

EL MERCADO DE LAS IDEAS Y LOS **CENTROS** DE **PENSAMIENTO**

EL CASO DE ANIF

Bogotá, 2007

ANIF

Asociación Nacional de Instituciones Financieras

Calle 70A N° 7-86

Bogotá D.C., Colombia

Copyright © 2007 ANIF

ISBN: 978-958-44-1417-5

Impresión y encuadernación: Procesos Gráficos Ltda.

Diseño y diagramación: Gustavo Adolfo Bernal Saldaña

Edición: Ximena Fidalgo

Impreso y hecho en Colombia

EL MERCADO DE LAS IDEAS Y LOS **CENTROS** DE PENSAMIENTO

EL CASO DE ANIF

Sergio Clavijo*
Prólogo de Eduardo Wiesner

* Director de ANIF. El autor desea agradecer el apoyo recibido del Consejo Directivo de ANIF, presidido por el doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo, para llevar a cabo esta investigación. Igualmente han sido decisivas las tareas de discusión, investigación y apoyo recibido de todo el equipo de investigadores de ANIF, donde cabe destacar el liderazgo de Carlos I. Rojas (subdirector de ANIF) y la recopilación histórica adelantada por Helena Hidalgo (secretaría general de ANIF), Adriana Nieto, Camila Torrente y Camila Salamanca (investigadoras de ANIF). Finalmente, sus agradecimientos a Eduardo Wiesner quien le dio sus agudos comentarios a versiones preliminares de este escrito, dándole más integralidad al mismo.

A mi querido padre...

*Quien tanto sembró, abonó
y regó en paciencia y sabiduría*

En el corto plazo...

“Juzgados por la práctica del día a día... hemos estado, a pesar de algunos pocos éxitos, casi siempre en el lado de los perdedores...

Pero juzgados por el mundo de las ideas, pertenecemos al lado de los ganadores”.

Milton Friedman (1998) *Two Lucky People: Memoirs*
(with Rose Friedman; The University of Chicago Press),
[Traducción libre].

Hacia el largo plazo....

“Las ideas de los economistas y de los filósofos de la política, tanto cuando ellos aciertan como cuando yerran, son más poderosas de lo que comúnmente se cree...

De hecho, el mundo está gobernado esencialmente por esas ideas...

Los hombres inclinados hacia el mundo de lo práctico, creyendo estar al margen de las influencias del pensamiento intelectual, son usualmente esclavos de algún economista ya difunto...

Los burócratas hiperactivos, que escuchan susurros en el aire, en realidad están destilando su accionar legislativo a través de algún académico-escribano de antaño”.

J. M. Keynes (1935) *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (Chapter 24),
[Traducción libre].

PRÓLOGO

LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES: EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL ANIVERSARIO DE ANIF

Por Eduardo Wiesner

INTRODUCCIÓN

Primero que todo deseo agradecer al doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo, al doctor Sergio Clavijo y a ANIF en general, el que me hayan distinguido con el honor de pedirme que escribiera el prólogo para el libro que resume la historia de esta institución y cuya presentación hace parte hoy de la celebración de sus 33 años de labores.¹

¹ ANIF fue creada en abril de 1974 y su primer presidente fue Belisario Betancur.

En verdad aprecio la distinción, ya que ella me da la oportunidad de ofrecer una perspectiva particular sobre esta celebración que merece ser destacada como parte del desarrollo no sólo de ANIF, sino del país en general. Me refiero al papel de las instituciones² como origen y principal explicación del progreso de largo plazo de los países, de las culturas³ y aun de las religiones.⁴

De esta manera aspiro a dar un contexto más amplio que, complementando y construyendo sobre lo ya muy bien dicho y documentado por el autor del libro y por otras personas, facilite la apreciación, en toda su magnitud, de la enorme importancia de la tarea cumplida por ANIF.

² Adoptando este enfoque sigo una línea de análisis cuya relevancia ya fue subrayada por el presidente de ANIF en los informes de las asambleas de 2005 y 2006. Ver *Carta Financiera* No.133, abril-mayo 2006, pág. 93.

³ Sobre la influencia de las "instituciones islámicas" sobre el desarrollo económico y sobre el papel que en ellas tiene la información y su uso como instrumento de reformas. Ver Kuran Timur (1997, p.64), "Islam and Underdevelopment: An Old Puzzle Revisited", *Journal of Theoretical and Institutional Economics*, JITE, Vol. 153, No. 1, March, ver también su (2004, p.120), *Islam and Mammon*, Princeton University Press.

⁴ La religión puede ser vista como una variable independiente en su relación con la economía y también puede ser entendida como una variable dependiente. El modelo de secularización es quizás el más aceptado en líneas generales. Ver McCleary Rachel and Robert Barro (2006, p.50), "Religion and the Economy", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.20, No.2, pp.49-72.

CARACTERÍSTICAS DEL LIBRO

Antes de entrar de lleno en esta tarea quiero hacer tres observaciones puntuales al libro del doctor Clavijo.

La primera, señalar que se trata de una obra muy bien estructurada y cuidadosamente construida sobre una seria investigación. Comienza por la premisa básica de que las ideas son la génesis de todo cambio y que los centros de investigación son los vehículos institucionales para convertir las ideas en acción.⁵ Luego el autor hace referencia a la adopción institucional de este marco conceptual por parte del sector empresarial colombiano. Del financiero en particular y como parte de su responsabilidad en el desarrollo de la “agenda colectiva” del país. Se trata, entonces, de una obra que va más allá de una reseña lineal o puramente descriptiva de las actividades de ANIF. Todo el tiempo el autor coloca esas actividades dentro del contexto temático de la macroeconomía, de la microeconomía y del desarrollo del país en general.

En segundo lugar, el libro ofrece un excelente resumen sobre las características de los “centros de pensamiento y gestión” en general y en algunos países en particular. Este resumen

⁵ El doctor Clavijo cita la famosa frase de Keynes. Tiene toda la razón. Sería muy difícil no encontrar que detrás de cada institución u organización hubo o hay una idea.

incluye las agencias multilaterales y sus oficinas de evaluación así como los planes cuatrienales de desarrollo del Departamento Nacional de Planeación. También incluye un análisis de los requisitos técnicos y de capital humano para la ejecución de estas tareas. Con toda razón hace un llamado para que se intensifiquen los esfuerzos públicos y privados para mejorar los respectivos niveles técnicos y académicos.

En tercer lugar, siguiendo la tradición de independencia de ANIF, el libro alerta sobre los riesgos que tendría para la investigación que se hace desde algunas modalidades de organización institucional, como la de un Banco Central, el hecho de que su dirección técnica pierda, o se sienta que ha perdido, pluralidad o independencia a través de una real o aparente restricción a principios tan importantes como la “división de poderes.”⁶ Éste es un tema que ya había tratado ANIF en el pasado, pero dada su trascendencia está muy bien que sea reiterado ante la opinión pública colombiana. Ésta es la forma de establecer las respectivas responsabilidades políticas, como “historia evaluable”, que es el camino heurístico del aprendizaje.

⁶ Sobre la importancia de la separación institucional constitucional de poderes ver Kugler Maurice y Howard Rosenthal (2002, pág. 23), “Poderes y contrapoderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia”, *Reformas institucionales en Colombia*, editado por Alberto Alesina, Fedesarrollo, Alfaomega.

EL MARCO CONCEPTUAL DE “LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL”

El tema de la nueva⁷ economía institucional, dentro de la literatura sobre desarrollo económico y social, es vasto y complejo. Tiene largas raíces históricas y hallazgos recientes muy reveladores. Sin pretender cubrirlo en sólo unas pocas páginas, sí creo que es importante aprovechar algunas de sus premisas analíticas para guiar la configuración del contexto conceptual que sugiero para reflexionar sobre el aporte de ANIF al desarrollo del país en los últimos 33 años.

Habría tres dimensiones o “puntos analíticos de entrada” para desarrollar este enfoque:

- i) La dimensión general sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico y social.
- ii) La dimensión más específica del papel de ANIF en el caso de Colombia y del sector financiero en particular.
- iii) La dimensión, aún más importante, del papel de la demanda pública y privada por el trabajo que producen instituciones como ANIF.

⁷ La distinción básica entre la “nueva” economía y el tradicional campo de la economía institucional es que la primera hace mayor énfasis en los incentivos, en la teoría económica y en la medición estadística. Ver Williamson Oliver (2000), “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic Literature*, Vol. VIII, September. Ver también Coase Ronald (1998), “The New Institutional Economics”, *American Economic Review*, mayo, Vol. 82, No. 2.

La interdependencia de estos tres puntos no requiere mayor explicación. Se trata de temas unidos por la pregunta común sobre lo que explica el desarrollo de largo plazo de los países.

El mejor resumen que se podría hacer sobre la esencia de la “economía institucional” es subrayar que su objetivo central es descubrir los incentivos que hay detrás de las instituciones. Éstas, por sí solas, poco importan. Después de todo, son los incentivos los que determinan gran parte de los resultados de cualquier actividad. Si se quiere entender una institución, o un resultado dado, es indispensable encontrar los incentivos que explican ese resultado. Pero teniendo muy en cuenta que lo que importa no son los incentivos nominales, ni los anunciados, ni siquiera los esperados de buena fe, sino los reales. Estos últimos hay que desenmarañarlos del interior de las instituciones a través de complejos procesos donde la teoría económica, la ciencia política, la cliometría,⁸ la psicología, la sociología y la medición estadística juegan un papel central.⁹

⁸ Sobre el tema de la “cliometría” ver Golding Claudia (1997, p. 396), “Exploring the Present through the Past: Career and Family Across the Last Century”; y Greif Avener (1997, p. 400) “Cliometrics After 40 Years”, sobre el desarrollo de la “cliometría” después de cuarenta años de vida. Ambos en el *American Economic Review*, mayo, Vol. 87, No. 2.

⁹ A la pregunta sobre ¿qué se ha aprendido en los últimos años?, Amartya Sen respondió diciendo que es importante integrar las lecciones que han venido emergiendo de la economía, de la ciencia política, de la sociología, de los estudios culturales y aun de la filosofía, Challenge, enero y febrero (2000, pág. 6). Ver Saffran Bernard (2000, p. 238), “Recommendations for Further Reading”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3, Summer, p. 233-240.

En resumen, la “nueva economía institucional” no supone, como lo hacía la teoría clásica, que los incentivos “correctos” eran endógenos e inherentes a la “mano invisible”. Hoy en día el profesor Kenneth Arrow, ganador del premio Nobel de Economía en 1972, afirma que el estudio de los incentivos “constituye el más importante avance de la economía en los últimos cuarenta años.”¹⁰

Esto de los incentivos como el nuevo “mantra” o *desideratum* de la economía contemporánea suena muy abstracto y casi esotérico. ¿Qué quiere decir en realidad? Sin entrar en los detalles de la teoría detrás de este paradigma, se podría pensar en dos ejemplos para subrayar el alcance y la enorme profundidad del concepto de “incentivos”. El primero, preguntar qué se estaría “incentivando” o promoviendo cuando se financia la educación pública desde el lado de la oferta, i.e., los sueldos de los maestros, en contraste con financiar la demanda de los consumidores, i.e. los estudiantes y sus familias. El segundo ejemplo tiene que ver con la refinada y muy relevante controversia conceptual entre algunos de los mejores economistas del país sobre qué importa más: “¿el déficit del Gobierno Central? ¿O el balance fiscal consolidado? Desde el punto de vista de la economía institucional la pregunta

¹⁰ Laffont Jean-Jacques y David Martimort (2002), *The Theory of Incentives*, Princeton University Press.

sería “¿qué señales de economía pública y de economía política se estarían enviando cuando se le da prioridad a una medición frente a la otra?”

LAS INSTITUCIONES COMO LA PRINCIPAL EXPLICACIÓN DEL DESARROLLO

Para poner de relieve la importancia de las instituciones debo referirme al desempeño macroeconómico de América Latina desde una amplia perspectiva. Precisamente la institucional. Veamos en síntesis que dicen las cifras. El cuadro No. 1 muestra que entre 1960 y el año 2000 la tasa anual de crecimiento promedio del ingreso per cápita en América Latina fue de 1.4%. Durante el mismo período la tasa comparable en los países de Asia oriental

Cuadro 1. América Latina: PIB per cápita en perspectiva regional

Países	60's	70's	80's	90's	1960-2000
Chile	2.2	1.2	1.3	4.8	2.4
América Latina *	2.2	2.5	-0.9	1.8	1.4
Sureste asiático**	4.7	5.4	4.5	4.0	4.6
Japón	9.3	3.1	3.5	1.1	4.2
EE.UU	2.9	2.7	2.2	2.3	2.5

* Los quince países con el mayor PIB: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

** China, Hong Kong, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwan y Tailandia.

Fuente: cuadro No. 3 en De Gregorio (2004, p.6), "Economic Growth in Chile: Evidence, Sources and Prospects", *Working Paper* No. 298, Banco Central de Chile.

fue de 4.6%. Obsérvese bien, no fue que creciéramos menos rápido. No fue que ese grupo de países creciera 30% o 40 % más, lo cual ya sería muy significativo, sino que crecieron a un ritmo superior en un 200%. Tan sólo Chile, desde los años noventa, logró crecer al 4.8%, superando ampliamente el dato comparable para América Latina. En 1950 el ingreso per cápita de América Latina, como proporción del correspondiente al de Estados Unidos, era de 28%. Cincuenta años después se había reducido a 22%. Algo sucedió después de los años ochenta cuando se alcanzó a tener una leve mejoría relativa¹¹ llegando a 30%. Desde entonces el atraso relativo se ha acentuado. En el mismo período de 1950 a 2001 esa proporción, para el caso de Asia oriental, no sólo no disminuyó, sino que se triplicó pasando de 16% a 55% (cuadro No. 2).

Cuadro 2. PIB per cápita relativo a EE.UU			
<i>(Promedios regionales para países seleccionados)</i>			
Año	Europa	Asia	América Latina
1950	0.40	0.16	0.28
1980	0.70	0.46	0.30
2001	0.67	0.55	0.22
Fuente: Cole Harold L., Lee E. Ohanian, Álvaro Riascos, James A. Schmitz Jr, (2004, p.40), "Latin America in the Rearview Mirror", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff Report 351.			

¹¹ Para un análisis de lo que podría explicar este resultado global y por períodos ver Cárdenas Enrique, José Antonio Ocampo y Rosmary Thorpe (2000, p. 16), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, Vol. 3, Palgrave.

Para el caso particular de Colombia, el cuadro No. 3 muestra una reducción de 24% a 18% en ese mismo período.¹² Sólo Brasil y Venezuela logran elevar esta proporción entre 1900 y 2001. El cuadro No. 4 muestra que entre 1998 y 2003, el crecimiento per cápita en América Latina fue, en el mejor de los casos, de cero.

Cuadro 3. PIB per cápita relativo a EE.UU

País	1900	1950	1980	2001
Argentina	0.67	0.52	0.44	0.29
Bolivia	---	0.20	0.14	0.09
Brasil	0.17	0.17	0.28	0.20
Chile	0.48	0.40	0.31	0.36
Colombia	0.24	0.23	0.23	0.18
Costa Rica	---	0.21	0.26	0.22
Ecuador	---	0.19	0.22	0.14
México	0.33	0.25	0.34	0.25
Paraguay	0.25	0.18	0.18	0.11
Perú	0.20	0.24	0.23	0.13
Uruguay	0.54	0.49	0.35	0.27
Venezuela	0.20	0.78	0.55	0.30
PROMEDIO	0.29	0.28	0.31	0.22

Fuente: Cole Harold L., Lee E. Ohanian, Álvaro Riascos, James A. Schmitz Jr, (2004, p.40), "Latin America in the Rearview Mirror", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff Report 351.

¹² Cifras tomadas de Cole Harold, Ohanian Lee, Riascos Álvaro y James A. Schmitz (2004, p. 31), "Latin America in the Rearview Mirror", Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department, Staff Report No. 351, November.

Cuadro 4. Países seleccionados A. Latina: PIB real per cápita, 1998-2003

(Promedios regionales para países seleccionados)

América Latina		-0.1	
País	%	País	%
Argentina	-2.6	Ecuador	-0.3
Bolivia	0.1	México	1.3
Brasil	0.0	Perú	0.3
Chile	1.1	Uruguay	-2.7
Colombia	-0.9	Venezuela	-4.9

Fuente: FMI, Base de datos WEO. Ver Anoop Singh, Agnés Belaisch, Charles Collyns, Paula De Masi, Reva Krieger, Guy Meredith y Robert Rennhack, (2005, p. xiv). "Executive Summary", Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s, Occasional Paper No. 238, Washington D.C.

En conjunto, en el año 2006 el Producto Interno Bruto de América Latina apenas representó algo más de un 7.1% del total del mundo. Y esta proporción era mayor en 2000 (cuadro No. 5, siguiente página), parecida a la de Japón.

En resumen, América Latina ha sufrido un atraso relativo gigantesco en su ubicación geopolítica con respecto al resto del mundo. Algo que debería suscitar, con renovado vigor, la más profunda reflexión política, económica y técnica. Este hecho debería marcar la agenda de la región y en particular la agenda política y económica de cada país.

Si bien hay varias precisiones de metodología, de períodos específicos y de diferencias en los puntos iniciales de parti-

Cuadro 5. Participación de algunos países de A. Latina en el PIB mundial

País	2000	2006
Brasil	2.61	2.58
Argentina	1.01	0.86
México	1.95	1.76
Perú	0.28	0.27
Colombia	0.58	0.56
Chile	0.31	0.31
Venezuela	0.30	0.25
Otros	0.60	0.51
TOTAL	7.84	7.10

Fuente: FMI WEO y Econ Stats.

da, que en efecto restringen estas mediciones, la magnitud de las cifras y la consistencia de su tendencia dejan pocas dudas sobre el mensaje básico: en los últimos cincuenta años en América Latina y en muchos de sus países el manejo de la economía y de la política parecería no haber sido particularmente afortunado. Sin embargo, a pesar de su gravedad, lo más serio sería no entender el porqué de este resultado. ¿Cómo explicarlo?

Dentro de las respuestas que ofrece la literatura existe una explicación sobre la cual hay gran consenso entre los expertos. Y es que la calidad de las instituciones públicas y privadas, políticas y económicas, así como los incentivos que ellas contienen son los principales determinantes del desarrollo de largo plazo

de los países. En el caso particular de América Latina, se podría decir que, en líneas generales y con algunas excepciones, parte importante de sus instituciones no ha logrado del todo generar las condiciones propicias para el desarrollo de largo plazo.

Pero más específicamente, debemos averiguar por qué nuestras instituciones no han sido capaces de generar mayor crecimiento económico. El récord histórico es que la volatilidad macroeconómica ha sido casi una constante en las últimas décadas y ello explica gran parte del lento crecimiento económico.¹³ Entre 1960 y 2002 hubo 31 años en los cuales el crecimiento fue negativo o inferior a 1.0%¹⁴. Dentro de este contexto las instituciones más débiles han sido las fiscales y las presupuestales. No es que la región no sepa qué tiene que hacer para crecer más rápido. Bastaría observar a grandes rasgos que hacen los países que crecen más velozmente.¹⁵ Lo que ocurre es que no

¹³ De acuerdo con Gavin Michael, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Talvi, la volatilidad de América Latina es asombrosa. Ver (1996, p. 4, 17), "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness", Inter-American Development Bank, IDB, *Working Paper* No. 326, March.

¹⁴ Ver World Bank, *World Development Indicators*, 2003. See Zagha Roberto, Gobind Nankani and Indermit Gill, (2006 p. 11), Table No. 2, "Rethinking Growth", *Finance and Development*, IMF, March.

¹⁵ Elson Anthony, (2006, p. 38), "What Happened?", *Finance and Development*, June, IMF.

logra los consensos políticos para adoptar las reglas constitucionales y las organizaciones económicas y políticas que le darían ese desarrollo. Para apreciar la enorme dificultad de “acertar” bastaría ver cómo se desarrolla el actual proceso de reforma constitucional en Colombia sobre las transferencias territoriales o los problemas sobre la determinación de jurisdicciones “constitucionales”.

