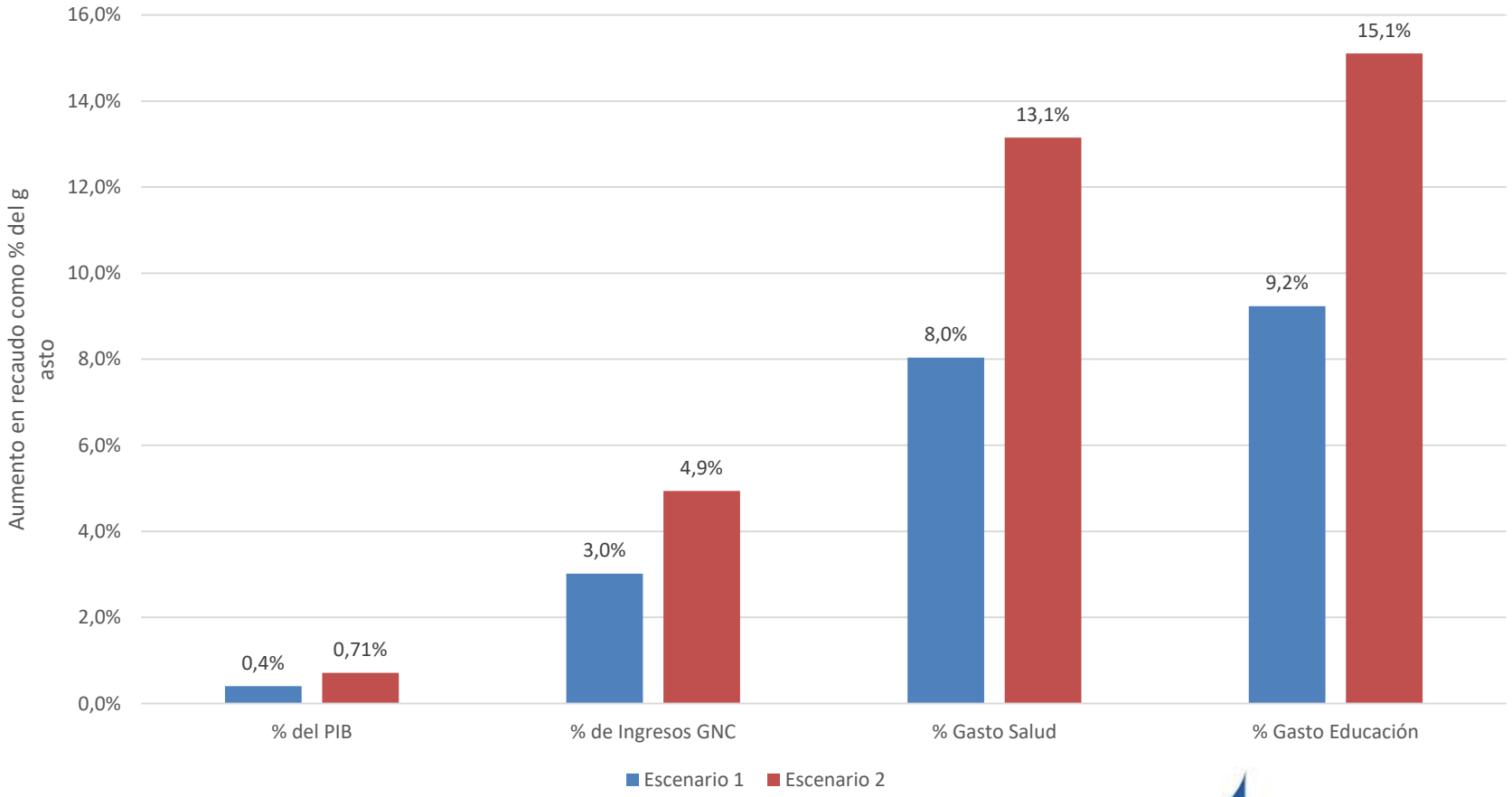
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Impacto final sobre las cuentas fiscales de los escenarios de producción.

- Incrementar en **15% la producción** del sector de Minas y Energía en Colombia generaría un aumento de los ingresos fiscales en cerca de **0,4% del PIB,** donde cerca del 70% del recaudo adicional es aportado por el impuesto de renta a las empresas petroleras y los dividendos de Ecopetrol, 10% por las empresas carboníferas, y cerca del 2% por los proyectos de extracción de oro. En el **Escenario 2,** el impacto sobre los ingresos fiscales puede llegar a ser considerable, alcanzando en promedio durante el periodo estudiado un incremento de **0,71% del PIB** en los ingresos anuales del Estado. Hay que tener en cuenta que esta simulación sólo tiene en cuenta los ingresos fiscales del nivel nacional, a lo que se debería sumar el efecto de las regalías en las entidades territoriales, que pueden llegar a ser muy importantes en el nivel descentralizado, pero cuya magnitud es difícil de estimar en ejercicios macroeconómicos.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Impacto en recaudo como proporción de ingresos y gastos del GNC dos escenarios



Fuente: MHCP; cálculos propios.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Contenido.