JUSTICIA DISTRIBUTIVA, DESARROLLO Y EQUIDAD

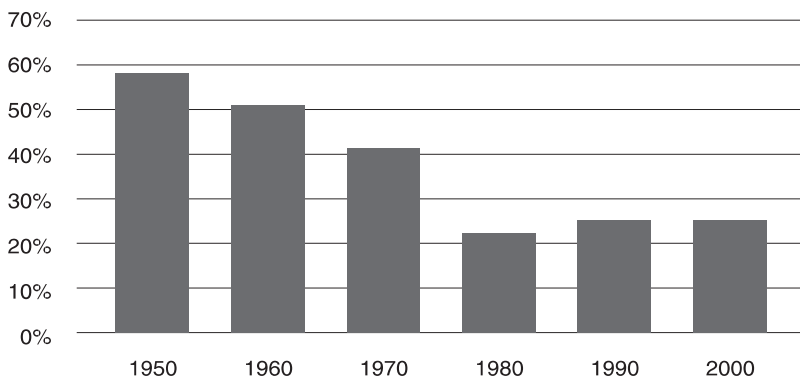
La otra gran parte de la explicación tiene mucho que ver con la deplorable situación de inequidad y de pobreza que caracteriza a algunos países y a algunas de sus áreas geográficas. América Latina tiene uno de los más altos niveles de pobreza y de concentración del ingreso, de la riqueza, de la tierra y de la educación en el mundo.¹⁶ Si bien se puede argumentar que parte de la explicación también está en la volatilidad de los mercados internacionales de capital y aun en los ciclos económicos globales, el margen de corrección que quedaría a discreción del liderazgo político propio es enorme. En fin, es difícil negar que

¹⁶ Un reciente y excelente informe del Banco Mundial anota que en América Latina sorprende no sólo la alta pobreza sino la enorme concentración del ingreso. Ver De Ferranti David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton (2004, p. 2), *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, World Bank Latin American and Caribbean Studies.

gran parte de lo que ha pasado es responsabilidad de la región y resultado principalmente de sus propias decisiones.

Afortunadamente esto está cambiando y en casi todos los países de la región se observan reducciones en los niveles de pobreza absoluta (gráfico No. 1). En Colombia, por ejemplo, bajó de 55.0% en 2000 a 45% en 2006 (cuadro No. 6, siguiente página). Estos avances seguramente mejorarán la tolerancia política –para parafrasear el lenguaje visionario de Albert Hirschman¹⁷

Gráfico 1: Tasas de pobreza en América Latina, 1950-2000



Nota: usamos una línea de pobreza de US\$2 por día; las tasas de pobreza para 1950-1980 son estimadas usando una aproximación lognormal.

Fuente: Banco Mundial, (2006, p.2), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney y Luis Servén, Banco Mundial, Washington D.C.

¹⁷ Ver Hirschman Albert (1973 p. 561), "Changing Tolerante for Inequality in Development", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXXVII, November, No. 4.

de 1973– y podría haber mayor respaldo a las reformas para revertir la tendencia observada.

Pero debo suspender esta línea de análisis cuyo objetivo, confío, haya sido cumplido, es decir, dejar sentada la premisa de que la calidad de las instituciones y sus incentivos son los principales determinantes del desarrollo. Dentro de este contexto veamos ahora el papel específico que ha cumplido ANIF.

Cuadro 6. Colombia: Líneas nacionales de pobreza 1995-2006

Año a septiembre	Línea de pobreza	Pobreza extrema
1995	49.5	15.5
1996	50.9	17.2
1997	52.7	18.5
1998	55.3	20.8
1999	57.5	25.4
2000	55.0	19.0
2001	55.2	18.7
2002	57.0	20.7
2003	50.7	15.8
2004	52.7	17.4
2005	49.2	14.7
2006*	45.1	12.04

SISD: Sistema de Indicadores Sociodemográficos del Departamento Nacional de Planeación.

* Se refiere a junio.

Fuente: Cárdenas Mauricio y Miguel Urrutia, (2004, pág.151), "Impacto social del ciclo económico en Colombia: 1989-2004", *Coyuntura Social*, junio, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

EL PAPEL DE ANIF EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL COLOMBIANO

Los criterios de evaluación serían los clásicos, es decir, examinar (i) relevancia y pertenencia, (ii) productos y resultados, (iii) eficacia y eficiencia, y (iv) sostenibilidad. Como se verá, ANIF pasa con sobrada solvencia estos cuatro criterios.

La literatura distingue entre las instituciones según la función que cumplan y entre éstas destaca como cruciales las que generan información y las que completan los mercados económicos y políticos. Pues bien, ANIF es una de esas instituciones. Esta relevancia va más allá de generar información, pues lo hace en particular en el sector financiero cuya importancia en el desarrollo económico ha sido resumida en el concepto de la “profundización financiera”. En esta área hay casi unanimidad. Es muy difícil que un país logre estabilidad macroeconómica y alto crecimiento si su sector financiero es poco “profundo” y con baja capacidad para asimilar los “frenazos súbitos” (*sudden stops*) que pueden ocurrir en el financiamiento externo y aun interno.

Del libro del doctor Clavijo se podrían seleccionar los siguientes ejemplos de actividades importantes no sólo como generadoras de información, sino por su organización e interpretación, que muchas veces es lo más importante.

- (i) Comentario Económico del Día
- (ii) Carta Financiera
- (iii) Informe Semanal
- (iv) Guía Empresarial
- (v) Prospectiva
- (vi) Índice Líder Compuesto
- (vii) Publicaciones Sectoriales
- (viii) Guía Financiera

Por razones de brevedad no podría entrar a comentar cada uno de estos “productos”. Pero debo señalar que disfruto de manera especial la revista *Carta Financiera*. En general, basta señalar que resulta asombroso y encomiable que una entidad pueda hacer tanto y tan profesionalmente con apenas un selecto grupo de profesionales. Pero ésta ha sido una de las características de ANIF: congregar personas de muy alto nivel técnico.

Como centro de investigación, ANIF cumple una tarea que responde bien al criterio de relevancia y pertenencia gracias a su capacidad para influir en las políticas públicas y privadas. Pero no cualquier influencia. Sino aquella proveniente de sus investigaciones y de la nueva información que de ella se deriva. La influencia de ofrecer opciones de política no basadas en ideologías o en “normatividades” sino en lo que la evidencia empírica sugiere. Ésta es una línea de trabajo de enorme significado.

Temas de tanta trascendencia para el país como el Tratado de Libre Comercio (TLC), la reforma tributaria, la reforma a las transferencias territoriales, la "bancarización", la reforma del sector financiero,¹⁸ la inflación y las implicaciones de los niveles de pobreza¹⁹ han hecho parte integral de la agenda de ANIF.

Hay un frente de actividades de ANIF cuyo significado quiero subrayar de manera particular dentro del contexto del desarrollo institucional. Me refiero a los prestigiosos seminarios con Fedesarrollo. Éstos se han convertido en la reunión obligada para los expertos del sector financiero y para todos los interesados en la marcha de la economía y del país. Dentro de sus varios formatos, el que trae la visión de "Wall Street" es particularmente valioso pues pone al día a la audiencia sobre cómo es vista nuestra economía desde afuera, le da a los seminarios un carácter internacional y asegura miradas independientes sobre los desarrollos locales. Lo mismo puede decirse sobre la muy valiosa Alianza con el Consejo de las Américas.

El punto que no debe escapar es la noción de colaboración institucional y de compatibilidad de incentivos en esa enorme e

¹⁸ Ver el estudio de ANIF para el Ministerio de Hacienda (con el apoyo financiero de USAID) sobre el sector financiero. Salazar Natalia *et al*, 2006.

¹⁹ Ver planteamientos de Luis Carlos Sarmiento ante la Unión Fenosa y el diario *El Tiempo*.

inagotable tarea de investigar para informar al público sobre la marcha y efectividad de las políticas públicas. Esta alianza entre ANIF y Fedesarrollo es el resultado de la visión de quienes, en su momento, dirigían ambas instituciones: Eduardo Lora, desde Fedesarrollo, y Javier Fernández Riva, desde ANIF. Desde luego los respectivos consejos directivos también merecen reconocimiento por el respaldo que le dieron a esas propuestas. Hoy en día sería impensable que estos seminarios no tuvieran lugar en Bogotá y en otras ciudades del país.

La aplicación de los otros criterios de evaluación, como eficacia, eficiencia y sostenibilidad, muestra una institución que con un equipo muy pequeño de profesionales pero con excelentes calificaciones técnicas logra, en gran medida, ser auto-sostenible. En el libro del doctor Clavijo se informa que una parte importante del presupuesto de ANIF proviene de la venta de servicios.

LA DEMANDA PRIVADA POR INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

He llegado a la tercera perspectiva desde la cual se podría mirar la contribución de ANIF y que califiqué como la más importante. Me refiero a que hoy en día existe una fuerte demanda privada por información sobre las políticas públicas. No siempre fue así. Marca un hito en el desarrollo del país (hoy lo damos por

obvio; pero no era así hace algunas décadas). Claro, siempre hubo interés político e intelectual por los temas públicos, pero no tanto, en términos relativos, por sus especificidades técnicas, metodológicas, financieras, cambiarias, fiscales. Y mucho menos por los requisitos de consistencia entre las políticas y sobre su sostenibilidad. En pocas palabras, el nivel de discusión pública de las políticas económicas y sociales del país ha llegado a un alto refinamiento conceptual y técnico.

En las dos últimas décadas el sector privado ha visto crecientemente que es de su “interés”,²⁰ que le es rentable estar bien informado sobre la marcha de las políticas públicas. Es más, este sector está dispuesto a invertir en la generación de esa información y a exigir de ella altos estándares de calidad e independencia. Hoy en día sería impensable, por ejemplo, que los seminarios de ANIF y Fedesarrollo se terminaran. Ya hay un mercado en expansión por información sobre temas públicos.

Esta evolución habla muy bien de una creciente sofisticación del país, de su sector privado y desde luego también de sus instituciones públicas. Esta evolución configura algo de enorme importancia que todos los expertos en temas del desarrollo económico consideran crucial. El fortalecer “la responsabilidad polí-

²⁰ La obra cumbre sobre los beneficios públicos del “interés” privado es la de Albert Hirschman (1977, p. 131), *The Passions and the Interests*, Princeton University Press.

tica“ de quienes diseñan y ejecutan las políticas públicas. Se trata, nada menos, que de ir reduciendo las brechas de información no sólo dentro sino entre los mercados económicos y los mercados políticos.

Este punto de la información es otro ejemplo de las limitaciones de la teoría económica clásica. Ésta supuso que como los mercados eran competitivos, los problemas de información no serían de especial significado. En realidad los mercados, tanto económicos como políticos, tienden a adolecer de competencia, sólo que mucho más estos últimos.²¹ Es tal la importancia de la información que en el año 2001 los premios Nobel de Economía fueron otorgados a Joseph Stiglitz,²² a Michael Spence²³ y a George Akerlof²⁴ precisamente por sus aportes a la mejor com-

²¹ North Douglas, (1990, p. 362), “Political markets are far more prone to inefficiency. The reason is straightforward. It is extraordinarily difficult to measure what is being exchanged in political markets and in consequence to enforce agreements. What is being exchanged are promises for votes. The observable dimensions of the promises are agreements between constituents and their representatives (in a democracy) and between representatives and the executive, etc.” Ver su “A Transactions Cost Theory of Politics”, *Journal of Theoretical Politics*, 2, 555-67.

²² Stiglitz Joseph E., (2002, p. 460), “Information and the Change in the Paradigm in Economics”, *The American Economic Review*, June, Vol. 92, No. 3.

²³ Spence Michael, (2002, p. 434), “Signaling in Retrospect and the Informational Structure of Markets”, *The American Economic Review*, June, Vol. 92, No. 3.

²⁴ Akerlof George A., (2002, p. 411), “Behavioral Macroeconomics and Macroeconomic Behavior”, *The American Economic Review*, June, Vol. 92, No. 3.

prensión del papel de la información en el proceso de completar mercados económicos y políticos.²⁵

Finalmente, y esto es lo crucial, la disponibilidad de mejor información por parte de la comunidad se convierte en el instrumento para premiar o censurar la efectividad de las políticas públicas. Sin la información no habría incentivos para acertar en el diseño y ejecución de las políticas públicas. La información es la base de la responsabilidad política.

LA PROFUNDIZACIÓN DE LA AGENDA INSTITUCIONAL NACIONAL

No quiero terminar sin una breve reflexión sobre lo que quizás se podría llamar “la agenda pendiente”, desde luego no para ANIF ni para los otros centros de investigación del país, sino para el sector privado y público, en general. Me refiero al margen de fortalecimiento que todavía queda por hacerse en materia de investigación en algunos temas relacionados con las prioridades y estrategias de largo plazo del país. Me refiero a los “bienes públicos nacionales”, en contraste con los bienes públicos locales o sectoriales. Aquellos cuyas externalidades maduran a largo plazo y cuya ausencia a veces no se nota en

²⁵ Si en 1956 hubiera existido el premio Nobel en Economía se lo habrían dado a Anthony Dawns quien fue pionero en examinar las interdependencias entre estos dos mercados. Ver Dawns Anthony, (1957), *Economic Theory of Democracy*.

el corto plazo. Bienes como la infraestructura de transporte, de comunicación e integración de mercados, como la educación y la salud de calidad a los grupos de más bajos ingresos, como el medio ambiente, la justicia distributiva y la equidad.

Aludo también a bienes colectivos tan aparentemente abstractos como la verdadera separación de poderes en la estructura del Estado o como la existencia de competencia en todos los mercados económicos y políticos. Éstos son los marcos macro institucionales que proveen el clima de donde emanan las reglas y los incentivos para las organizaciones. Las instituciones son como el clima. Ese clima es el que determina qué se puede sembrar y qué va a prosperar. Es el clima de largo plazo. En contraste con los altibajos y lo fortuito del tiempo inmediato.

Por ejemplo, resulta preocupante oír a veces que no hace falta que las prioridades nacionales tengan una mayor representación política nacional en el Ejecutivo y en el Congreso. Todo lo contrario. Hace falta trabajar más para corregir ese balance relativo. Hace falta mayor respaldo económico de largo plazo para los centros de investigación. Ésta es una responsabilidad pública y privada.

¿Qué explica este “descuido no intencional?” La respuesta es sencilla aunque la solución sea compleja. Los in-

centivos evidentes premian mejor las agendas personales o “locales” y las políticas de corto plazo. Se trata de fallas en los mercados de información, de diagnósticos²⁶ independientes insuficientes y de un desbalance relativo de la investigación básica. Dentro de estas falencias relativas, ocurre que percepciones incompletas e incorrectas de la realidad de los mercados económicos y políticos, así como intereses particulares, se toman gran parte de la agenda política de esos bienes públicos nacionales.

Centros de investigación como ANIF, y varios otros independientes y en varias universidades, cumplen, como lo he dicho atrás, una labor encomiable en sus respectivas esferas y aun fuera de ellas. Es más, resulta asombroso lo que logran con escasos recursos independientes para la investigación de largo plazo. Lo que quiero subrayar es que la siguiente etapa de desarrollo institucional debería dar mayor prioridad relativa a la agenda nacional de largo plazo. Para fortalecer esa agenda política nacional falta mayor y mejor información empírica y ésta es muy difícil de alcanzar sin una agenda de investigación de largo plazo, sistemática e independiente.

²⁶ Hausmann Ricardo, Dani Rodrik and Andrés Velasco, (2006, p. 13), “Getting the Diagnosis Right”, *Finance and Development*, March, International Monetary Fund, IMF.

COMENTARIO FINAL

A lo largo de estas líneas he querido subrayar un mensaje básico: la importancia de la tarea cumplida por ANIF se encuentra no sólo en sus aportes específicos y en sus múltiples actividades en muchos frentes, sino, también, en el contexto más amplio del desarrollo institucional del país en general. En este sentido, sus fundadores y todos aquellos que están, y han estado, vinculados a ella, pueden sentirse muy satisfechos pues han hecho una enorme contribución al progreso del país. De mi parte, agradezco el que se me haya invitado a escribir el prólogo del libro del doctor Clavijo y darme así la oportunidad para subrayar esta visión integral del desarrollo.

CONTENIDO

· Introducción	41
· Génesis y estructura de los centros de pensamiento y gestión	55
· Campos de acción de los centros de pensamiento-gestión y la institucionalidad	71
· El caso de ANIF como centro de pensamiento y gestión	127
· El espectro de actividades de los centros de pensamiento-gestión en Colombia	155
· La agenda económica de ANIF	165
· Conclusiones	181
· Referencias	193

INTRODUCCIÓN

La definición estricta de un centro de pensamiento es difícil de concretar, pues evidentemente acepta muchas acepciones. Para el propósito de generar ideas son igualmente válidos vehículos como los centros de estudios puramente académicos (usualmente vinculados a las universidades); las Organizaciones No Gubernamentales (ONG); los centros de pensamiento político (los que tradicionalmente han funcionado como apéndices de los partidos políticos) o los centros de pensamiento y gestión.

Sin embargo, son estos últimos los que se caracterizan por participar activamente en la generación de ideas académicas así como por impulsarlas con la intención explícita de poderlas llevar a la práctica a través de la aprobación de leyes o programas donde colaboren mancomunadamente el sector público y el sector privado.

La denominación genérica que han adquirido en el ámbito internacional estos centros de pensamiento-gestión es la de *think tanks*. Esta denominación tiene su origen en la necesidad que existió de refugiarse en “centros-seguros de pensamiento libre” a principios de los años 1920 en Estados Unidos, en momentos en que el estallido de la Primera Guerra Mundial, la Revolución Bolchevique y las cambiantes fuerzas dominantes al interior de Europa amenazaban con poner un tapabocas al pensamiento práctico.

Los burócratas-weberianos sentían entonces que eran espiados y que sus ideas se amordazaban en la censura estatal; los académicos disfrutaban de su refugio universitario, pero esas “urnas de cristal” o “torres de marfil” (en realidad) los mantenían alejados de la realidad político-económica del momento. En cambio, los “librepensadores” de la época sentían que necesitaban una armadura que los protegiera de tales acechos y buscaron el equivalente a un tanque blindado donde ventilar sus ideas: los centros de pensamiento-gestión (*think tanks*).

De entrada cabe despejar la ingenua idea de que se trataba de centros donde se congregaban “libres e independientes pensadores”. No eran librepensadores, pues tenían una agenda que diseñar e implementar, a diferencia de los filósofos que se refugiaban en las aulas puramente académicas. Lo que sí

debe resaltarse es que esas agendas eran fabricadas con visión de Estado, con sentido de lo público y del bienestar social, según las ventajas relativas de cada centro investigativo. Unos habrían de focalizarse en lo puramente económico (impuestos, gasto público, crecimiento, productividad), pero en el caso de Estados Unidos había igualmente interés por liderar la agenda en los temas de la alta política internacional (con decisiva incidencia sobre el Departamento de Estado y sus labores de Cancillería internacional). En el caso de Canadá, como lo veremos, dichos *think tanks* se volcarían más sobre la agenda social (temas de educación, salud, impacto urbano).

Para todos ellos era evidente que la sola visión filantrópica del bienestar no los llevaría muy lejos. Lo que se requería entonces era un razonamiento sólido sobre la forma como dichos programas de Estado terminarían por transformar la operatividad de la democracia; siendo ésta la temática de los politólogos. También sería una tarea central averiguar la manera como se negociaba el poder político a escala internacional, tópicos cruciales a la hora de decidir la estrategia que debía adoptarse en la diplomacia de alto nivel. Y, por último, debemos destacar el análisis de mediano y largo plazo que se dedicaba a preguntarse cómo podría expandirse el crecimiento y el bienestar social de las naciones. Esta última agenda ha sido *par excellence* la tarea de los centros de pensamiento-gestión de tipo económico.

No se trataba (tampoco) de pensadores-independientes, pues se requerían grandes sumas de dinero para diseñar-discutir e implementar dichos programas político-económicos. En unos casos se allegaron dichos recursos de entidades relacionadas con el Estado o con las grandes universidades; pero en otros (y ésta es la esencia de los verdaderos centros de pensamiento-gestión) se crearon entidades específicas para tales fines. Fue así como germinaron famosos *think tanks* como el conocido Brookings Institution o el Carnegie-Mellon, producto de importantes capitales-semilla provistos por grandes magnates de Estados Unidos a principios del siglo XX (Abelson, 2002, págs. 7ss).

Esos capitanes de la empresa-privada (tales como Andrew Carnegie, Robert Brookings, David Rockefeller y, más recientemente, Bill Gates) lograron estructurar instituciones de tal forma que se asegurara su permanencia en el tiempo. Como veremos, esto ha sido posible gracias al convencimiento sobre la importancia institucional de estos centros de pensamiento-gestión, que han sobrevivido a los avatares de tipo político y económico. En el caso de Colombia, las dificultades de tipo financiero han tendido a agravarse en épocas de ciclo económico bajo (1981-1986 y 1998-2000) e inclusive se han enfrentado riesgos de cierre de algunos centros de pensamiento, como el experimentado por el propio ANIF durante su difícil tránsito de los años 1982-1986.

Esta incertidumbre financiera ha sido más marcada en los casos en que se ha operado bajo un esquema de afiliaciones (con apoyos financieros periódicos de sus asociados), en vez de contar con el sistema más estable de “capitales semilla”. Este último fue el sistema preferido en Estados Unidos, a través del esquema de *endowments*, gracias a tratamientos tributarios que apoyan decididamente la filantropía. Aunque en años recientes ha surgido algo de preocupación por un menor dinamismo del llamado “capital social” en Estados Unidos (Putnam, 2001), la verdad es que se ha llegado a establecer un sistema de verdaderas “donaciones masivas” (de todo tipo), donde cerca del 50% de ellas proviene de hogares con riquezas netas inferiores al millón de dólares. Al cierre de 2005, Estados Unidos reportaba donaciones de individuos (principalmente hacia investigación médica) por el equivalente al 1.7% del PIB, mientras que Gran Bretaña, Canadá y Australia reportaban del orden del 0.7% del PIB, siendo éstos los países más generosos (*The Economist*, 2007).

Esos grandes empresarios estaban convencidos del poder de las ideas, de la importancia de mercadear un ideario colectivo. Sabían, además, por la experiencia ganada en sus empresas productivas, que sólo la paciencia de la sociedad civil podría llevar a feliz término los cambios requeridos en la estructura del Estado, tanto a nivel político como económico. En fin,

la experiencia les dictaba que no sólo basta con tener buenas ideas, sino que la dura tarea de la implementación terminaría por mejorar dichas ideas. Esta simbiosis entre la teoría y la práctica es la que hace la verdadera diferencia entre los niños y los adultos, entre los soñadores y los ejecutivos, entre los filósofos y los pragmáticos.

Todo lo anterior pone en perspectiva la compleja tarea que nos hemos trazado en esta obra, cual es la de entrar a definir la génesis y la forma que toman los verdaderos centros de pensamiento (económico-político) a escala internacional y nacional. Cabe aquí la conclusión temprana de que desfallecemos a la hora de precisar su definición, pero nos queda el consuelo de reconocer un *think tank* cuando quiera que lo vemos en acción.

¿A quién debe interesarle la agenda y el ideario de los centros de pensamiento? ¿A quién debe preocuparle la suerte que corran los proyectos de ley que a partir de allí se fragüen? ¿A quién le importan (si quiera una higa) las tareas de gestión que deben adelantar esos *think tanks* ante las tres ramas de poder para llegar a concretar dichas ideas?

Pues esas ideas y esa gestión le deben importar al ciudadano “de a pie”, al que verdaderamente le duele el Estado derrochador, a quien lo apesadumbra el Estado indolente frente a la ineficacia. Igualmente le incumbe la suerte de los *think tanks*

a la sociedad civil organizada en ONG, gremios, sindicatos que buscan un “país mejor”; estos *think tanks* también forman parte vital del llamado “capital social” (Putnam, 2001), organizado en clubes y comunidades de todo tipo. En fin, a todos los ciudadanos de bien nos debería importar (nunca en demasía) la tarea que adelantan los centros de pensamiento-gestión, pues ellos ayudan a trazar e impulsar la agenda socioeconómica del país en cada momento.

Hoy en día estas tareas de difusión-gestión están siendo apoyadas de formas muy diversas, inclusive de forma individual. Tomemos por ejemplo el caso de los llamados *blogs* personales a nivel de la web. Se trata de sitios de difusión de ideas (en tiempo casi-real), con un gran alcance. Se habla inclusive del “borrón de las fronteras intelectuales” a causa de dicho medio de difusión, donde ya no se sabe si la conceptualización debe ser atribuida a tal o cual centro de investigación, o a tal o cual universidad. En la web, la preeminencia del hilo conductor-actualizado del debate se focaliza en dichos *blogs*, donde las ideas evolucionan rápidamente (no sin riesgos de plagio o, lo que es más grave, distorsión intencionada de las mismas).

No obstante, sería exagerado concluir que esos medios de difusión electrónica podrían llegar a reemplazar el periodismo serio y organizado o, para el caso que nos ocupa, las tareas de conceptualización-difusión que vienen adelantando desde hace

más de un siglo los *think tanks* del mundo occidental. Somos de la opinión que así como será imposible que exista un periodismo serio sin periodistas (que ayuden a forjar la opinión más allá de los simples hechos), también sería una quimera pensar que el mercado de las ideas pudiera vivir sin creadores de conceptos y debates públicos como los que promueven los centros de pensamiento-gestión.

Este libro está dedicado al análisis de las tareas que adelantan los centros de pensamiento-gestión, con especial referencia al interesante caso de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras de Colombia (ANIF). ANIF fue creado en 1974, inicialmente como un gremio-paralelo del sector financiero colombiano, destacándose desde sus inicios por la fuerza de sus ideas en lo referente a proveer una agenda de Estado. Sin embargo, la crisis financiera del período 1982-1984 afectó seriamente a varias de las entidades allí asociadas y esto amenazó con el cierre definitivo de ANIF.

Pero la visión empresarial de largo plazo, liderada por el doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo, y tras un período de interinidad institucional (1985-1986), permitió avizorar en ANIF la semilla de un verdadero centro de pensamiento económico y de gestión privada, con grandes réditos para el Estado colombiano. Fue así como en el período 1987-1989, el doctor Sarmiento se dio a la tarea de conformar un equipo que permitiera

posicionar a ANIF, ya no como un simple gremio del sector financiero, sino como un verdadero *think tank*. El período 1974-2007 muestra un gran récord de sinergias entre el Estado y los centros de investigación-gestión, con importantes créditos para la agenda pública de Colombia. Hemos contabilizado que han pasado por las altas esferas del Estado ocho funcionarios que en uno u otro momento estuvieron vinculados a las directivas de ANIF durante los años 1974-2007. No cabe duda de que ésta es una estadística de la cual debemos sentirnos orgullosos aquellos que creemos en las sinergias entre lo público y lo privado.

A lo largo de sus 33 años de historia, ANIF ha logrado una adecuada mezcla entre los aportes financieros de sus asociados (cercaos al 30% del presupuesto requerido para su buen funcionamiento) y los créditos de operación propia (el restante 70%). Estos últimos los logra ANIF en su diario trajinar por este duro e interesante mercado de la ideas y de la gestión de la agenda pública.

Durante la Asamblea de 2006, el doctor Sarmiento hizo una recapitulación de lo que hoy representa ANIF a la hora de pensar la agenda-colectiva:

La tarea tradicional de Anif, durante sus tres décadas de existencia, ha sido la de analizar en profundidad el desempeño económico y social de Colombia. Como es bien sabido, se trata de un selecto grupo de

investigadores económicos que, patrocinados por el sector financiero, se dedica a auscultar la consistencia analítica de la política económica en diversos frentes.

De una parte, utilizan la solidez académica y los postulados de la ciencia económica para pensar soluciones “óptimas” a complejos problemas fiscales, monetarios, cambiarios, de seguridad social y de redistribución del ingreso. Pero, de otra parte, ANIF se asegura de que sus análisis y propuestas contemplen siempre las limitantes de la economía política, en un mundo globalizado y democrático, lo cual implica la necesidad de armonizar los intereses de los diferentes agentes económicos con los del Estado (...)

Me enorgullece poder dirigirme a ustedes hoy, en mi condición de presidente del Consejo Directivo de Anif, para hacer este ejercicio tradicional de pensar el devenir del país, teniendo como telón de fondo los análisis que ha venido adelantando la Asociación. No sobra aclarar que ni Anif, ni su Consejo Directivo, ni sus entidades afiliadas son ejecutoras directas de las propuestas que venimos haciendo en calidad de “centro de investigaciones económicas” o como voceros de las entidades financieras adscritas. Sencillamente, se trata de temas de carácter público y de políticas de Estado que se deben debatir en forma amplia, cuando van a ser consideradas por los órganos legislativo y ejecutivo, tal como lo contempla nuestra Constitución.

ANIF ha podido competir exitosamente en el mercado de las ideas económicas en Colombia por más de tres décadas. Esto lo ha logrado gracias a la independencia de criterio económico aplicada por los directores de ANIF (incluyendo dos ex presidentes de la República y altos ex funcionarios del Estado) y los lineamientos generales de su Consejo Directivo. Éste ha estado convencido de las bondades del libre mercado y de la negativa incidencia que arrojan las excesivas interferencias del Estado. Esta posibilidad de “mercadear ideas para el colectivo” se ha realzado aún más desde que se reformaron los Estatutos de ANIF, hace ya cerca de cinco años, para poderse dedicar de lleno a las tareas de pensamiento-gestión económico.

Ha quedado entonces en manos de la Asociación Bancaria de Colombia (Asobancaria) liderar las tareas propiamente gremiales, que por supuesto tienen grandes coincidencias y complementariedades con la agenda que ha venido impulsando ANIF. Por ejemplo, Asobancaria fue pionera en fomentar los bien reputados Simposios del Mercado de Capitales (1973-1996), que inicialmente había organizado el Banco de la República (1971). Estos foros han sido recientemente retomados por Asobancaria (2004-2007) y constituyen fuente importante de debate y generación de ideas alrededor del mercado de capitales de Colombia (Anif-Deceval, 2007).

El escrito que presentamos a continuación tiene la siguiente estructura analítica. Después de esta introducción, el segundo capítulo discute la génesis de los centros de pensamiento-gestión a escala internacional y la necesidad que surgió de crear vehículos institucionales que permitieran “ventilar estas ideas” de forma fluida. En el tercer capítulo exploramos los campos de acción de dichos *think tanks* y la institucionalidad que los acompaña, tanto en el ámbito mundial como en el caso de Colombia. En el cuarto capítulo se utiliza ese marco internacional para proceder a contextualizar los centros de pensamiento-gestión más destacados de Colombia, donde sobresalen Anif y Fedesarrollo. Estas dos entidades no sólo mantienen una sólida alianza desde 1993, en materia de difusión-debate sobre los grandes temas económicos-institucionales, sino que probablemente constituyen las entidades que guardan mayor semejanza con los conocidos *think tanks* de Estados Unidos. Allí se explica la génesis (1974-1975), crisis (1984-1986) y consolidación (1987-2007) de Anif, durante sus 33 años de existencia.

El quinto capítulo presenta el espectro de actividades de Anif y sus contribuciones al debate nacional. Allí se analiza la forma como ha ampliado sus campos de acción y como ha complementado el análisis de los temas macro con el desarrollo microsectorial, donde los temas del comercio internacional de Pymes han ido ganando relevancia en la última década. El capítulo

sexto explica entonces la agenda temática de ANIF. Por último, el capítulo séptimo recapitula el papel de los centros de investigación-gestión y el cumplido por ANIF en sus 33 años de existencia (1974-2007).

GÉNESIS Y ESTRUCTURA DE LOS CENTROS DE PENSAMIENTO Y GESTIÓN

LA GÉNESIS

Comentábamos en la introducción que la principal motivación para el surgimiento de los “centros-seguros de pensamiento libre” a principios del siglo XX en Estados Unidos tuvo que ver con el enrarecido ambiente internacional, donde se ponía en duda la preeminencia del interés nacional frente a los llamados del “nacionalsocialismo” o la “Internacional Socialista”. Pensar libremente se volvió una tarea “insegura”, dentro o fuera de las burocracias nacionales. Magnates con visión de Estado idearon entonces el formato de un blindaje para los centros de investigación-gestión, de tal manera que ellos pudieran liderar la agenda pública, contando con recursos permanentes y cierta independencia analítica. Para asegurar la permanencia en el tiempo, los gestores de estos centros de pensamiento los dotaban de fon-

dos permanentes (*endowments*), con lo cual se aseguraba la continuación de su misión y su independencia.

Con el fin de dimensionar bien el alcance y penetración de estos *think tanks* en la opinión pública, hemos ideado en el cuadro 1 una especie de horizonte de influencia de los diferentes centros de investigación. Allí se observa que el común denominador de todos los centros de investigación (como es obvio) es la generación y discusión de las ideas. Para ello se crea una “fábrica de pensamiento” que cumple las etapas de identificación del problema, conceptualización del mismo (sus raíces analíticas) y el debate académico correspondiente. A nivel del progreso de la ciencia, mucho se ha escrito sobre la forma en que avanza ese pensamiento analítico y cómo se “revoluciona” la metodología para atacar los diferentes problemas científicos. Se habla del cambio de “estructuras analíticas” y la forma en que ellas permean el pensamiento de la comunidad científica a través de los llamados “paradigmas científicos” (Kuhn, 1970).

La diferencia entre los centros de investigación de corte netamente académico (usualmente asociados a las universidades) y los centros de pensamiento-gestión radica precisamente en el interés que muestran estos últimos por impulsar la concreción de los cambios que se desprenden de dicho análisis científico. Mientras que las universidades se concentran en las eta-

pas de identificación del problema – conceptualización – debate académico, los *think tanks* ven en esta interacción con el mundo de la ideas tan sólo la primera etapa de las tareas que deben realizar. La *raison d'être* de los *think tanks* radica entonces en la complementación de esas conceptualizaciones académicas con el debate público y la concreción en las leyes, los decretos, los acuerdos y las ordenanzas. Al final de este horizonte de influencia tienden a aparecer los “profesionales de la gestión”, organizados a través de los gremios-sectoriales y cuyas tareas incluyen el cabildeo ante las autoridades legislativas.

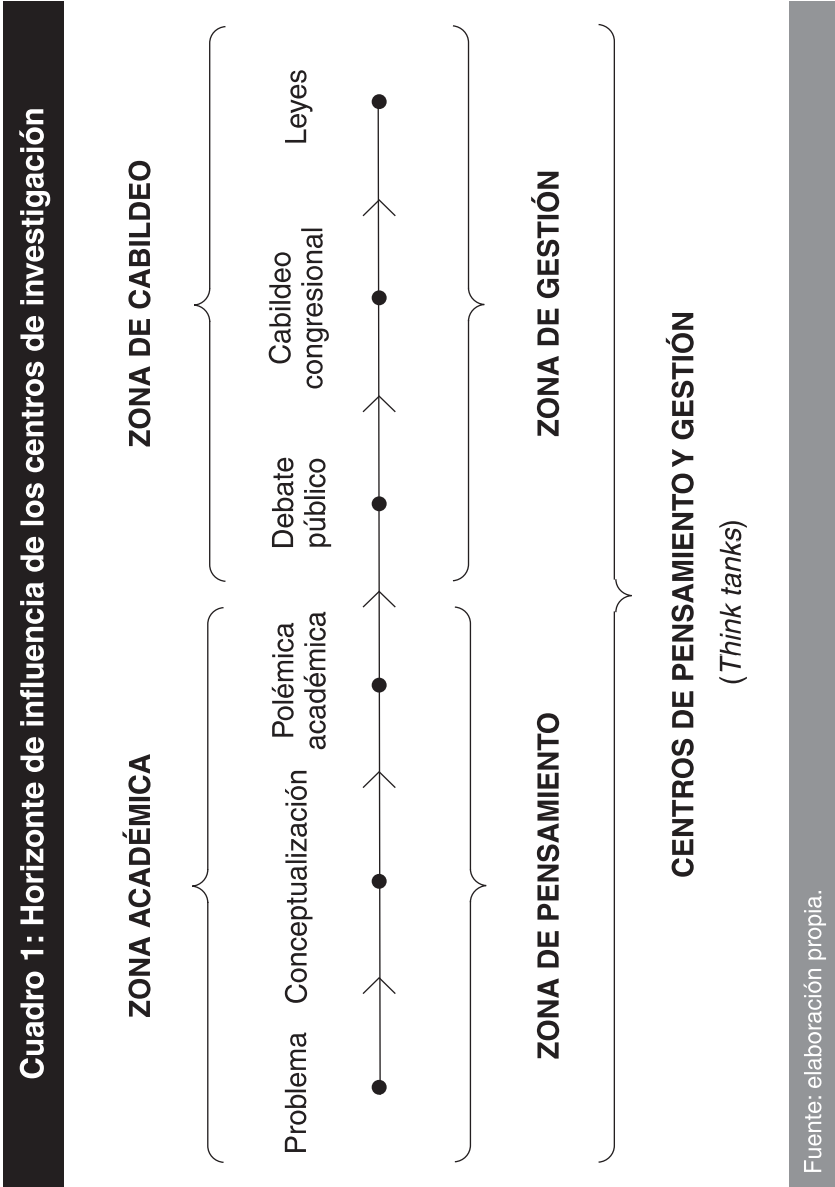
En este sentido la tradicional caracterización de los *think tanks* como simples “instituciones cognoscitivas” nos parece que se queda corta en la dimensión social que tienen a lo largo de todo el espectro de gestión. Precisamente es esta última condición (la gestión eficiente) la que da el mayor soporte a los procesos democráticos, tal como lo mencionan Santiso y Whitehead (2006) y bien lo conceptualiza Mankiw (2006). Este último elabora sobre la distinción entre los economistas “científicos” y los “economistas prácticos” (o quienes usan la “ingeniería” para resolver problemas del mundo real), temas sobre los cuales volveremos más adelante.

En el caso de Estados Unidos, este mercado de las ideas está claramente organizado a nivel de leyes y de prácticas segmentadas. En la zona académica-pura actúan las universida-

des, que desde mediados del siglo XIX se organizaron como entidades sin ánimo de lucro. El Estado decidió en ese entonces apoyar el pensamiento académico-científico con la donación de terrenos y se generaron, especialmente en el medio oeste, grandes universidades conocidas como las Land-Grant Universities de carácter público. Este sistema se replicó a escala nacional, donde se ha destacado el sistema de las Universidades Estatales de California, con incentivos y sinergias especiales con el sector privado.

En la zona de pensamiento-gestión operan estos *think tanks*, los cuales tienen la característica de cubrir todo el espectro académico-gestión pública (ver cuadro 1). La condición en Estados Unidos para extender a los *think tanks* beneficios tributarios, similares a los que reciben las universidades, es que éstos no tengan afiliación partidista, no manifiesten públicamente sus preferencias políticas y no estén financiados por entidades políticas, más allá de un estrecho límite (Abel, 2002, pág.16).

En la última zona de gestión aparecen los gremios, defendiendo sus intereses sectoriales ante el Congreso y los gobiernos de turno. En el caso de Estados Unidos, estas actividades de *lobby* o cabildeo han estado reglamentadas por ley. Se han venido discutiendo las posibles bondades que tendría extender dicho esquema de transparencia al caso de Colombia, a través del cual sería legal interceder a favor de tal o cual grupo o activi-



dad. Sin embargo, la experiencia de Estados Unidos a este respecto indica que se ha terminado por generar un gran cúmulo de exenciones tributarias, como resultado de dicho *lobby*-organizado, al punto de que se ha vuelto imposible desmontarlas.

El secretario del Tesoro de Estados Unidos en el período 2001-2002, Paul O'Neill (con una exitosa y larga trayectoria empresarial), manifestaba su desazón con ese sistema de cabildeo resultante en el país. Allí el grueso de los empresarios creía estar tomando las decisiones adecuadas, para negocios de largo alcance, pero basados erróneamente en exenciones tributarias pensadas con un carácter temporal. Los profesionales del cabildeo se encargaban, reforma tras reforma, de perpetuar dichas exenciones tributarias (Suskind, 2004, págs.38 ss).

Esta visión también había sido expuesta por el ex secretario del Tesoro del primer mandato de Clinton, Robert Rubin (1995-1999). Dados los superávits fiscales que se fueron generando durante este período, Rubin tuvo que mantener una línea férrea para evitar que éstos fueran dilapidados a través de alivios tributarios inmediatos, como se venía proponiendo (Rubin y Weisberg, 2003, págs.358 ss). Rubin bien sabía que dichos superávits debían usarse para reducir la deuda pública y lograr un mejor posicionamiento para los crecientes déficit pensionales y de salud que enfrentaría la generación del *baby boom*. Esta presión se ha hecho evidente en el período 2002-2007, bajo la

administración Bush (quien paradójicamente terminó cediendo a dichos recortes tributarios de forma más permanente de lo que era recomendable).

Por último, cabe señalar que la existencia de una Ley de *lobby* en Estados Unidos no ha impedido la corrupción que con frecuencia se pregonaba ocurre (tras bambalinas) en ausencia de dichas reglamentaciones. Basta recordar que durante el año 2006 se destapó uno de los peores escándalos de corrupción a través del tráfico de influencias y supuestas donaciones. En esa ocasión, el propio vocero del partido de gobierno confesó que cobraba por trámites ante la Casa Blanca. Además, en muchas ocasiones no adelantó trámite alguno, habiendo recibido pagos que fueron a incrementar sus cuentas personales.

LA ESTRUCTURA DE LOS *THINK TANKS*

Se estima que actualmente operan cerca de unos 3.500 centros de pensamiento y gestión a escala mundial, donde el grueso de ellos (en cantidad y calidad) se concentra en más de un 50% en Estados Unidos (Abelson, 2002). Le siguen en importancia los centros ubicados en Canadá, Francia y Japón. Los países en vía de desarrollo poco a poco han ido entendiendo el papel crucial que juegan dichos *think tanks* a la hora de impulsar la agenda pública (ver en Internet: *NIRA's World Directory of Think Tanks*).