Análisis del Entorno de las Inversiones.

Canales que influencia la velocidad de las inversiones.

Marco Constitucional y Legal.

Estudios de Caso.

Costo económico análisis de impactos sectoriales y macroeconómicos.

Conclusiones.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Comentarios Finales.

- Los sectores minero-energético y de infraestructura general tienen impactos importantes sobre el crecimiento de la economía. Durante la fase de construcción, se producen efectos multiplicadores importantes en los encadenamientos hacia atrás, en su mayor parte dinamizados por la construcción de obras civiles. Durante la fase de operación, la minería y los hidrocarburos proveen recursos fiscales al gobierno nacional y a los entes territoriales, e influyen en la dinámica macroeconómica y de comercio exterior; de otra parte, la infraestructura general (transporte, telecomunicaciones, electricidad y gas) presta servicios de plataforma que determinan la productividad y la competitividad de los demás sectores.

Comentarios Finales.

Las debilidades sectoriales y de coordinación pública se han convertido en canales que modulan los retrasos de licenciamiento ambiental y de consulta previa. Las dos debilidades centrales encontradas son:

- Las normas ambientales no son proporcionales al tamaño y tipo de proyecto, están sujetas a interpretaciones cambiantes dentro de la ANLA, y las capacidades de las CAR son heterogéneas.
- Las consultas previas no están adecuadamente reglamentadas por el Ministerio del Interior; el proceso de consulta previa se convierte en la práctica en una puja redistributiva entre comunidades pequeñas y una empresa, cuyos retrasos tienen impactos sobre el resto de la población.

Las consultas populares requieren un desarrollo normativo que aclare las competencias de los diferentes niveles de Gobierno: nacional y territorial bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad (modificación de la LOOT

Licenciamiento ambiental

- **Entrevistas en el sector petrolero sugieren que:**
  - La obtención de licencias ambientales **no es un tema tan crítico** como en los sectores minero y de hidroelectricidad y transmisión eléctrica.
  - Se aprecia la **mejoría reciente** en los procesos de la ANLA.

- **Sin embargo,**
  - Los procesos de licencias ambientales se hacen con **consultores que cambian con frecuencia**, lo que impide la acumulación de conocimiento y hace que la interlocución no sea estable
  - La **articulación de prioridades y estándares no fluye adecuadamente entre lo nacional y lo local**
  - El **papel de las CAR** en este frente es muy pobre y con frecuencia se convierte en obstáculo poco constructivo
  - La posibilidad de avanzar en el ***fracking*** **dependerá de una autoridad ambiental con conocimientos más especializados y técnicos**, que hoy no existen
  - El otorgamiento de licencia ambiental requiere como paso previo la resolución del proceso de **consulta previa**, donde hay más problemas…

Consultas previas

- **Inexistencia de una ley orgánica sobre consultas previas, para**
  - Aclarar interlocución
    - oportunismo de intermediarios se convierte en fuente de extracción de rentas
  - Definir cuándo aplica la consulta
    - censo de territorios con presencia de comunidades que requieren ser consultadas
  - Aclarar alcance de lo que se consulta y distinción Estado/Proyecto
    - Baja provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado en las zonas aisladas hace que los proyectos se aprovechen como mecanismo para obtención de esos bienes y servicios
    - Exigencias a las empresas pueden hacer inviables los proyectos

Consultas populares

- Proliferación reciente de consultas populares

- Tres frentes de discusión:
  - Frente **jurídico**
    - Legitimidad de tomar decisiones en lo local sobre temas que atañen al gobierno nacional como propietario constitucional del subsuelo y representante de la sociedad en su conjunto
  - Frente **comunicacional**
    - Desinformación en las comunidades sobre los impactos reales de los proyectos
    - Papel proactivo de las empresas y del gobierno nacional para convocar a las comunidades y sus autoridades locales
  - **Compensación a los territorios** por los daños y costos locales

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Tres vulnerabilidades para el desarrollo de proyectos

1. Local vs Nacional
   - La repartición de costos y beneficios locales y nacionales no garantiza que las intervenciones generen beneficios locales suficientes, tangibles y duraderos
     - ➢ Reforma de regalías?

2. Estado vs Proyectos (empresas)
   - Baja dotación de bienes públicos y de participación pública en la generación de oportunidades de desarrollo local
     - ➢ Necesidad de delimitar alcance de las consultas a cargo de los proyectos y las empresas vis-s-vis el papel del gobierno (nacional y local)

3. Ley vs Altas Cortes
   - Vacíos legales (especialmente en las consultas previas y populares) que se llenan por las Altas Cortes, sin consideración a viabilidad de los proyectos ni al impacto de no hacerlos
     - ➢ Necesidad de diálogo con las Altas Cortes

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

GRACIAS

- www.fedesarrollo.org.co
- amartinez@fedesarrollo.org.co

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social