Siguiendo a Weaver (1989), en el cuadro 2 ilustramos una tipología de los centros de pensamiento más renombrados de Estados Unidos y Canadá. Allí se distingue entre los centros de investigación que operan como: 1) las universidades (sin estudiantes); 2) los centros de pensamiento-difusión; y 3) los consultores estatales. Lo que podríamos llamar *think tanks* puros se asemejan a las universidades (sin estudiantes), donde el énfasis está en la investigación con recomendaciones de política pública, con bajo o nulo espacio para la consultoría y labores de difusión más en el plano académico que a nivel del debate público. Estos *think tanks* puros tradicionalmente se han asociado, en el plano de la economía, a los nombres de Brookings Institution o el Institute for International Economics, mientras que en el plano de la ciencia política y la diplomacia se destaca la Hoover Institution, en el caso de Estados Unidos. Por razones que examinaremos más adelante, se afirma que el formato de universidades (sin estudiantes) ha sido difícil de replicar fuera de Estados Unidos.

Ha sido más común que los centros de pensamiento, a escala internacional, combinen sus labores de concepción y difusión buscando un público amplio, tal como ocurre en Canadá con el Fraser Institute (a nivel económico) o el North-South Institute (a nivel de análisis de la política internacional). Este formato de concepción-difusión es, en realidad, la norma internacional

y así ocurre en Estados Unidos mismo con entidades tan reconocidas como la Hoover Institution, la Heritage Foundation o el American Enterprise (a nivel económico) o con el polémico Cato Institute o el Council of Foreign Relations y el Woodrow Wilson Institute (a nivel político y diplomático).

Por último, existen los centros de investigación que recargan sus actividades en la contratación estatal, siendo uno de los más renombrados el caso del Rand Institute (estrechamente vinculado al Pentágono) o el Urban Institute de Estados Unidos; así como había ocurrido con el tradicional Science Council de Canadá hasta hace algunos años. Curiosamente, estos centros están más recargados en la parte investigativa que en la parte de difusión, pero la diferencia con las universidades (sin estudiantes) radica en que sus tópicos son de carácter más sectorial.

En el caso de Colombia (cuadro 2), hemos clasificado a ANIF (creado en 1974) y a Fedesarrollo (fundado en 1970) como centros de pensamiento-difusión (en el plano económico-social), ya que combinan su producción intelectual con las tareas de “mercadeo de las ideas” ante la sociedad civil, el gobierno y, en ocasiones, ante el propio Congreso. En alguna época se pensó establecer en Fedesarrollo un sistema de universidad (sin estudiantes). Éste pretendía seguir el modelo de Brasil, tipo la Getulio-Vargas (creada en 1944), o el de Argentina, tipo

Cuadro 2: Tipología de los centros de pensamiento			
	Estados Unidos	Canadá	Colombia
Universidades (sin estudiantes)			
Economía	Brookings (1916) IIE (1981)	—	—
Ciencia pol. e instituciones	Hoover (1918)	—	—
Centros de pensamiento (difusión)			
Economía	American Enterprise Heritage (1973)	Fraser (1974)	Fedesarrollo (1970) ANIF (1974)
Ciencia pol. e instituciones	Cato Institute (1977)	—	Cinep (1972) Inst. C. Política (1987) Corp. Ex. Justicia (1996)
Consultores (estatales)			
Economía	Rand (1948) Urban Institute (1968)	—	Econometría (1977)
Ciencia pol. e instituciones	—	Science Council (1966)	Instituto Ser (1973)
Fuente: Weaver (1989) y elaboración propia.			

Torcuato Di Tella (1960), el Fiel (1966) o el Cema (1978). Sin embargo, pronto se vio que esa era una tarea difícil de sostener económicamente hablando. Tanto ANIF como Fedesarrollo, como suele ocurrir con los *think tanks* a nivel mundial, han sido fuente y recepción de funcionarios públicos en todas las escalas, tema sobre el cual volveremos más adelante.

En lo que se refiere al área política y del derecho, en Colombia también han tenido un papel importante centros de pensamiento como el Cinep (desde 1972), el Instituto de Ciencia Política (fundado en 1987) y, más recientemente, la Corporación Excelencia en la Justicia (creada en 1996), entre otras entidades sin ánimo de lucro. Una tarea similar viene adelantando el Centro de Justicia (desde 2003), cuyo objetivo es mejorar la estructura y toma de decisiones en la rama judicial. Igualmente cabe destacar la labor de muchas otras Organizaciones No Gubernamentales (ONG), cuya lista se haría muy larga, que ayudan a una mejor gestión pública a través de diversas tareas.

A escala local-regional, cabe destacar las tareas que vienen adelantando entidades como el Crece (desde 1986), especializada en temas cafeteros-regionales, o Fundesarrollo (establecida en 1997), la cual ha liderado importantes proyectos de desarrollo e investigación regional para la costa norte de Colombia. Por último, en las áreas de consultoría propiamente dicha, también han tenido un papel histórico entidades de alta calidad

técnica como Econometría (operando desde 1977) o el Instituto Ser (creado en 1973 y operando en asocio con la Universidad de los Andes desde 2002).

Aunque han jugado un papel importante en la configuración de la agenda socioeconómica de Colombia, nótese que no incluimos en nuestro análisis los centros de investigación vinculados directamente a universidades. Dentro de ellos cabe destacar el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (Cede), creado en 1958 y adscrito a la Universidad de los Andes, así como el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), creado en 1966 y adscrito a la Universidad Nacional de Colombia. Como veremos, éstos no constituyen como tal centros de gestión, que es uno de los temas que nos importa resaltar aquí.

Tampoco incursionaremos aquí en la importante tarea que ha cumplido el Banco de la República como cantera intelectual en materia económica, la cual después se irriga en muchas direcciones, incluyendo la cultural. Quienes deseen explorar esta fructífera línea de análisis harían bien en sopesar el papel investigativo de tipo regional y sectorial que recientemente viene cumpliendo el Banco de la República en sus sucursales de Cartagena (impulsando los temas de impacto regional) y Medellín (ahora focalizado en los temas laborales).

En América Latina los llamados *think tanks* toman, por lo general, la forma de entidades sin ánimo de lucro y manejan escasos recursos presupuestales respecto a los que se observan en el mundo desarrollado, especialmente en Estados Unidos. Por ejemplo, Santiso y Whitehead (2006) reportan que en América Latina cerca de un 45% de los centros de investigación-gestión opera con presupuestos anuales inferiores a los US\$500.000 y en un 60% de los casos la nómina de investigadores es inferior a los veinte miembros (de tiempo completo). En consonancia con ello, resulta que, en muy contadas excepciones (menos de un 10% de los casos), los *think tanks* en América Latina alcanzan presupuestos anuales superiores a US\$1 millón y/o cuentan con un *staff*-investigativo superior a los 30-50 miembros.

Las cifras presupuestales y de *staff*-técnico de los principales *think tanks* en América Latina resultan entonces bastante moderadas frente a los recursos que manejan, por ejemplo, la Brookings Institution (más de US\$20 millones y un *staff* cercano a 70 de tiempo completo); el Cato Institute (con US\$10-20 millones y personal técnico de unos 42); o el Rand Institute (más de US\$100 millones y *staff* de unos 500). En Canadá los presupuestos son algo más moderados; por ejemplo, el Fraser Institute con US\$3 millones y un *staff* de 35, o el North-South Institute con US\$1.5 millones y un *staff* de 18. Mayores detalles pueden consultarse en Abel (2002, págs.22 ss).

Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y Colombia son los países de América Latina que más se destacan en materia de amplia utilización del conocimiento generado por los *think tanks*. En el caso de Colombia, se conocen bien a escala internacional las tareas que ha venido adelantando Fedesarrollo en sus 35 años de gestión, desde su creación en 1970, la cual fue recientemente destacada por Santiso y Whitehead (2006, págs.21-22).

En el caso de ANIF, su reconocimiento es más local y nacional, tal como lo explicaremos a lo largo de la historia que estaremos reportando más adelante. En buena medida creemos que esto se debe al hecho de ser percibido desde el exterior (especialmente durante el período 1974-1987) como una entidad de tipo gremial. En cambio los jugadores locales han entendido de tiempo atrás la labor de ANIF más como un centro de pensamiento-gestión, aunque con claras raíces en el sector financiero del país. Tanto ANIF como Fedesarrollo hoy operan con presupuestos anuales (brutos) que bordean US\$1 millón y mantienen nóminas de investigadores (de tiempo completo) que fluctúan entre los 10-20 investigadores, ubicándose en un tamaño intermedio dentro del contexto de *think tanks* en América Latina.

CAMPOS DE ACCIÓN DE LOS CENTROS DE PENSAMIENTO-GESTIÓN Y LA INSTITUCIONALIDAD

FOCALIZACIÓN TEMÁTICA

Mencionábamos cómo los centros de pensamiento cubren un amplio espectro de tareas en sus labores de conceptualización y difusión de sus ideas. Lo anterior no quiere decir que todos operen de la misma manera y, de hecho, habíamos mencionado que cabe al menos una primera distinción entre los que operan como universidades (sin estudiantes), respecto de aquellos que combinan sus actividades de conceptualización-difusión o los que se focalizan más en las tareas de consultoría estatal.

Respecto a la relación de los centros de pensamiento-gestión con las autoridades del Ejecutivo-Legislativo, cabe analizar sus diferentes estructuras organizativas. Por ejemplo, en

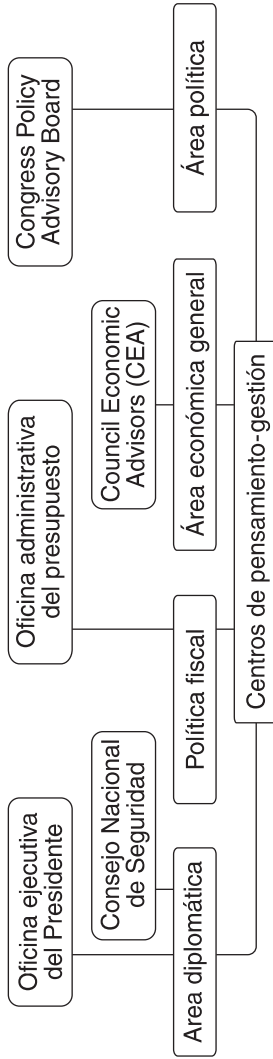
Estados Unidos es común que los *think tanks* manejen sus tareas de forma directa y al más alto nivel, estableciendo un diálogo continuo con las tres ramas del poder. Los miembros del gabinete del Ejecutivo y los congresistas los escuchan en audiencias públicas y privadas, además de ser consultados por diferentes niveles del poder judicial. La idea es conocer y divulgar sus conceptos y valoración técnica en las diferentes áreas en las cuales se desempeñan dichos *think tanks* (ver cuadro 3).

Recientemente se instituyó un ejercicio de diálogo más estructurado entre el Congreso y dichos centros de pensamiento-gestión en el caso de Estados Unidos. En efecto, a partir de 1998 se estableció el Congress Policy Advisory Board con el fin de intercambiar ideas de forma más sistemática entre el Congreso de Estados Unidos y los diferentes centros de investigación-gestión. No obstante, la dinámica de dicho diálogo ha sido menos fluida de lo que inicialmente se esperaba (Abelson, 2002, pág.60), pero al menos ya se cuenta con el canal institucional para profundizarlo hacia el futuro.

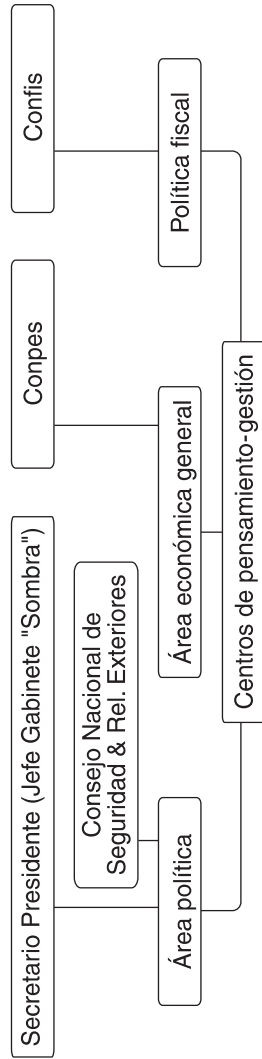
En Colombia este diálogo ha ocurrido de manera más informal y es frecuente que sean los propios centros de investigación-gestión los que organicen diferentes foros dedicados a ventilar la discusión pública sobre los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso. Evaluar de forma objetiva el impacto que tienen estos foros de discusión o su labor investigativa

Cuadro 3: Relaciones entre gobierno y centros de pensamiento-gestión

I. El caso de Estados Unidos



II. El caso de Colombia



Fuente: elaboración propia.

sobre la forma que finalmente toman las leyes o su implementación es una tarea dispendiosa que no pretendemos abordar aquí.

Aun en Estados Unidos, donde se tiene una larga trayectoria de diálogo entre gobierno, Congreso y centros de pensamiento-gestión, ha resultado difícil medir dicho impacto de forma objetiva. En el mejor de los casos se han adelantado investigaciones sobre impacto subjetivo a través de cuantificar la frecuencia e intensidad con que aparecen dichos *think tanks* en los medios televisivos y/o diarios impresos, haciendo un *ranking* de apariciones. No obstante, existe relativo consenso en que la figuración a escala de medios no es un indicador objetivo sobre la eficacia que pueden tener dichos centros de investigación-gestión a la hora de impactar el pensamiento del Ejecutivo o del Legislativo.

La conclusión de Abelson (2002) es bien ilustrativa:

¿Acaso tienen importancia los *think tanks*? ...
Después de examinar sus actividades en materia de políticas públicas, en Estados Unidos y Canadá, no parece existir una respuesta simple a esta pregunta...
Depende a quien se le pregunte (pág. 162).

(...) A pesar de tener sistemas políticos muy diferentes, los *think tanks* juegan un papel importante a la hora de promover el diálogo en estos países y me-

diante formas diversas éstos se hacen sentir ante la opinión pública (pág.163).

(...) Pero, para decirlo de forma simple, es virtualmente imposible asignarle un valor numérico al grado de influencia que ejerce tal o cual *think tank* (pág.164).
[Traducción libre].

Bien puede ocurrir que, en el mejor de los casos, estos centros alimenten el debate nacional con ideas y propuestas que toman tiempo en madurar. Sin embargo, el hecho de que tal o cual propuesta no se manifieste de forma inmediata en una ley o en la adopción de determinadas prácticas no debe llevarnos a la conclusión (cortoplacista) de que el impacto de los centros de pensamiento-gestión resulta siendo nulo o insignificante.

La perdurabilidad de las ideas y su fuerza de cambio, de hecho, trascienden en el tiempo de forma indefinida, tal como lo había anotado Keynes (1935, capítulo 24) hace ya más de setenta años:

Las ideas de los economistas y de los filósofos de la política, tanto cuando ellos aciertan como cuando yerran, son más poderosas de lo que comúnmente se cree.

De hecho, el mundo está gobernado esencialmente por esas ideas.

Los hombres inclinados hacia el mundo de lo práctico, creyendo estar al margen de las influencias del pensamiento intelectual, son usualmente esclavos de algún economista ya difunto.

Los burócratas hiperactivos, que escuchan susurros en el aire, en realidad están destilando su accionar legislativo a través de algún académico-escribano de antaño. [Traducción libre].

En síntesis, el impacto intertemporal de dichas ideas-gestiones es bastante difícil de precisar y probablemente la mejor forma de evaluarlo sería mediante los estudios de caso, lo cual ilustraremos brevemente en episodios relacionados con la historia de ANIF.

EL MODUS OPERANDI DE LOS *THINK TANKS*

El *modus operandi* de los *think tanks* en Estados Unidos, más como universidades (sin estudiantes) que como entidades de consultoría, se facilita por dos razones: 1) los miembros de dichos centros de pensamiento-gestión tienen una alta reputación académica (a nivel de Ph.D, más en Estados Unidos que en otras partes); y 2) con frecuencia se presenta un fenómeno de “puertas giratorias” a través del cual los funcionarios públicos provienen de dichos centros o con posterioridad se “refugian” en dichos centros de investigación. Este esquema se

replica tanto a escala de las áreas económicas-sociales, como del manejo de la Cancillería y de la alta política internacional de Estados Unidos.

En el caso de Canadá el modelo es similar, pero se argumenta que allí el énfasis se ha dado a nivel de los temas relacionados con las ciencias sociales. No parece que la estructura política (bicameral en Estados Unidos o parlamentaria en Canadá) juegue un papel decisivo en este tipo de orientación de los temas públicos a través de los centros de investigación, aunque sí llaman la atención algunas diferencias. Por ejemplo, en Canadá la relación de los *think tanks* se vuelca más directamente sobre los funcionarios públicos de rango intermedio que sobre los ministros o el Parlamento (ver cuadro 4). Otra característica operativa de los *think tanks* en Canadá es que éstos están gestionados fundamentalmente por académicos al nivel de Master en ciencias sociales, mientras que en Estados Unidos tienen una mayor penetración los temas económicos, regentados a nivel de Ph.D. (Abelson, 2002).

El fenómeno de “puertas giratorias” ha sido criticado por Stiglitz (2001), aduciendo un supuesto problema de “amoralidad” del funcionario público. Curiosamente, buena parte de esas críticas también recaería sobre él, pues Stiglitz se trasladó de la academia (Yale-Stanford-Oxford-Princeton, 1970-1988) hacia el gobierno (Council of Economic Advisors, 1993-1997) y de

Cuadro 4: Focalización de los centros de pensamiento						
Estructura			Focalización			
	Profesión	Grado	Ministros	Funcionarios	Congresistas	Gremios
Estados Unidos	Economistas	Ph. D	●		●	
	Politólogos	Ph. D	●		●	
Canadá	Cient.	Master		●		
	Sociales					
Colombia	Economistas	Ph. D	●		●	●
	Politólogos	Master		●	●	
Fuente: elaboración propia.						

allí hacia las multilaterales (vicepresidente del Banco Mundial, 1997-2000), regresando nuevamente a la academia (Columbia, 2001-2006). Entretanto, Stiglitz le reportó al mundo que el FMI le había impedido a él y al Banco Mundial estabilizar la economía mundial y combatir la pobreza de forma efectiva durante los penosos años de la crisis asiática (1997-2000).

Sin embargo, otros funcionarios del Banco Mundial han concluido que el problema no era (únicamente) el FMI, sino (sobre todo) la estructura interna del propio Banco Mundial. En particular, Easterly (2006) ha concluido que la obsesión por aplicar esquemas de planificación central terminó por arruinar las posibilidades de impulsar la prosperidad en el tercer mundo. Easterly provee dos conceptos básicos: 1) la importancia de desarrollar mecanismos de mercado, tanto para distribuir mosquiteros que prevengan la malaria, como para instituir prácticas sexuales seguras para prevenir el Sida; y 2) las “políticas económicas democráticas”, a través de las cuales se construye bienestar solucionando problemas paso a paso y partiendo de las realidades y culturas existentes, no intentando planear una solución global que desconoce el llamado problema de la “dependencia histórica” (*path dependence*) que tanto ha resaltado Douglas North (1990).

Si Easterly hubiera utilizado las “puertas giratorias” de los centros de pensamiento-gestión para complementar su visión del

mundo, entonces no habría terminado por usar su bien humorado estilo y sarcasmo (a manera de resignación) para justificar toda una vida bajo los idealismos sociales del Banco Mundial. Estos idealismos terminaron siendo derrotados por la cruda realidad.

Pero probablemente lo que Stiglitz quiso decir es que él no había experimentado el problema moral de las “puertas giratorias” porque él no había salido del gobierno hacia el sector privado, acción que Stiglitz le criticó públicamente a personas como Fischer o Rubin (antiguos funcionarios del FMI y del Tesoro, respectivamente). Estos últimos se fueron después a trabajar a Wall Street y, de hecho, Rubin lo que hizo fue regresar al lugar del cual había partido años atrás, así como Stiglitz regresó a su mundo académico.

Esta posición maniquea de que los sectores público y privado deben estar separados es bastante obtusa. Pierde de plano las positivas sinergias que produce para el Estado el hecho de que exista una retroalimentación entre la academia, los funcionarios públicos y los empresarios privados. Curiosamente, los centros de pensamiento-gestión son los puntos de confluencia de esos “extraños” seres humanos que intentan tener una conceptualización de los problemas, una visión de conjunto para que los procesos funcionen de forma eficiente y se preocupan por establecer objetivos prioritarios públicos, democráticos y equilibrados.

Esa posición de crítica a las “puertas giratorias” es casi tan cerrada como aquella que a veces defienden los académicos puros. Algunos de ellos inclusive hablan de “no contaminarse con los problemas del mundo real”, “no tomar partido en política” o “mantenerse en el mosquitero”, lo cual les permite observar “objetivamente” el discurrir del mundo real. No obstante, esta visión de “torre de marfil” pierde de plano la idea de que, para entender mejor la problemática social, es indispensable haber enfrentado de primera mano las dificultades del sector público (ejerciendo como funcionario público en algún momento de la vida). A este respecto cabe recordar que ha sido muy criticada (y con mucha razón) la desconexión que se percibe entre los estudios teóricos y su aplicación práctica, especialmente en el mundo de la economía. Allí ha existido cierto desdén por averiguar si las predicciones funcionan o si aguantan las pruebas básicas de replicación (Clavijo, 2005 y 2006).

LA OPERATIVIDAD DE LOS *THINK TANKS* EN COLOMBIA

En el caso de Colombia, el cuadro 4 también incluye una caracterización sobre la forma en que operan los centros de pensamiento-gestión en nuestro país. Allí se observa que aquellos concentrados en el plano económico buscan influir tanto a nivel del Ejecutivo como del Legislativo y con frecuencia apoyan las labores de tipo gremial. Así, es común que dichos centros

adelanten estudios tributarios o de tasa de cambio y que, en el proceso, intercambien ideas con el gobierno y los gremios, antes de formarse un concepto global sobre lo que cabe analizar y recomendar.

También debemos enfatizar la importancia de la difusión de las ideas en este complejo mundo del “mercado conceptual”, pues estamos convencidos de que es en el debate público donde dichas ideas se van decantando y perfeccionando. Debemos reflexionar aquí sobre el largo proceso que deben cursar las “buenas ideas” antes de lograr que éstas se materialicen en cambios prácticos. Más allá del lugar común (“... una idea fracasada es huérfana, pero una exitosa tiene múltiples padres”), debemos tomar conciencia de que llegar a influir en la toma de decisiones encierra una serie de encadenamientos que requieren gran trabajo.

Pensemos lo más obvio acerca de lo difícil que es construir una cadena exitosa de influencia en materia de políticas públicas:

- Saber leer no implica que uno sepa escribir bien.
- Escribir bien no implica (ni siquiera) que uno sea leído (con frecuencia es simplemente referido a través de los titulares, pero no examinado en su contenido);
- Ser leído no implica que uno sea comprendido (a veces por deficiencias de entendimiento del propio autor o por fallas en la transmisión de sus ideas);

- Ser entendido no implica que uno, además, logre persuadir a los interesados (pues suelen existir intereses encontrados), independientemente de quien tiene la razón técnica o la razón política; y
- Lograr persuadir no implica que quien “compra” la racionalidad del argumento (el funcionario público) llegue a tener éxito en la implementación del cambio requerido (la ley, el decreto o la simple disposición pública-privada para llegar a concretar la idea).

EL LIDERAZGO DE LOS *THINK TANKS* Y LAS LABORES DE CABILDEO

Es importante analizar las tareas de gestión que cumplen los centros de pensamiento, especialmente en lo relativo al impulso de la agenda pública ante el Congreso de la República. Nosotros consideramos que la función de liderazgo en materia de agenda debe sopesarse según la coyuntura política y el avance de la agenda de Estado que se quiere impulsar. Los inicios de cualquier gobierno resultan siendo propicios para ventilar las ideas de mediano plazo que deben permear la administración que recién se inicia.

De allí que sea crucial poderle hablar, en lenguaje técnico pero accesible, al gabinete y al Congreso sobre las prioridades en los diferentes campos. Una vez la discusión pública se ha

logrado encauzar por las vías de una visión de Estado, el rol protagónico de los centros de investigación-gestión tenderá a disminuir, dejando que siga su curso el debate democrático a nivel del Ejecutivo-Legislativo. Las entidades de “cabildeo”, por lo general, pasarán a jugar un papel más activo en esta última etapa del “inciso y el parágrafo”, corriendo el riesgo de que dicho cabildeo termine por desviar las reformas de su óptimo social.

A este respecto cabe recordar lo que hemos denominado “La parábola de las exenciones tributarias productivas-especulativas”. Dichas exenciones, casi en cualquier parte del planeta, se le proponen al Congreso “como la mejor forma de lograr un verdadero estímulo a la producción nacional”. Pero la gran mayoría de ellas termina “motivando la especulación financiera” por cuenta del cúmulo de deuda pública (TES) que se tiene que emitir para tapar los rotos fiscales que dejan dichas exenciones. Así, la paradoja tributaria termina en que, por cuenta de las exenciones al sector productivo, se genera finalmente un efecto de “exclusión” de la inversión privada a manos de los crecientes déficit fiscales, donde es mejor un TES que un SET (Sector Empresarial Tecnológicamente... avanzado).

En síntesis, la mejor estrategia empresarial es no decidir sobre las bondades de los proyectos con base en las exenciones tributarias, que como lo ha demostrado la historia, una y otra vez, sólo pueden tener un carácter temporal. De lo contrario, las

iniciativas empresariales terminarán derrotadas a manos de los inversionistas en títulos gubernamentales (TES), que tienden a generar los llamados “esquemas Ponzi”, donde simplemente se emite más deuda para pagar los intereses de una deuda pública creciente.

EL PAPEL DE LAS AGENCIAS MULTILATERALES

Las agencias multilaterales (tipo FMI, Banco Mundial, BID, CAF) también realizan importantes tareas en materia de identificación de las agendas-país. Ellas tratan de ayudar a montar visiones-coherentes para el mandato que recién se inicia. Por ejemplo, el Banco Mundial ha venido publicando los llamados “documentos-país”, sobre los cuales busca crear una agenda conjunta de mediano plazo que complementa su conocido CAS (Country Assistance Strategy). Este tipo de experimentos lo inició el Banco Mundial con México en 1998. Para el caso de Colombia se armó una ambiciosa agenda para la administración Uribe-I (2002-2006), donde era evidente la importancia geopolítica de Colombia después del traumático episodio de las fallidas negociaciones de paz con las FARC durante la administración Pastrana (1998-2002), ver Banco Mundial (2002).

Sorprende sí, que el grueso de estas agendas-país no se haya evaluado en sus ejecutorias de forma independiente y sistemática. A escala local cabe preguntarse entonces qué papel

cumplen en Colombia los llamados planes de desarrollo y qué seguimiento requieren de parte de la sociedad civil y, en particular, de los *think tanks*. Con algo de razón, los detractores de los planes de desarrollo continúan preguntándose: ¿cuál es el sentido de la “planificación” en un mundo capitalista? ¿Acaso no se derrumbó ya dicho sistema con el muro de Berlín en 1989? ¿Qué país serio del mundo emergente aprueba planes plurianuales de carácter central?

Y en el caso específico de Colombia cabe preguntarse: ¿en qué quedaron el “Plan de integración nacional” (1978-1982); “Cambio con equidad?” (1982-1986); el “Plan de economía social” (1986-1990); “La revolución pacífica” (1990-1994); “El salto social” (1994-1998)? ¿Qué porcentajes de esos planes efectivamente se ejecutaron y cuáles de las metas propuestas se alcanzaron?

Como mínimo habría que señalar que dichos planes encierran dos bondades: 1) ayudan a orientar las políticas públicas hacia las prioridades sociales; y 2) imponen metas públicas concretas que deben servir para medir continuamente los progresos del accionar público. Pero estos planes también encierran desafíos, pues se trata de políticas públicas donde deben interactuar el Gobierno Nacional y los gobiernos locales. Éstos no siempre tienen objetivos comunes y de allí la importante labor de convergencia en objetivos que debe adelantar, por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Como es bien sabido, el grueso de los gobiernos culmina sus propias evaluaciones con “altísimos niveles de ejecución y éxito”. Pero, ¿acaso no sería conveniente para la sociedad que, al menos por una vez, entidades independientes pudieran acometer las evaluaciones del caso y sin temor a que peligren sus presupuestos futuros que con frecuencia dependen del “rosario de evaluaciones públicas”? Como mínimo, la sociedad civil debería tener a su disposición todas las estadísticas necesarias para que los académicos y los centros de pensamiento-gestión pudiéramos hacer nuestras propias evaluaciones independientes sobre la gestión pública y los programas de gobierno que con tanto bombo se han enunciado en los planes de desarrollo.

SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LOS *THINK TANKS* Y LAS LABORES DE EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL

Aparece entonces el espinoso tema de la independencia de los *think tanks*. Dicha independencia sólo puede ejercerse cuando se cuenta con relativa autonomía presupuestal y, sin embargo, ello no es garantía de que siempre se obre de esa manera. De allí la importancia de entender bien la separación de funciones que debe existir entre las entidades destinadas primordialmente a la tarea de defensa de intereses gremiales (inclusive con reglamentación a nivel de leyes, como ocurre en Estados Unidos) respecto de aquellas dedicadas a las tareas de investigación-gestión de interés público general.

Los *think tanks* que cuentan con “capitales semilla” suficientes para asegurar (digamos) cerca de un 50% de sus gastos operativos a través de dicha fuente tienen una situación privilegiada para poder opinar de forma relativamente independiente sobre la agenda de Estado. Con frecuencia, los gobiernos son la principal fuente de recursos para propósitos de ordenar evaluaciones de su propia iniciativa, tal como suele ocurrir con los llamados planes de desarrollo que ordena la Constitución de Colombia. Luego esta situación plantea un dilema para los centros investigativos (incluyendo los académicos), pues eventuales evaluaciones que resulten siendo no tan favorables a la gestión gubernamental corren el riesgo de no llegar a ser recontratadas. Si las finanzas de estos centros de investigación resulta que dependen en una porción significativa de las evaluaciones ordenadas por las entidades públicas, entonces nos veríamos abocados a una especie de “captura” por parte del gobierno de aquellos estamentos que estarían llamados a adelantar evaluaciones independientes.

En síntesis, es claro que estas opiniones tienden a ser más objetivas cuando ellas no se inscriben dentro de un “rosario” de evaluaciones de programas gubernamentales. Como lo hemos señalado, existe un alto “riesgo moral” de que por cuidar las contrataciones futuras se disminuya el grado de objetividad que debe caracterizar a los estamentos académicos y de investigación-gestión.

Este mismo problema ha sido identificado a escala de las entidades multilaterales. No puede menos que dejarnos un sin-sabor que sean ex funcionarios de las multilaterales (la mayoría de ellos ya pensionados de esas instituciones) los que anden evaluando por el mundo los programas que, en muchas ocasiones, ellos mismos ayudaron a crear. ¿Dónde queda la independencia y la corresponsabilidad cuando el entendido es que ese “rosario de evaluaciones por venir” depende de forma crucial de “la lectura” que la administración actual y las multilaterales hagan de las evaluaciones que proveen dichos consultores “no tan independientes”?

Siempre se podrá decir que esa evaluación dependerá de la vigilancia que adelante el Directorio de esas multilaterales sobre las tareas que lleva a cabo la administración (el *staff* de las multilaterales). Como suele ocurrir, la cuestión práctica es mucho más complicada, pues resulta que dicho Directorio, a su vez, depende de las guías que den los respectivos gobiernos. Muchos casos se han dado en que determinadas acciones de evaluaciones independientes de algunos consultores se ven cercenadas, bien por sugerencias de los gobiernos a través de sus representantes en dichos directorios, bien por la autocensura que se aplica el *staff* que prefiere evitar dañar su promisoría carrera de ascensos.

De allí que resulte esperanzadora la reciente creación de la figura de Oficinas Evaluadoras Independientes para las propias multilaterales, incluyendo la del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2001 y el remozamiento de la del Banco Mundial en 2005 (que data de 1971). A este respecto, cabe señalar que ha existido una especie de dualidad entre los países que son dueños de las multilaterales (más de 130 miembros) y los países que con frecuencia toman préstamos de esas entidades (no más de unos treinta grandes prestatarios en vía de desarrollo), dualidad que no debería existir. Es evidente que estas entidades deberían estar principalmente al servicio de los países menos desarrollados, pues estos últimos tienen serias dificultades para acceder a los mercados de capitales internacionales. Esto ocurre bien por falta de garantías o de una agenda apropiada para el mediano plazo, lo cual en muchos casos justifica el conocido esquema de “dobles condicionalidades tipo FMI-Banco Mundial”.

En la práctica dominan las decisiones del Directorio de los países desarrollados, que no sólo tienen mayoría accionaria (G-7), sino que con frecuencia ejercen (implícitamente) su poder de veto. Para esto último basta con obtener un aliado importante (por ejemplo, Estados Unidos con cerca del 18% de la votación tan sólo requiere uno o dos apoyos del G-7) para bloquear acciones que se estimen inconvenientes para el FMI-BM. Esto no es contradictorio con el hecho de que la mayoría de las votacio-

nes figura como “unánime” (Lane, 2005), una vez se ha hecho un largo trabajo previo para sólo someter al Directorio temas ya muy “cocinados”.

A pesar de la existencia de estos mecanismos, el FMI-BM cayeron en serios problemas de sobreexposición. Esta experiencia está bien documentada, incluyendo los esfuerzos de capitalización que se tuvieron que hacer tras la crisis 1997-1999 (Rubin y Weisberg, 2003). Estas necesidades de capitalización ya eran evidentes antes de dicha crisis, pero los problemas de liquidez se hicieron palpables con las sobreexposiciones en Corea, Indonesia, Turquía, Rusia, Brasil y Argentina (Meltzer, 2000). Desde entonces se viene discutiendo si las multilaterales no deberían haber adoptado ya un sistema de “graduación de los países” a través del cual se redireccionara el grueso de los créditos hacia los países más pobres. De hacerse, estos países grandes tendrían que acudir en mucha mayor proporción al mercado de capitales privado, tipo Wall Street, donde su mayor costo de fondeo se vería compensado por la mayor agilidad y flexibilidad con que se hace la colocación de bonos de deuda soberana en dichos mercados (Mallaby, 2004; Sachs, 2005).

Otro de los problemas que han enfrentado las multilaterales tiene que ver con la falta de transparencia y corresponsabilidad (*accountability*) en muchas de sus acciones, especialmente en el manejo de la crisis del sureste asiático y de Argentina.

Afortunadamente, algunas de estas lecciones ya se han ido concretando en correctivos. Cabe destacar, por ejemplo, el caso de los mecanismos para ganar transparencia a través del Independent Evaluation Office (IEO), creada desde el año 2001 para examinar en paralelo el accionar del FMI. Esta IEO hizo un crudo y acertado balance de los errores cometidos en Argentina y que condujeron a la cesación de pagos más grande y generalizada en la historia reciente (FMI, 2003). Otro caso interesante y relativamente exitoso ha sido el del esquema de “descentralización efectiva” que viene implementando el Banco Mundial desde finales de los años noventa (Mallaby, 2004; Grasso *et al*, 2003).

Durante el año 2006 se crearon dos comisiones de estudio sobre la reorganización de tareas que deberían asumir el FMI-BM a la luz de todo este cúmulo de críticas y ante el menor volumen de desembolsos de estos organismos a los países emergentes. No es éste el lugar para entrar a detallar las diferentes alternativas (véase Crockett, 2007; Malan, 2007), pero es claro que estas entidades estarán reduciendo sus actividades de préstamo y reforzando sus labores de asesoría-conocimiento.

EL PROBLEMA DEL CAPITAL HUMANO

De todo lo anterior se concluye que resulta vital, para ampliar las sinergias entre los centros de investigación-gestión y los cargos públicos, la reproducción del valioso capital huma-

no preocupado por las políticas públicas. En América Latina los años setenta y ochenta fueron claves para generar dicho capital humano, el cual se llegó a conocer como los “tecno-pols”, los técnicos con inclinaciones hacia las políticas públicas. En su mayoría eran economistas que obtuvieron sus doctorados en Estados Unidos, y que trajinaron por el mundo de la Hacienda Pública durante varias décadas.

En México este modelo fue liderado por Salinas de Gortari, quien gobernó durante el período 1988-1994, pero no salió bien librado; lo sucedió en el cargo Ernesto Zedillo, quien logró estabilizar dicha economía durante los años 1994-2000, teniendo que superar una grave crisis de la deuda externa durante 1995-1996. En Argentina esa tarea la intentó adelantar Domingo Cavallo, quien triunfó temporalmente (1991-1996), pero dejó al país con una de sus peores crisis, al fracasar el sistema de fijación de la tasa de cambio respecto al dólar (2001). En el caso de Brasil fue Fernando E. Cardoso quien logró estabilizar el frente macroeconómico durante los años 1995-2003, pero dejando grandes desafíos sociales a su sucesor. En Chile se instauró una larga tecnocracia, primero bajo los fallidos intentos de los llamados *Chicago Boys* (1975-1984) y, posteriormente, con gobiernos de centro-izquierda (2000-2007), todos los cuales han tenido claro que “con la economía no se juega”, aunque a nivel político se discute vehementemente el énfasis y la forma que debe tener el llamado gasto social en cada gobierno.

Por último, en el caso de Colombia se traía una larga tradición de manejo técnico, claramente desde Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), pero el país enfrentó serias crisis económicas en 1975-1976 y en 1982-1984, requiriendo cambios de fondo que se fraguaron con la Constitución de 1991. A pesar de estos positivos cambios hacia un país más descentralizado, más democrático, y una economía más abierta al comercio internacional y mejor dispuesta a enfrentar la inflación, gracias a la creación de un Banco Central independiente, Colombia experimentó su peor crisis económica del siglo XX durante los años 1998-2002, logrando recuperarse lentamente en el período 2003-2006.

Como decíamos, un elemento esencial para echar las bases tecnocráticas que permitirán consolidar estas sinergias entre lo público y lo privado (donde los *think tanks* juegan un papel importante) tiene que ver con la ascendencia del capital humano. A pesar de la preocupación que ha tenido el sector privado por asegurar estudios superiores de buena calidad, las brechas continúan siendo inmensas. Por ejemplo, en Colombia el número de matriculados en educación superior ascendía a poco más de 1.200.000 estudiantes al finalizar el año 2005, representando una cobertura neta del orden del 25% (respecto de la población en edades entre 18 y 24 años). Cerca de dos terceras partes atendían establecimientos privados y la otra tercera parte iba a entidades públicas. Sin embargo, los estudiantes de posgrado

representaban tan sólo el 4.5% de la población universitaria, y el total de los matriculados en doctorado (920 estudiantes) representaba el 0.08% del total de matriculados al cierre de 2005.

El contraste con Estados Unidos es abismal. Al cierre de 2005, allí se graduaban anualmente cerca de 48.000 Ph.D, equivalentes a casi el 3% del total de profesionales con título universitario de pregrado. Históricamente, cerca de un 50% de estos doctorados correspondía a científicos sociales (incluyendo humanidades y educación). Los Ph.D graduados en economía ascendían a cerca de 900 por año, o sea el 2.5% del total de Ph.D, equivalentes al 1x1.000 de los graduandos de pregrado (Siegfried y Stock, 1999, pág.117).

Las ciencias económicas y afines (incluyendo Administración y Contaduría) registraban 240.000 estudiantes en Estados Unidos, donde casi el 80% figuraba en entidades privadas y sólo el 20% en públicas. Probablemente sólo una tercera parte (unos 72.000) corresponde a estudiantes de Economía. Esto significa que sólo el 9% de los universitarios, o sea el 1.3% de la población en edad universitaria, tiene entrenamiento en temas económicos. En este sentido, el esfuerzo que se debe hacer para comunicar temas económicos a los no especialistas es inmenso y de allí la importancia de la labor pedagógica que deben adelantar los centros de investigación-gestión en las áreas económicas.

En Colombia no existen programas de doctorado en Economía bien establecidos, aunque sí se tienen buenos programas a nivel de maestrías, tanto en universidades públicas como privadas. Afortunadamente, la formación en dichos posgrados ha tendido a estar orientada a la solución práctica de los numerosos problemas que aún aquejan a nuestra subdesarrollada Colombia.

Aquí cabe retomar algunas de las ideas que ha venido enfatizando ANIF acerca de la importancia de promover los estudios en el exterior, los que deben tener retornos que le sirvan al país hacia el mediano plazo. Por ejemplo, el doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo expresó en la Asamblea de abril de 2006 lo siguiente:

De cara al TLC, al comercio de bienes y servicios a nivel global, es urgente que Colombia expanda su programa de capacitación en el exterior. Ésta ha sido parte de la fórmula del éxito en países que eran similares a Colombia unos treinta años atrás, como Chile o Corea del Sur. Pues bien, esos países tienen montados esquemas de capacitación en el exterior que les han permitido generar tecnología, desarrollo y hasta su propio mundo académico.

Por ejemplo, Chile mantiene unos 8.500 estudiantes de posgrado en el exterior y Corea del Sur unos

50.000, que cuando regresan a su país benefician con sus conocimientos los procesos productivos y la academia local. Cifras tentativas nos indican que Colombia apenas si logra mantener unos 1.500 estudiantes de posgrado en el exterior (teniendo una población similar a la de Corea del Sur), lo cual es claramente insuficiente para enfrentar tales desafíos.

Como parte de esta iniciativa, ya se tienen planes concretos para que en los próximos años el sistema de becas-crédito, focalizadas en temas de alta aplicación, puedan duplicarse en número, con lo cual se estaría empezando a cerrar esta inmensa brecha que enfrenta Colombia en materia de capital humano. Aquí los centros de pensamiento-gestión tienen que continuar jugando su papel catalizador, como formadores y como semilla-retorno de los buenos funcionarios públicos.

Por último, cabe recalcar la importancia de que dichos programas becas-crédito se orienten de forma tal que éstos no “autoderroten” las políticas de ir incrementando el acervo de capital humano operando en Colombia. La formación de capital humano de alto nivel es uno de los grandes desafíos que enfrenta nuestro país en momentos de creciente globalización. La inminencia de la ratificación del TLC debería hacernos reflexionar de forma seria sobre los logros y las estrategias que viene aplicando el país, especialmente cuando están de por medio recursos públicos.

En Colombia tan sólo tienen acceso a la educación escolar básica 86 de cada 100 niños. Tan sólo el 70% logra entrar a la escuela secundaria (en la edad que corresponde). Sólo el 25% de los jóvenes accede al nivel de educación superior. Tan sólo 50 de cada 100.000 colombianos logran adelantar algún tipo de especialización de posgrado y únicamente 5 de cada 100.000 obtienen una maestría. Por último, se tiene que anualmente tan sólo uno de cada millón de colombianos se gradúa de una escuela de doctorado (usualmente en el exterior).

De allí que resulte importante que los programas de largo alcance (cinco años a nivel doctoral, financiados con recursos públicos) se reestructuren para incrementar la probabilidad de retorno al país de quienes disfrutan esas becas-crédito. En vez de financiarlos con dineros públicos por períodos tan prolongados, los programas doctorales deben financiar únicamente los dos primeros años con dichos dineros y, a partir de allí, los buenos estudiantes seguramente lograrán financiamiento de sus propias universidades. Este tipo de financiamiento del exterior terminará por inducir un mayor grado de relevancia-urgencia en los estudiantes del doctorado e incrementará su probabilidad de retorno. De forma similar, debe reducirse la participación de los programas doctorales e incrementarse los de maestrías, que resultan con mejores índices de relevancia/costo/rotación.

No sobra recalcar aquí el importante papel que cumplen los centros de pensamiento-gestión como entidades donde va germinando el interés de muchos jóvenes por adquirir una formación tecnocrática. Muchos de ellos después terminan realizando estudios de posgrado en el exterior y regresan al servicio público o a estos mismos *think tanks* a continuar realizando importantes tareas de pensamiento-gestión, combinando intereses públicos y privados.

LA INSTITUCIONALIDAD TECNOCRÁTICA EN COLOMBIA

Douglas North obtuvo el premio Nobel de Economía en 1992, gracias a sus aportes sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico y social. Desde ese entonces la discusión sobre la forma de acelerar el desarrollo ha tenido un sabor mucho más multidisciplinario, con importantes aportes de historiadores, politólogos y sociólogos.

La evolución de las instituciones políticas ha llevado a una especialización de funciones, en las cuales diferentes entes se encargan de aspectos complementarios para lograr un adecuado funcionamiento del Estado. El respeto a la separación de poderes es un principio básico para el buen funcionamiento de las democracias y sólo a través de erigir esos “compartimentos de poder” se asegura un buen sistema de “balances y contrapesos” (*checks-balances*) hacia el mediano plazo.

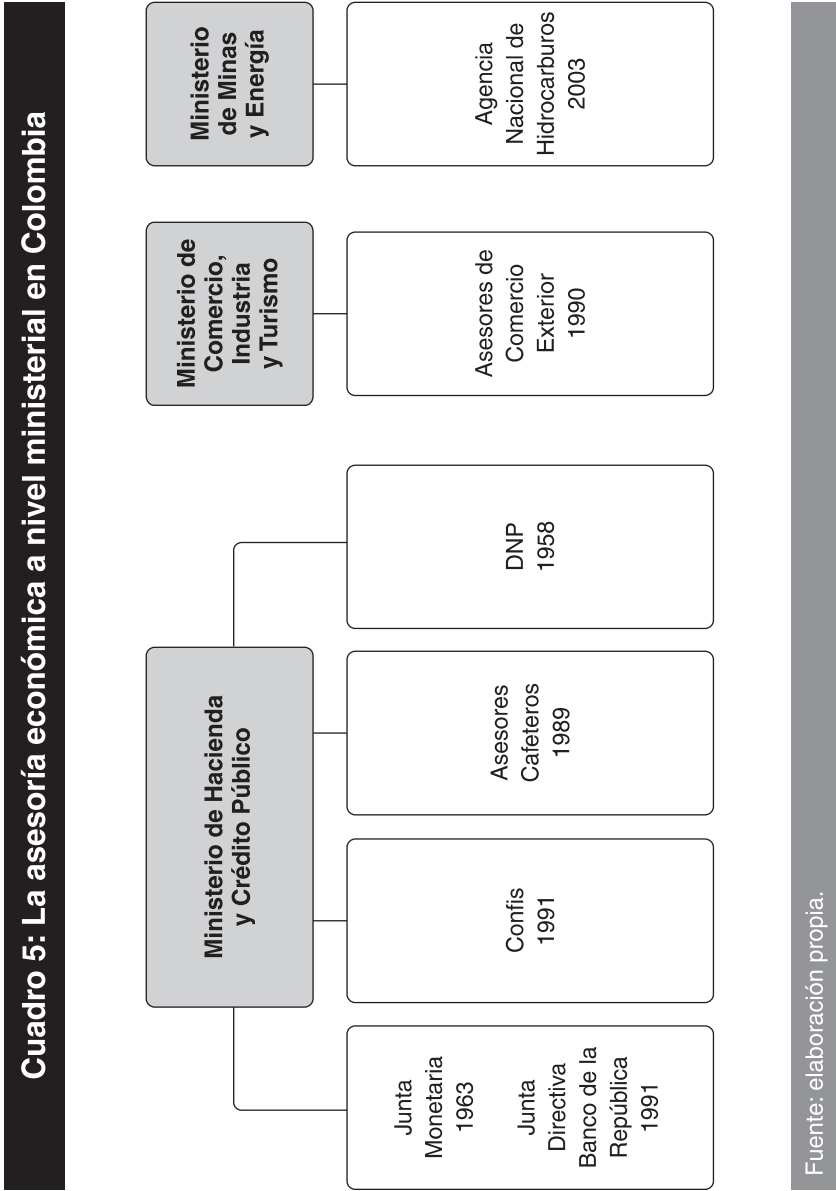
La experiencia de Estados Unidos con el Council of Economic Advisers (CEA) es bien ilustrativa sobre cómo se va gestando una cierta independencia de “pensamiento tecnocrático”, aun al interior de los gobiernos. El CEA lo estableció Truman al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1946). Está conformado por tres miembros designados por el presidente, quienes deben ser ratificados por el Senado, uno de los cuales ejerce como jefe de dicho Consejo. Los miembros del CEA tienen alta reputación académico-práctica y con frecuencia sus ejecutorias se han convertido en un trampolín hacia la Presidencia de la Fed (éste fue el caso de Bernanke y de Greenspan, asesores del CEA bajo Bush y Nixon, respectivamente) o hacia la Secretaría del Tesoro (el caso de Rubin bajo Clinton).

La principal función del CEA es recomendar políticas económicas al presidente y preparar informes al Congreso. En la práctica éste es el foro de discusión interna más importante con que ha contado el gobierno de Estados Unidos, pues le permite balancear la visión que le provee el Banco de la Reserva Federal (como ente independiente), las necesidades presupuestales que son evaluadas por una Oficina Presupuestal (que atiende por igual al gobierno y al Congreso) y el efecto del ciclo económico sobre las brechas del Producto y de la inflación.

El hecho de que el presidente cuente con su propio cuerpo de asesores a través del CEA hace innecesario que la Casa

Blanca arme quintas columnas al interior de los respectivos ministerios o de la propia Fed. Sencillamente el CEA provee la institucionalidad requerida para que las decisiones del Ejecutivo se tomen en su interior, de forma coordinada, después de haber escuchado internamente a todo el gobierno, donde el jefe del CEA termina siendo el conducto regular entre la voz del presidente y la de su gabinete en materia económica.

En el caso de Colombia es útil recapitular las experiencias institucionales del período 1958-1991. A principios de los años veinte, la misión Kemmerer ayudó a crear el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria (hoy Financiera) y la Contraloría General de la Nación. Alrededor de estos organismos se creó una sólida tecnocracia que aseguró relativa estabilidad económica. La Ley 19 de 1958 creó el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) como organismo asesor del gobierno y bien podría decirse que su diseño recogía algunas de las ideas del CEA. Sin embargo, la forma organizativa del Conpes no ha estado a la altura del CEA. En la práctica, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual hace la secretaría del Conpes, se convirtió más en un Ministerio de Planeamiento que en el cuerpo central de las discusiones al interior del gobierno, especialmente después de la Reforma Administrativa de 1968 (ver cuadro 5).



La creación de la Junta Monetaria en 1963 tuvo la virtud de dotar de un cuerpo técnico al Banco de la República, en el cual se reunían diferentes ministros del área económica, los cuales contaban con dos asesores (de dedicación exclusiva) designados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). De forma similar a como ocurría en el CEA, las discusiones sobre “cupos crediticios” y “asignaciones extrapresupuestales” tuvieron que balancear la visión monetaria y la fiscal, donde el presidente de la República de Colombia contaba entonces con un emisario permanente. Infortunadamente, la presencia gubernamental en la Junta Monetaria resultó siendo excesiva y esto se reflejó en emisiones monetarias que alimentaron décadas de alta inflación.

La Reforma Constitucional de 1991 se pudo aprovechar para otorgarle independencia “instrumental” al Banco de la República, gracias a la creación de una Junta Directiva autónoma. Esta independencia permitió bajar y estabilizar la inflación, en un ambiente de crecimiento y generación de empleo, especialmente desde la adopción del esquema de “inflación objetivo” bajo un régimen de relativa flotación cambiaria (1999-2007).

Otra experiencia interesante en materia de institucionalidad tuvo que ver con la creación de la Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, en 1989, con ocasión de la firma del contrato de administración del Fondo Nacional del Café

(FNC) entre el gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros (Fedecafé). Se estableció así un cuerpo técnico de economistas al servicio del MHCP y de Agricultura, principalmente, con la idea de ayudar al gobierno en la toma de decisiones al interior del Comité Nacional de Cafeteros (ente paritario de representantes gremiales y del gobierno).

Hasta ese entonces el Gobierno carecía de una opinión técnica e independiente sobre política cafetera nacional. Esto era especialmente requerido en un ambiente en el cual era difícil separar la visión gremial de Fedecafé de su visión como administrador del FNC. De allí la importancia de mantener activa la opinión de la Oficina de Asesores Cafeteros y preservar un adecuado equilibrio institucional en los temas cafeteros, que continuaban siendo de la mayor importancia social.

También a principios de la década, el Decreto 411 de 1990 había creado el Consejo Nacional de Política Fiscal (Confis) con la intención de volverlo un órgano rector en materia de política fiscal. La idea central era generar un foro interno en el cual los “ministerios del Gasto” pudieran discutir con el MHCP las prioridades del caso. El Confis cuenta con una oficina de dos asesores técnicos en temas fiscales, pero el carácter deliberativo del mismo prácticamente ha desaparecido con el correr de los años y sus documentos son más de registro que de orientación de la política fiscal.

Siguiendo con este esquema de asesores técnicos, el Ministerio de Comercio Exterior creó en 1991 la figura de los asesores de comercio exterior. Se buscó darle un tratamiento más técnico al comercio exterior, en momentos en los que el país adelantaba su “primera apertura comercial”. Esta figura ha resultado bastante provechosa para el país y la mejor muestra de ello es el papel que jugó recientemente todo este cuerpo técnico a la hora de negociar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, base de muchos otros que ya están en camino.

A principios de los años noventa también se tuvo la idea de crear la asesoría institucional al gobierno en materia energética, pero la fuerza interna de Ecopetrol en ese momento obstaculizó dicho avance. Tomó más de una década cristalizar la hoy conocida Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), creada en 2003, la cual ha ganado independencia presupuestal en años recientes. Esta entidad tiene como tarea trazar las directrices de mediano plazo en materia energética y administrar la reserva geológica del país, donde Ecopetrol hoy actúa como un agente más frente a la ANH. La venta del 20% de las acciones de Ecopetrol al mercado bursátil, a partir de 2007, reforzará el papel de la ANH como entidad independiente y rectora estatal en materia de regulación de hidrocarburos.

Como hemos visto, la fortaleza en materia de asesoría técnica de la cual hoy disfruta el MHCP, entre otros, contrasta ne-

gativamente con la debilidad institucional que se maneja, por lo general, al interior de la Presidencia de la República. Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) supo rodearse de jóvenes economistas que después llegaron a ser figuras nacionales, pero sin generar la institucionalidad de un CEA como el anteriormente discutido. Presidentes como Betancur, Barco, Gaviria, Samper y Pastrana buscaron resaltar, cada cual a su manera, la figura de los asesores económicos de la Presidencia. A veces crearon los “altos consejeros” o cargos de “superministros”, pero en muchas ocasiones estos mismos, debido a la falta del canal institucional, terminaron socavando las funciones de los propios ministros. Lo factual es que hoy por hoy no existe un órgano, adscrito a la Casa de Nariño, que le esté brindando la requerida asesoría técnica al Primer Mandatario, de tal manera que éste pueda sopesar al interior de su gobierno (con cabeza fría) la mejor estrategia en materia de política económica, tal como ocurre en Estados Unidos con el CEA.

Más allá de lo expresado por muchos asesores políticos (que con frecuencia han mostrado animadversión frente a la tecnocracia económica), los gobiernos harían bien en repensar sus canales de discusión interna en materia económica. No se trata sencillamente de revivir la figura del “asesor económico del presidente”, sino de recrear la instancia de debate interno que en algún momento tuvo el Conpes.

Si bien la decisión última seguirá estando en manos del presidente de la República, la idea central es que se logren generar más espacios de discusión técnica al interior del gobierno. De esta forma, las decisiones de política económica serán más sopesadas, ponderadas y bien informadas. Como es bien sabido, los “consejos comunitarios” cumplen con otros propósitos más políticos (igualmente válidos), pero requieren complementarse con decisiones más técnicas en materia de política económica. La creación de canales institucionales al interior del gobierno traería claros beneficios para la institucionalidad de Colombia.

LOS “BALANCES Y CONTRAPESOS”: EL CASO DEL BANCO CENTRAL DE COLOMBIA

Relacionada con el tema institucional anterior aparece ahora la importancia de mantener uno de los puntales de dicha “cuna”, el Banco de la República, como una entidad técnica e independiente del Ejecutivo. Como es sabido, los objetivos de largo plazo de la política monetaria (mantener una inflación baja y estable) suelen crear fricciones y, a veces, hasta choques con los propósitos expansionistas en materia de empleo-Producto que buscan los gobiernos de turno en el muy corto plazo. Este “centenario” debate entre inflación y desempleo se conoce en la literatura económica como la posibilidad de explotar o no la llamada “curva de Phillips” en el corto plazo. En el largo plazo,

existe relativo consenso en que ello no es posible, pues en últimas los excesos de dinero se irán a generar mayor inflación, sin dejar réditos en materia de mayor actividad económica.

En los últimos años se han otorgado varios premios Nobel de Economía relacionados con el entendimiento e implicaciones de las expectativas de los agentes. Friedman fue premiado en 1976 por sus trabajos sobre el papel de las expectativas en materia de dinero-inflación a nivel de la política monetaria; Lucas fue galardonado en 1995 por la novedosa idea de las “expectativas racionales” con mirada futurista en materia de políticas públicas y la anticipación de las mismas; Kidland y Prescott recibieron dicho reconocimiento en 2004 por sus estudios sobre expectativas bajo incertidumbre y el principio de la “inconsistencia dinámica”. Por último, cabe destacar el premio otorgado a Phelps en 2006 por sus análisis del mercado laboral y la imposibilidad de estimular al sector real basándose en ajustes salariales que desborden los determinantes de la productividad laboral.

Todo lo anterior ha planteado un conocido dilema entre la aplicación de “unas reglas”, tendientes a ganar credibilidad, o el uso de “la discrecionalidad”, tendiente a ganar flexibilidad frente a circunstancias económicas cambiantes. Este debate (“reglas” vs. “discreción”) ha sido particularmente agudo en el caso de la política monetaria. La mayoría de los bancos centrales se debate entre: 1) “usar reglas” para ganar credibilidad en las metas

de inflación; o 2) mantener discreción y flexibilidad a la hora de reaccionar frente a la cambiante coyuntura. El actual esquema de Inflación Objetivo (IO) es, en sí mismo, difícil de caracterizar, pues para unos es el “reino de la discreción” (uno hace lo que tiene que hacer...) y, para otros, éste encierra una única-regla-dura de anclaje de las expectativas de inflación (la regla es cumplir la meta).

De allí la necesidad de tener un cuerpo autónomo en el Banco Central que sea la “conciencia antiinflacionaria” del país, relativamente aislada de las presiones políticas del día a día. El Banco Central tiene bajo su responsabilidad el manejo del instrumental monetario, cambiario y crediticio, de tal manera que se logre el mayor crecimiento económico y la mayor generación de empleo, pero siempre dentro de un ordenamiento que garantice una inflación baja y estable.

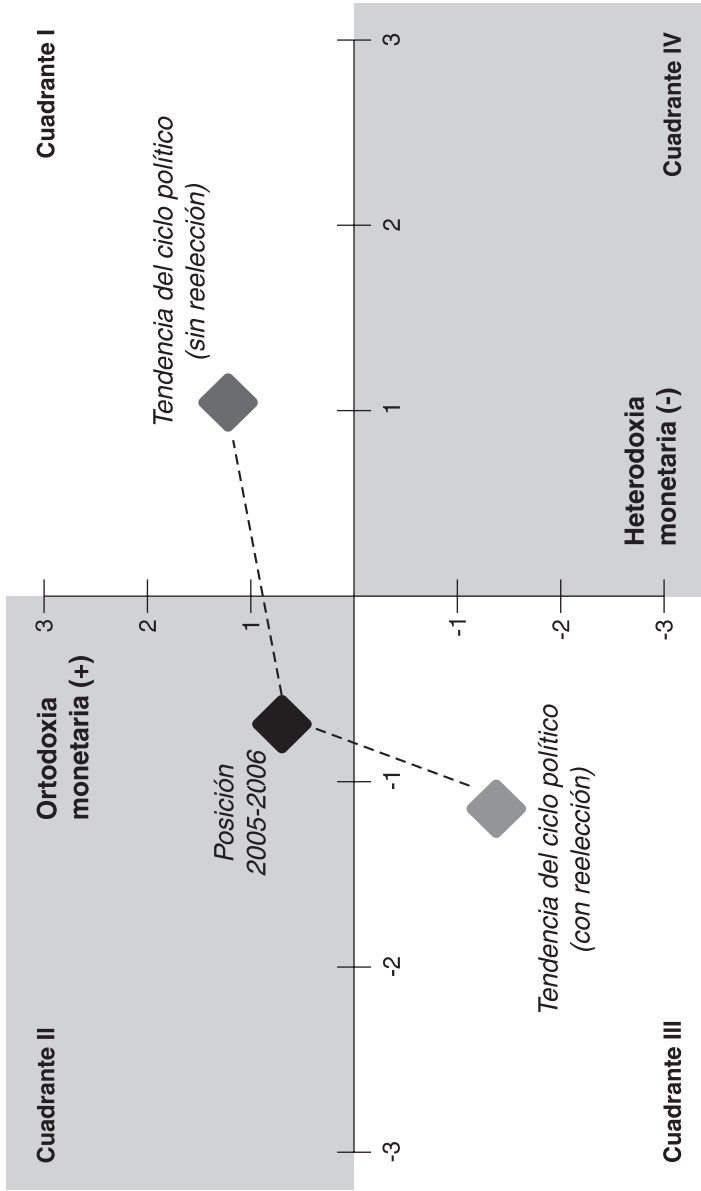
La Corte Constitucional conceptuó que la reforma constitucional que aprobó la reelección presidencial inmediata, a partir de 2006, era exequible, no sólo porque había cumplido los trámites requeridos, sino porque en nada alteraba (en su concepto) el equilibrio entre los diferentes poderes y los entes autónomos, como el Banco Central. La Corte habría podido añadir, por ejemplo, que los respectivos términos de estos cuerpos autónomos debían extenderse automáticamente por el mismo tiempo en que ahora lo hacía el mandato presidencial, precisamente para

salvaguardar la independencia de dichos estamentos; pero, en su sabiduría legal, la Corte no lo dispuso así.

Es importante tener en cuenta que de facto y a nivel internacional se presenta una especie de “ciclo político” al interior de los bancos centrales, dependiendo de quién nombra a dichos codirectores y quién al gerente general. Por ejemplo, en el caso de la Junta Directiva del Banco de la República, este ciclo se manifiesta en sus preferencias en materia de política monetaria y cambiaria. En términos generales, puede afirmarse que dicha Junta Directiva ha tenido un manejo relativamente ortodoxo de la política monetaria, pero con visos de heterodoxia en materia cambiaria en los años recientes (ver cuadro 6).

En ausencia de reelección presidencial, se esperaría que la posición de la Junta Directiva del Banco de la República cumpliera su ciclo natural, moviéndose gradualmente hacia la ortodoxia monetaria-cambiaria, a medida que los miembros nombrados por el presidente saliente reorientaran su “lealtad” hacia el mandato del Banco Central. Así ha tendido a ocurrir, por ejemplo, en Estados Unidos durante los turbulentos cambios de Volcker-Greenspan-Bernanke y los respectivos “gobernadores” que fueron rotando tras ellos. Sin embargo, la diferencia radica en que allí los mandatos de dichos “gobernadores” son de entrada de catorce años y, además, sus nombramientos tienen el carácter de una “silla personal”, precisamente atendiendo

Cuadro 6: Tendencia del ciclo político en el Banco de la República



Fuente: elaboración propia.

el hecho de que la reelección presidencial en Estados Unidos tiende a ser la norma política.

Sin embargo, la reelección presidencial en Colombia ha alterado este escenario de “convergencia natural” hacia la lealtad con el Banco Central. Resulta evidente que son necesarios algunos ajustes al sistema de conformación de la Junta Directiva del Banco de la República, siendo una lástima que la Corte no lo hubiera señalado en su momento. Será indispensable que el Ejecutivo proceda a impulsar una reforma constitucional que, al imponer el sistema de “sillas nominativas” y la extensión de los mandatos a doce años (sin reelección) de los codirectores, evite la pérdida de autonomía del Banco de la República, que como vimos ha jugado un papel crucial en la génesis y perdurabilidad de la tecnocracia en Colombia.

En síntesis, los centros de pensamiento-gestión, a escala internacional, se ufanan de ser “vigilantes de la moneda sana” y de evitar el crecimiento de la deuda pública (*Federal Watchers*). De allí la importancia que tienen todos estos temas institucionales a la hora de asegurar un justo balance entre las diferentes esferas de poder y los órganos con independencia institucional respecto del Ejecutivo (como el Banco de la República o la Comisión Reguladora de Energía y Gas).



De izquierda a derecha: Vicente Noguera, Roberto Arias Bonilla, Belisario Betancur y Hernán Vallejo. En Bogotá, julio de 1974.



Luis Carlos Sarmiento Angulo, Cardenal Anibal Muñoz Duque, Eduardo Wiesner y Jaime Michelsen Uribe. En Bogotá, junio de 1982.



Belisario Betancur y Felio Andrade Manrique. En Bogotá, febrero de 1975.

Bernardo Gaitán Mahecha,
Samuel Hoyos Arango y
Ernesto Samper.
En Cartagena, 15 de
mayo de 1976.



Álvaro Velásquez
Cook, Bernardo
Gaitán Mahecha,
Diego Moreno y
Ernesto Samper.
En Bogotá, febrero
de 1977.

Ernesto Samper,
Ignacio Umaña
De Brigard, Luis
Carlos Sarmiento
Angulo y Diego
Moreno en el atril.
En Cali, 4 de junio
de 1977.





Juan Camilo Restrepo, Ernesto Samper, Gustavo Balcázar, Leonor Montoya, Guillermo Galán, Eduardo Goez y Jaime Michelsen. En Cali, 4 de junio de 1977.



Bernardo Gaitán Mahecha, Diego Moreno y Ernesto Samper. En Bogotá, febrero de 1977.



Andrés Camacho, Fernando Cepeda Ulloa, Ernesto Samper, Salomón Kalmanovitz, Belisario Betancur y Jacquin Strouss. En Bogotá, febrero de 1977.

Belisario Betancur, Cornelio Reyes, Miguel Urrutia y Ernesto Samper. En Bogotá, febrero de 1975.



Jaime Michelsen Uribe, Luis Carlos Sarmiento Angulo y Pedro Javier Soto. En Bogotá, 30 de junio de 1982.



Pedro Gómez,
Luis Carlos Sarmiento
Angulo, Ernesto
Samper y Virgilio
Barco. En Bogotá,
septiembre de 1994.



Luis Carlos Sarmiento Angulo,
Hisnardo Ardila y Jorge Guzmán.
En Bogotá, 1983.



Eduardo Gaitán Durán.
C. 1987.



Rudolf Kling Fernández, Luis Carlos Sarmiento Angulo, Ernesto Samper, Javier Fernández Riva, Jorge Castellanos y Fernando Uribe. En Bogotá, 29 de septiembre de 1994.

Javier Fernández Riva y Luis Carlos Sarmiento Angulo.
En Bogotá, 29 de septiembre de 1994.



Luis Carlos Sarmiento Angulo, Andrés Pastrana y Armando Montenegro.
En Bogotá, 19 de noviembre de 1998.



Camilo Soto Franky, Santiago Montenegro, César Gaviria,
Fabio Villegas Ramírez, Armando Montenegro y Carmen Arévalo.
En Bogotá, 31 de marzo de 2004.

Juan Luis Londoño,
Armando Montenegro
y Luis Carlos Sarmiento
Angulo. En Bogotá,
10 de octubre de 2002.



Santiago Montenegro,
Luis Carlos Sarmiento
y Martha Lucía Ramírez.
En Bogotá, 31 de marzo
de 2004.

Martha Lucía
Ramírez, Fabio
Villegas, Santiago
Montenegro y Luis
Carlos Sarmiento
Angulo. En Bogotá,
31 de marzo de 2004.



Luis Carlos
Sarmiento Angulo,
Álvaro Uribe Vélez
y Fabio Villegas.
En Bogotá, 10 de
octubre de 2002.



Julián Domínguez Rivera, Mauricio Cárdenas,
Julio Andrés Torres, Sergio Clavijo, Daniel Castellanos
y Carlos I. Rojas. En Cali, 7 de marzo de 2007.



José Félix Lafaurie, Guillermo Perry, Andrés Felipe Arias, Sergio Clavijo, Álvaro Uribe Vélez, Santiago Montenegro, Jorge Humberto Botero y Rafael Mejía. En Bogotá, 9 de marzo de 2005.



Auditorio Seminario “Colombia a los ojos de Wall Street”, Salón Rojo del Hotel Tequendama. En Bogotá, 28 de junio de 2007.



Sergio Clavijo,
Óscar Iván Zuluaga
y Susan Segal.
En Bogotá, 28 de
junio de 2007.



Sergio Clavijo,
Presidente de Anif en
su intervención en el
Seminario "Colombia a
los ojos de Wall Street".
En Bogotá, 28 de
junio de 2007.

EL CASO DE ANIF COMO CENTRO DE PENSAMIENTO Y GESTIÓN

LA “CUNA” DE LOS *THINK TANKS* EN COLOMBIA

Un tema de interés histórico es el de la “cuna” institucional sobre la cual se edificaron los centros de pensamiento-gestión. Los primeros centros de pensamiento-gestión en Colombia estuvieron ligados a los dos partidos tradicionales. De una parte, se tiene que el Partido Liberal impulsó la creación de la Sociedad Económica de Amigos del País. En la creación de dicha institución jugó un importante papel Carlos Lleras Restrepo en 1956, siguiendo la tradición española de los centros de pensamiento liberal, que por cierto datan de 1765. El eco técnico de estas propuestas estuvo a cargo de Jorge Méndez Munévar, quien fue uno de los primeros economistas formados específicamente en estas áreas. De otra parte, estaba el Partido Conservador, el cual creó su Centro de Estudios Colombianos en 1959, impulsado

por la figura política de Álvaro Gómez Hurtado. Su eco técnico lo hizo Hernán Jaramillo Ocampo.

Sin embargo, en la medida en que se agudizó la polarización partidista y se requirió la instauración del llamado Frente Nacional (1958-1974) para el restablecimiento paulatino de la democracia, se hizo claro que la discusión de la agenda pública tenía que ir más allá de los órganos partidistas. De cierta manera, la sociedad civil adoptó el liderazgo creando, por ejemplo, universidades laicas comprometidas con el pensamiento académico independiente, donde la Universidad de los Andes habría de jugar un papel crucial desde su creación en 1948. Igualmente, la experiencia ganada a nivel tecnocrático, en los años sesenta y principios de los años setenta, fue la base para impulsar instituciones que llegarían a tener gran trascendencia como el Cede (1958), Fedesarrollo (1970), el Instituto Ser (1973) y ANIF (1974).

Bien puede concluirse que fue la creación de este tipo de instituciones lo que permitió que se diera un tránsito relativamente ordenado entre la dirigencia cafetera tradicional, conocida como la Escuela de Manizales, y la naciente tecnocracia (Botero, 1999). El grueso de esta tecnocracia provenía de la administración Lleras Restrepo (1966-1970) y muchos de ellos terminaron por “refugiarse” en estas instituciones al iniciarse la administración Pastrana (1970-1974). A continuación recapitu-

laremos analíticamente lo que ha sido la evolución particular de ANIF en sus 33 años de existencia (1974-2007).

LA GÉNESIS DE ANIF (1974-1975)

En abril 17 de 1974 se concretó la idea de crear una entidad con “un nuevo concepto de agremiación”, tal como la definió en su momento Belisario Betancur (1974a) en su calidad de primer presidente de ANIF. En efecto, en la primera edición de *Carta Financiera* Betancur expresó que:

Anif había “nacido como respuesta a una necesidad sentida de muchas entidades financieras (con el propósito de)... sentarse a una mesa común a discutir problemas con entidades similares y (que) sirvieran de eco constructivo de sus problemas, inquietudes y sugerencias ante organismos estatales y privados, nacionales e internacionales, interesados en oírlos...”.

Dicho “nuevo concepto de agremiación”, para pensar-discutir-gestionar ideas colectivas, cobijaba bancos comerciales, compañías de seguros, sociedades administradoras de inversiones, corporaciones financieras e hipotecarias, almacenes de depósito y corredores de bolsa, entre otros. En total eran once entidades que iniciaron con aportes promedio de \$2.500 de esa época (equivalentes a \$700.000 de 2007). Su primer Consejo Directivo se encontraba conformado por: Bernardo Saiz de Cas-

tro, con la suplencia de Pedro Gómez Barrero; Ignacio Umaña de Brigard, con la suplencia de Guillermo Cortés Castro; Jaime Michelsen Uribe, con la suplencia de Jaime Rodríguez Saldarriaga; Álvaro Dugand Durán, con la suplencia de Francisco Lozano Balcázar; Carlos Haime, con la suplencia de Camilo Vallejo; Luis Carlos Sarmiento Angulo, con la suplencia de Guillermo Garrido Sardi, y José T. Niño, con la suplencia de Humberto Rodríguez Puentes.

Según las actas de creación, Jaime Michelsen (presidente del Banco de Colombia y cabeza del Grupo Grancolombiano) propuso como presidente del Consejo de ANIF a Bernardo Saiz de Castro y como vicepresidente a Ignacio Umaña de Brigard. Dicho Consejo nombró a Belisario Betancur como primer presidente (ejecutivo) de ANIF, reconociéndole toda su gestión durante la creación de la asociación, y a Ernesto Samper como el primer secretario de dicha entidad (ver diagrama 1 sobre la Cronología de ANIF en el período 1974-1986).

En esas primeras actas del Consejo se trazaron temas de investigación de importancia nacional, incluyendo: 1) el financiamiento de la pequeña y mediana industria (para que no nos quede la menor duda de que la “novedad del tema” lleva ya más de tres décadas); 2) el crédito público (que en esa época atravesaba por momentos muy difíciles); 3) el papel de las corporaciones

Diagrama 1: Cronología ANIF (1974-1986)												
1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986												
Presidente Consejo	Bernando Saiz de Castro	Ignacio Umaña de Brigard					Jaime Michelsen Uribe			Luis Carlos Sarmiento Angulo		
Presidente Ejecutivo	Belisario Betancur	Ernesto Samper	Jaime Córdoba Zuloaga (E)				Ernesto Samper	Florángela Gómez (E)	Pedro Soto	Jorge Guzmán Moreno	Juan Diego Jaramillo Salazar	
Vicepresidente VP Investigaciones VP Desarrollo	Ernesto Samper	Cecilia de Rodríguez Jacquin Strouss					Enrique Sin Clavijo	Juan Manuel Turbay	José Arcenio Suárez	Sergio González Acosta		
	Roberto Martínez Rubio						Flor Ángela Gómez		Rafael Villate Mejía	VP Técnico: Miguel Ricaurte		
Secretaría General	Óscar López	Julio A. Camacho	David Luna	Andrés González	Juan Manuel Turbay							
I. Publicaciones	Carta Financiera											
II. Simposios	Inflación	Distribución del ingreso	Narcotráfico									
III. Premios	Distinción Anif-Tesis de grado											
	Investigaciones Económicas Coyunturales											
Fuente: elaboración propia.												

financieras (creadas a finales de los años sesenta); y 4) el análisis de la inflación y su relación con el sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (Upac). Este último sistema de indexación había sido creado en 1972, pero su operación apenas se iniciaba en 1974, con complicados entronques financieros, incluyendo el mecanismo compensatorio a través del Banco de la República (Favi).

Se crearon entonces tres mecanismos de difusión analítica sobre el pensamiento de ANIF: 1) la revista *Carta Financiera* como el vehículo de opinión regular, con periodicidad quincenal; 2) el Informe Mensual de tipo jurídico y regulatorio del sector financiero; y 3) los simposios nacionales, donde se discutirían de forma pública los resultados de las investigaciones “internas” que promoverían los afiliados de ANIF.

La primera gran agenda que lideró ANIF tuvo que ver con estudios detallados sobre el delicado proceso inflacionario por el que atravesaba el país. En buena medida éste era el peligroso resultado de una combinación fatal para la estabilidad macroeconómica del país: de una parte, se presentaba el primer choque internacional en los precios del petróleo (1973) y su grave efecto de costos en un país que, como Colombia, importaba grandes cantidades de gasolina; y, de otra parte, se acaba de “estrenar” el mecanismo de “propagación” de la inflación mediante la indexación financiera que implicaba el Upac.

Para colmo de males, en los años 1972-1973 Colombia se vio forzada a entrar en un acuerdo de *stand by* con el FMI y hacia mediados de 1974 sus Reservas Internacionales Netas (RIN) eran, de hecho, negativas. Esto hacía que el mayor costo del petróleo alimentara la inflación vía inercia financiera (Upac) e inercia cambiaria (por escasez de las RIN), todo lo cual degeneraba en la conocida espiral inflacionaria de precios-salarios.

No cabe duda de que el cuerpo investigativo de ANIF se percató de primera mano del problema redistributivo que generaba esa espiral inflacionaria. Este fenómeno después lo conocería el país bajo los adagios populares de: “los precios suben en ascensor y los salarios por la escalera” o “la devaluación es la culpable de que se cause una peligrosa transmisión inflacionaria”. Estaban de moda internacionalmente los llamados “pactos de ingresos y salarios” que buscaban poner coto a dicha espiral inflacionaria (Urrutia, 1974). Sin embargo, el país tendría que padecer más de tres décadas de “persistente inflación” antes de que se entendiera que la fuente inflacionaria provenía de las emisiones excesivas de dinero, resultantes de las presiones de financiación que ejercía el Ejecutivo ante un banco central que no era independiente.

En julio 11 y 12 de 1974 tuvo lugar el primer simposio organizado en la historia de ANIF. Éste se focalizó en el delicado tema de la inflación, la cual había pasado de niveles de un

dígito en los años sesenta a cerca de 23.5% anual en 1973. En América Latina la inflación promedio ya era de 30% anual y era evidente que se acercaban episodios de hiperinflación (ritmos superiores al 50% mensual) en países como Argentina, Chile, Perú y Brasil (entre otros). En el caso de Colombia, la aceleración inflacionaria era el resultado de una explosiva mezcla de costos petroleros y recalentamiento del aparato productivo local frente a un crecimiento del PIB-real superior a 7% anual en 1972. Este proceso llegaría a su clímax en septiembre de 1977, cuando se alcanzó la cifra récord de una inflación de 45% anual, causando serios disturbios sociales en las principales ciudades del país (Sarmiento, 1978).

¿Qué se dijo en ese primer foro de ANIF de 1974? Muchas cosas que eran nuevas para el país, especialmente en materia de inflación. Por ejemplo, el ministro de Gobierno de entonces, doctor Roberto Arenas Bonilla (1974), expresó que el problema inflacionario provenía de la falta de una estrategia de “sectores impulsores” del sector productivo (la idea de los “sectores líderes” del teórico del crecimiento acelerado Rossestein Rodan). Se requería entonces incrementar el ahorro a través de la “nueva idea” (de Ronald McKinnon) de asegurar tasas de interés reales positivas para los depositantes. Citando a Milton Friedman (en 1974 y quien ganaría el premio Nobel en 1976), Arenas promovía la indexación financiera a través del Upac. Para entonces el profesor Currie (1950, 1968) ya había convencido al presidente

Pastrana (1970-1974) de implementar su Plan de las Cuatro Estrategias, el cual venía fraguando desde su primer diagnóstico de Colombia en 1949. Así, la lucha contra la inflación, según Arenas, debía darse desde el sector productivo.

La lógica de dicho plan era clara: tasas de interés reales positivas atraerían el ahorro; éste se aplicaría al sector de la construcción, generando mayor capacidad productiva en toda la economía; así, la oferta agregada lograría superar la demanda (a pesar de que esta última se vería impulsada por el mayor empleo urbano) y la inflación finalmente cedería. Obviamente en esa época poco se decía sobre el peligro de las emisiones excesivas de dinero, sobre la indexación financiera y salarial, aunque sí se tenía conciencia del problema de los llamados “cuellos de botella” del sector productivo.

Finalizaba Arenas aplaudiendo el Frente Nacional y aclarando que, en últimas, este problema de la inflación no era técnico, sino político. Esta misma idea se “inmortalizaría” cuando Eduardo Wiesner (1982; 2004) concluyó que el problema del déficit fiscal también tenía una connotación principalmente política. Obviamente dichos faltantes fiscales se alimentaban de los excesos monetarios que generaba, por ejemplo, el perverso mecanismo de la llamada “cuenta especial de cambios” (Jaramillo y Montenegro, 1982).

Pero no todo el gobierno de esa época pensaba igual, pues el ministro de Agricultura, doctor Hernán Vallejo Mejía (1974), conceptuó en dicho foro de ANIF que el problema no era tanto de excesos de demanda, sino de inflación de costos. Citando los costos de los fertilizantes (impulsados por la crisis petrolera), Vallejo concluyó que la visión de Arenas era algo “monetarista” y que, en realidad, el problema de la espiral de costos agrícolas sobre la inflación urbana era una de las principales causas del empobrecimiento y el deterioro distributivo del país.

El recién nombrado presidente de ANIF, doctor Betancur (1974b), analizó el problema de los “grupos de presión” frente a los “grupos de expresión” (como el de ANIF). Betancur explicó el problema redistributivo bajo la óptica de moda de la época: la importancia de las políticas de “pactos de ingresos y salarios”. A la usanza, el doctor Betancur recomendó estudiar el manejo macroeconómico “concertado”, citando el exitoso caso de Holanda.

El doctor Samper (1974), que figuraba como gerente de ANIF, también intervino en dicho foro analizando el tema del sistema financiero y la inflación. Samper mencionó que la inflación era responsabilidad del Banco Central, pues los bancos comerciales sencillamente administraban el circulante que les pusieran a su disposición. Describió el balance del Banco Central y sus canales de transmisión, lo cual era un elemento novedoso

para la época. La cuota de participación directa de ANIF en este foro estuvo, por último, a cargo del doctor Michelsen (1974), quien planteó una serie de “interrogantes sobre la inflación”, mencionando la importancia de que el sector financiero tuviera otra visión alternativa a la de Asobancaria.

Pero fue el doctor Diego López (1974) el que presentó, a nombre del recién creado Instituto Ser, uno de los análisis más completos sobre el problema de la inflación, pues en adición a los anteriores diagnósticos explicó: 1) el problema de la “economía especulativa” en que se fundamentaba la inercia inflacionaria; y 2) la fuente monetaria y última de esa inflación (los excesos de circulante). López explicó la teoría cuantitativa del dinero ($M V = P Y$), el balance del Banco Central, el papel cambiario de las RIN y la forma en que debían operar las llamadas Operaciones de Mercado Abierto. Estas últimas acababan de ser recomendadas (ni mas ni menos) que por el “jovencito” Robert Barro (1973), quien estaba en “pasantía” en el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Participaron también en ese primer foro de ANIF casi todos los gremios del país (Fenalco, Fedegan, Andi, Acoplásticos, Camacol), los sindicatos, el director de Impuestos (doctor Jaime Bueno), el asesor del presidente (Enrique Low), el secretario del DNP (Eduardo Sarmiento), la academia (Antonio García) y el asesor de la Junta Monetaria (Leonel Torres).

Puestas en contexto histórico, la calidad y la importancia de la discusión generada en este primer simposio de ANIF sobre inflación, en julio de 1974, resultarían premonitorias de la alta trayectoria intelectual que seguiría la entidad hacia el futuro. Como veremos, no ha sido una tarea exenta de dificultades financieras o de crisis internas, pero todo esto hace aún más valioso el posicionamiento nacional que fue ganando ANIF en las tres últimas décadas. Para decirlo de forma gráfico-económica, la historia de ANIF presenta discontinuidades (1984-1986) y no-linealidades, pero ha prevalecido la institucionalidad de un centro de pensamiento-gestión relativamente independiente, tanto a nivel presupuestal como a la hora de identificar la agenda de interés nacional.

EL POSICIONAMIENTO DE ANIF A ESCALA NACIONAL (1975-1977)

ANIF también jugó un papel central en el apoyo del sistema Upac. Desde el lanzamiento de este sistema en 1972 se fueron preparando diversos estudios, pero uno verdaderamente novedoso lo lanzó ANIF en octubre de 1974: “El mercado secundario de hipotecas en Colombia”, en el marco del Tercer Simposio sobre Mercado de Capitales. Allí se explicaba que se requería el apoyo del BCH y del ICT para impulsar dicho mercado, donde se ponía de ejemplo lo logrado en Estados Unidos (con el Federal Housing Administration), (ANIF, 1974, pág.11). Este sistema

no llegó a implementarse y, curiosamente, el país tuvo que esperar la crisis de 1998-2000 para que se hiciera realidad el tema de la titularización hipotecaria como un mecanismo para evitar “descalces financieros” por cuenta de estarse fondeando con dineros “a la vista” que apoyaban carteras a 10-12 años.

Para principios de 1975, ANIF empezaba a liderar la agenda nacional. Por ejemplo, ANIF tuvo una activa participación en toda la discusión relacionada con el grave problema de “distribución del ingreso” que se veía exacerbado por la aceleración de la inflación en los difíciles años 1973-1975. Fue así como se decidió organizar un segundo simposio nacional sobre distribución del ingreso en febrero de 1975. Sin embargo, dicho simposio no logró definir acciones concretas frente al problema de distribución del ingreso. Por ejemplo, el estudio presentado por el Instituto Ser (1975) hizo una mezcla extraña entre la sociología weberiana y la naciente aplicación de los “principios paretianos” de la teoría del bienestar. Dicho estudio se limitó a distinguir entre crecimiento, ingreso per cápita y distribución “equitativa” del ingreso. Posteriormente discutió sólo tangencialmente las disparidades rurales-urbanas (que encerraban parte de la problemática), pero sin llegar a formulaciones en materia de pre-distribución de tierras o reformas tributarias “progresivas” (por razones de brevedad omitimos detalles adicionales sobre dicho evento).

Este tema de la distribución del ingreso continuaría siendo profundizado por ANIF en los años 1975-1977 y, de hecho, sería premonitorio de agendas presidenciales posteriores: “En países de orientación socialdemócrata se está intentando una forma concertada de distribución del ingreso, mediante un pacto social suscrito por productores, consumidores, refrendado políticamente por las autoridades (...) Tal vez no estamos políticamente maduros para comprometernos... lo cual no obsta para que lo intentemos. Por qué no...” (Samper, 1977, pág.28).

Igualmente, ANIF lideró la discusión nacional sobre el llamado “marchitamiento de la banca extranjera”, resultante de la decisión del Pacto Andino de no permitir la mayoría accionaria de extranjeros en las entidades financieras de estos países. Este “parroquialismo” andino retrasaría seriamente la profundización financiera de toda la región. Hacia finales de 1975, asumió como presidente de ANIF el doctor Ernesto Samper, en reemplazo del doctor Betancur.

Hacia mediados de 1976 (tras dos años de existencia), ANIF promovió el primer encuentro de gremios, el cual daría origen al conocido Consejo Intergremial, que se formalizó en septiembre de 1976. A lo largo de 1977 se consolidaron las labores de ANIF, lo que llevó a la creación de una Vicepresidencia de Investigaciones y otra de Desarrollo institucional. Estos esfuerzos se concretarían en la creación del Fondo Editorial ANIF en 1979.

LA CRISIS FINANCIERA (1978-1984)

Los años 1978-1980 fueron de gran protagonismo para ANIF a escala nacional, coincidiendo con los desarrollos de los conglomerados del sector financiero. En agosto de 1978, Hernando Agudelo Villa (quien había sido ministro de Hacienda entre 1958 y 1961 y obrando en su calidad de presidente de la Comisión de Valores) criticó públicamente las actuaciones del Grupo Grancolombiano, liderado por el Banco de Colombia y bajo la dirección de Jaime Michelsen. Este incidente después redundaría en acusaciones formales contra dicho grupo, debido a desviaciones especulativas, incluyendo dineros de créditos aprobados por la Junta Monetaria. Todo esto iniciaría una grave crisis financiera a finales de 1981. Michelsen había asumido la Presidencia del Consejo de ANIF en diciembre de 1980.

Los años 1981-1983 fueron turbulentos a escala nacional, debido a la propagación de una crisis financiera que comprometería el 24% de la cartera financiera y arrojaría pérdidas por un valor cercano al 6% del PIB (Caballero y Urrutia, 2006). Esta crisis detonaría con la intervención legal del Banco Nacional en junio de 1982, se agravaría con la cesación de pagos de la deuda mexicana en agosto de ese año y llegaría a su clímax con el cierre de los mercados externos para Colombia, al tiempo que estallaba la crisis del Grupo Grancolombiano en diciembre de 1983. Jaime Michelsen, tras casi tres años en la

Presidencia del Consejo de ANIF, terminó por abandonar dicho cargo en noviembre de 1983.

LA LUCHA POR LA DESPENALIZACIÓN DEL CONSUMO DE LA MARIHUANA (1979-1981)

A escala internacional, ANIF también cobró gran protagonismo debido a los pronunciamientos a favor de la despenalización del consumo de la marihuana. Esta etapa se inició con la idea de adelantar estudios, desde ANIF, sobre el creciente problema que generaba la comercialización ilícita de drogas a nivel internacional, promoviendo un simposio que abordaría este tema en febrero de 1979. Fedesarrollo acababa de culminar una serie de estudios al respecto, donde indicaba que los negocios ilícitos en Colombia (de todo tipo) representaban cerca del 3% del PIB, del cual cerca de un 1% del PIB permeaba directamente la economía colombiana (Junguito y Caballero, 1978).

Cabe recordar que, desde principios de los años setenta, Colombia había saltado a la palestra internacional debido a la comercialización de la marihuana que se producía en la zona norte del país. Hacia mediados de 1975 se generó una gran polémica por la aceptación de dólares de dudosa procedencia, que supuestamente iban a parar a la “ventanilla siniestra” del Banco de la República y ayudaban a incrementar las RIN del país (Clavijo, 1982). Por esa misma época se debatía el papel

de triangulación que cumplían esos dineros ilícitos vía Panamá, con grave contagio para la banca nacional e internacional, en momentos en que se afirmaba que la mafia había ofrecido pagar parte de la deuda externa de Colombia y Panamá a cambio de una “amnistía”. Torrijos y Roldós murieron entonces en circunstancias extrañas y se organizaban poderosos carteles de la droga en todo el Caribe, con incidencia sobre México y Estados Unidos (Perkins, 2006).

Dado todo este panorama nacional e internacional, no era extraño entonces que apareciera como prioritario el estudio de la incidencia del narcotráfico en la economía colombiana y la importancia que le dio el propio Consejo Directivo de ANIF de la época a dicho tema. Estos estudios se consolidaron bajo la publicación *A Proposal to Legalize Marihuana* (Samper, 1980). Estos planteamientos recibieron amplia difusión nacional (mediante el Foro organizado en mayo de 1980) e internacional, en momentos en que la relación con Estados Unidos se volvió tensa.

Basta recordar que, desde principios de los años ochenta, *The Economist* había liderado una campaña internacional a favor de la despenalización del consumo de la marihuana, la cual ha hecho, según ellos, progresos importantes durante 1995-2006 en Holanda, Inglaterra y los países escandinavos (y, *de facto*, en los propios Estados Unidos). Para mediados de los años ochenta, Milton Friedman recibía el premio Nobel de Economía (1976)

y reiteraba su lucha a favor de la legalización. Friedman (1972, 1984, 1989, 1992) básicamente enfatizaba sus pronunciamientos sobre el hecho de que “la cura” (lucha frontal) generaba más daños que la misma adicción a la droga, tal como ocurrió en la llamada “Era de la Prohibición” del tabaco y el alcohol de los años 1920 en Estados Unidos:

El principal problema de Marsella (Francia) era la heroína (en 1972)... Hoy el problema es la cocaína en toda América Latina. Si se hubiera despenalizado, probablemente el ‘crack’ no hubiera sido inventado (...) Colombia, Bolivia y Perú no estarían sufriendo el narcoterrorismo” (Friedman, 1989 y 1992, pág. 50; traducción libre).

No existen razones lógicas para prohibir la marihuana, pues es un negocio de grandes cantidades de dinero (US\$7.700 millones) y ese es el menor de los males. Nuestra incapacidad para hacer cumplir las leyes de forma efectiva es en últimas la culpable de la muerte de miles de colombianos. Todo esto sin incluir el daño causado a los jóvenes encarcelados por fumar marihuana y la desfachatez de negar sus usos médicos (...).

Es posible que podamos cooperar con Colombia para reducir la entrada de cocaína (pero)... En tanto existan grandes cantidades de dinero involucradas,

y esto será así mientras persista la prohibición, será literalmente imposible acabar con el tráfico ilegal de drogas o inclusive llegar a frenarlo de manera significativa (Friedman, 1984, pág. 141; traducción libre).

El estudio de ANIF retomaba muchos de estos puntos, destacando que se trataba de unos 30.000 cultivadores campesinos en la zona norte del país que serían víctimas de combates violentos. Además, se mencionaba que los grandes réditos de ese negocio no estaban en Colombia, sino en el exterior, pues el 93% del negocio se manejaba en la comercialización internacional. La complejidad social era inmensa, pues los incentivos de precios a favor de los cultivos ilícitos difícilmente se podían contrarrestar: se estimó entonces que el negocio de la marihuana era 2.5 veces más rentable que el del café (que por cierto experimentó una minibonanza en 1979-1980).

Por último, dicho estudio de ANIF abordaba el espinoso tema de la lucha a través de fumigaciones, mencionando cómo el paracuat no había funcionado en México, anticipando el fracaso de las fumigaciones. Una conclusión similar expresaría el propio Friedman (1984, pág. 140). Se hacía entonces un llamado a pensar en una solución negociada y conjunta por parte de Colombia y Estados Unidos a tan delicado problema. En septiembre de 1981, Samper renunciaría a la Presidencia Ejecutiva de ANIF, después de haberla ejercido por cerca de seis años.

Mirando este debate en el espejo de principios del siglo XXI, se ve cuán poco se ha avanzado en una solución estructural a este complejo tema de las drogas ilícitas. Entre tanto, el menú de ilícitos se ha ampliado en Colombia, pasando de las plantaciones de marihuana, a la producción y comercialización directa de la cocaína y de la amapola (que en esa época florecía exclusivamente en las vecindades de Turquía y Afganistán).

TRANSICIÓN DE ANIF (1982-1984)

El doctor Pedro Javier Soto ejerció la Presidencia entre noviembre de 1981 y junio de 1983, período durante el cual ANIF adquirió su actual sede y se creó la “Distinción ANIF” para premiar la mejor tesis de grado, que consistía en una ayuda para desarrollar estudios en el exterior.

Durante la Presidencia de su sucesor, Jorge Guzmán Moreno, se entregó el Premio de Periodismo ANIF 10 Años al periodista y director del noticiero TVHoy Andrés Pastrana Arango. Así mismo, se publicó el libro *El uso del tiempo en Bogotá*, que recibió el Premio Mundial del Trabajo en la convocatoria hecha por el Grupo Internacional de Investigación de Presupuestos del Tiempo y Actividades Sociales en Helsinki (Finlandia) en diciembre de 1984. Posteriormente, fue nombrado Juan Diego Jaramillo Salazar.

LA CRISIS DE ANIF (1984-1986)

Ya habíamos mencionado que, como resultado de la crisis financiera (1981-1984), Jaime Michelsen había renunciado en noviembre de 1983 al Consejo Directivo de ANIF. En mayo de 1984 y en medio de una profunda crisis institucional en el país, el doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo tomó las riendas del Consejo Directivo de ANIF. El doctor Sarmiento procedió a enfatizar aún más la orientación de ANIF como “un organismo técnico asesor”.

En septiembre de 1984, el Banco de Colombia se desvinculó de ANIF como resultado de la intervención gubernamental de dicha entidad, en la cual se nombró a Ignacio Copete en reemplazo de Michelsen. Mucho se discutió en ese momento la alternativa de acabar con ANIF y reforzar la institucionalidad de Asobancaria. Sin embargo, se concluyó que las tareas de tipo gremial que adelantaba Asobancaria debían complementarse con las investigaciones de corte académico que venía desarrollando ANIF. En particular, el doctor Sarmiento mencionó que: “Es conveniente no sólo continuar con ANIF, sino que también se requiere fortalecerla con el objetivo de que siga desempeñando una labor de defensa del sector privado” (Libro de Actas de ANIF, septiembre de 1984, pág. 129).

Si bien estaba clara la misión que debía continuar realizando ANIF, tras cumplir su primera década (1974-1984), sus labores externas se vieron algo disminuidas durante el período 1985-1986, momentos que también fueron difíciles a escala nacional. Sólo hacia mediados de 1987, bajo la dirección del doctor Sarmiento, ANIF volvió a retomar su importancia en materia de la agenda nacional. Se vinculó en ese mismo año la abogada Helena Hidalgo, quien ha permanecido en ANIF por dos décadas, desempeñándose en los últimos años como secretaria general de la institución.

EL RESURGIMIENTO DE ANIF (1987-2007)

En esta nueva etapa de ANIF se nombró como presidente (ejecutivo) a Eduardo Gaitán para el período 1987-1989. Se retomó la labor de análisis coyuntural a través de los informes semanales y se restablecieron las asambleas generales y los foros, pero sin alcanzar aún la periodicidad y regularidad de años posteriores. Le sucedió en el cargo Martha Lucía Ramírez durante el período 1989-1990, quien impulsó los eventos de análisis macroeconómico y sectorial, así como algunos estudios de tipo sectorial que después ganarían gran importancia. Se incrementó el número de afiliados y se realizó la primera reforma fundamental a los estatutos de ANIF. Adicionalmente, nacieron en este período los análisis de riesgo sectorial elaborados por ANIF que, con el tiempo, se han posicionado en el mercado como un elemento cla-

ve en las “unidades de crédito” del sector financiero (ver diagrama 2 sobre la cronología de ANIF en el período 1987-2007).

Posteriormente fue nombrado en dicho cargo Javier Fernández Riva, quien permaneció allí durante los años 1990-1996. Fue él quien estableció la alianza ANIF -Fedesarrollo para realizar los foros de análisis macroeconómico a escala nacional (incluyendo Medellín, Cali y Barranquilla), donde Eduardo Lora, desde Fedesarrollo, jugó un papel central en dicha alianza. En el área macroeconómica se estableció una visión de mediano plazo a través de la publicación de *Prospectiva*. A escala sectorial se creó la hoy bien conocida *Guía Empresarial* y se establecieron análisis detallados con *Riesgo Industrial*, *Riesgo en Comercio* y los informes de construcción. Se le dio un gran impulso a la creación de indicadores de seguimiento y desempeño del sector financiero (Fernández, 1994). De esta manera, ANIF completaba sus primeros veinte años de vida con una gran dinámica de expansión en servicios analíticos, tanto a escala macro como sectorial, tanto a nivel de publicaciones escritas como de diseminación de viva voz a través de seminarios y discusiones nacionales (ver adjunto histórico de ANIF).

Le sucedió en el cargo Armando Montenegro durante los años 1996-2001, quien continuó con la tarea de profundización macro, la expansión sectorial de ANIF, la defensa del pensamiento liberal y la difusión de una agenda de interés nacional (Montenegro, 2001). En el plano macro, cabe destacar el esfuerzo por

Diagrama 2: Cronología ANIF (1987-2007)											
	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
Presidente Consejo	Luis Carlos Sarmiento Angulo										
Presidente Ejecutivo	Eduardo Gaitán	Martha Lucía Ramírez	Javier Fernández	A. Montenegro	S. Montenegro	Fabio Villegas	Sergio Clavijo				
Vicepresidente		Carlos J. Fajardo	Nohora I. Vargas	Andrés Langebaek	José Leibovich	Natalia Salazar	Carlos I. Rojas				
Secretaría General	Helena Hidalgo de Peláez										
	Primera Asamblea General tras crisis	Asamblea Extraordinaria reestructuración de Estatutos									
	Informe jurídico										
I. Publicaciones	Carta Financiera Informe Semanal										
		Estudios sectoriales									
		Guía Empresarial									
		Prospectiva									
		Riesgo en Comercio									
		Análisis de Riesgo Industrial									
		Informe de Construcción									
		Estudios regionales (internacionales)									
		Mercados Industriales									
		Encuesta Ruta-Omnibus									
		Informe diario (noticia) Mercados Pyme									
Informe diario (analítico) Encuesta Pyme											
Informe ALI											
Enfoque											
Mercado Laboral											
Mapa de Competitividad											
II. Foros											
	Manizales										
	Calli, Medellín y Barranquilla Seminario Wall Street										
										Premio a la Excelencia Pyme	
										Anif-Caja Social BCSC	
										Feria Pyme (Bogotá)	
										(Medellín) (Calli)	
										Foro de Ahorro	
III. Premios	Periodismo Económico Anif-Fiduciaria de Occidente										
Fuente: elaboración propia.											

realizar estudios a nivel de países vecinos y zonas de comercio, iniciándose entonces la alianza con el Council of the Americas, la cual cumplió en 2006 su primera década de Colombia ante los Ojos de Wall Street. A escala microeconómica se establecieron análisis en las áreas de transporte, gas, comunicaciones y turismo. Igualmente, se impulsó la Encuesta Ruta-Ómnibus que pretendía evaluar el entorno económico, financiero e institucional nacional. Sin embargo, algunos de estos programas tuvieron que discontinuarse debido a sus elevados costos, en momentos en que el país entraba en la difícil crisis financiera de 1998-2000, la cual también afectó presupuestalmente a ANIF. Se iniciaron también los proyectos de análisis sistemático del sector de comercio exterior y del mercado financiero para la Pequeña y Mediana Empresa (Pyme).

La implementación final de estos estudios de comercio y Pymes ocurrió bajo la Presidencia (ejecutiva) de Santiago Montenegro, quien ejerció el cargo entre 2001 y 2002. Se iniciaron entonces, además de los análisis macroeconómicos típicos del Informe Semanal, una serie de comentarios breves que serían el “embrión” de lo que más tarde se posicionaría como el Comentario Económico del Día-ANIF. Se incursionó en los análisis sectoriales, especialmente en las áreas del sector cafetero (Montenegro y Leibovich, 2002).

Fabio Villegas fue el director de ANIF durante los años 2002-2005 y adelantó importantes esfuerzos para fortalecer

toda una gama de servicios para el sector Mipyme de Colombia, incluyendo la realización de la Feria de Servicios para la Mipyme (Villegas, 2003). En particular, Villegas ideó con Natalia Salazar (vicepresidente de ANIF) lo que llegaría a ser la Gran Encuesta Pyme y el Mapa de Competitividad Internacional con base en la consolidación de cifras de comercio a escala mundial (por país y a nivel de productos). Villegas también logró ensanchar la base de afiliados de ANIF, especialmente con la llegada de Bancolombia (entidad que se había ausentado desde 1984). Un logro importante en esta fase de ANIF fue la reforma a los Estatutos de la entidad con el fin de ratificar su vocación analítica, dejando en manos de Asobancaria los temas de interés gremial.

A partir de 2005 le sucedió en el cargo Sergio Clavijo, a quien le correspondió concretar esas iniciativas de encuestas para el sector Pyme y el llamado Mapa de Comercio Inteligente. Durante el período 2005-2007, ANIF desarrolló un sistema de análisis mensual de los “indicadores de alerta anticipada” del sector real-monetario de la economía colombiana. Este sistema se conoce hoy como el Anif-Leading-Index (ALI), el cual replica las metodologías internacionales de la OECD y del Conference Board, buscando establecer pronósticos de crecimiento del PIB-real con una antelación de tres a seis meses. También se han creado vehículos de análisis particular: los comentarios diarios se han dedicado al análisis de temas específicos (incluyendo diagnóstico-recomendación); Enfoque (en alianza con Dece-

val) se ha “focalizado” en el análisis del mercado de capitales; Mercados Laborales analiza trimestralmente el impacto de estos mercados sobre los flujos financieros del ahorro (cesantías-pensiones), iniciativa del doctor Carlos I. Rojas (actual vicepresidente de ANIF).

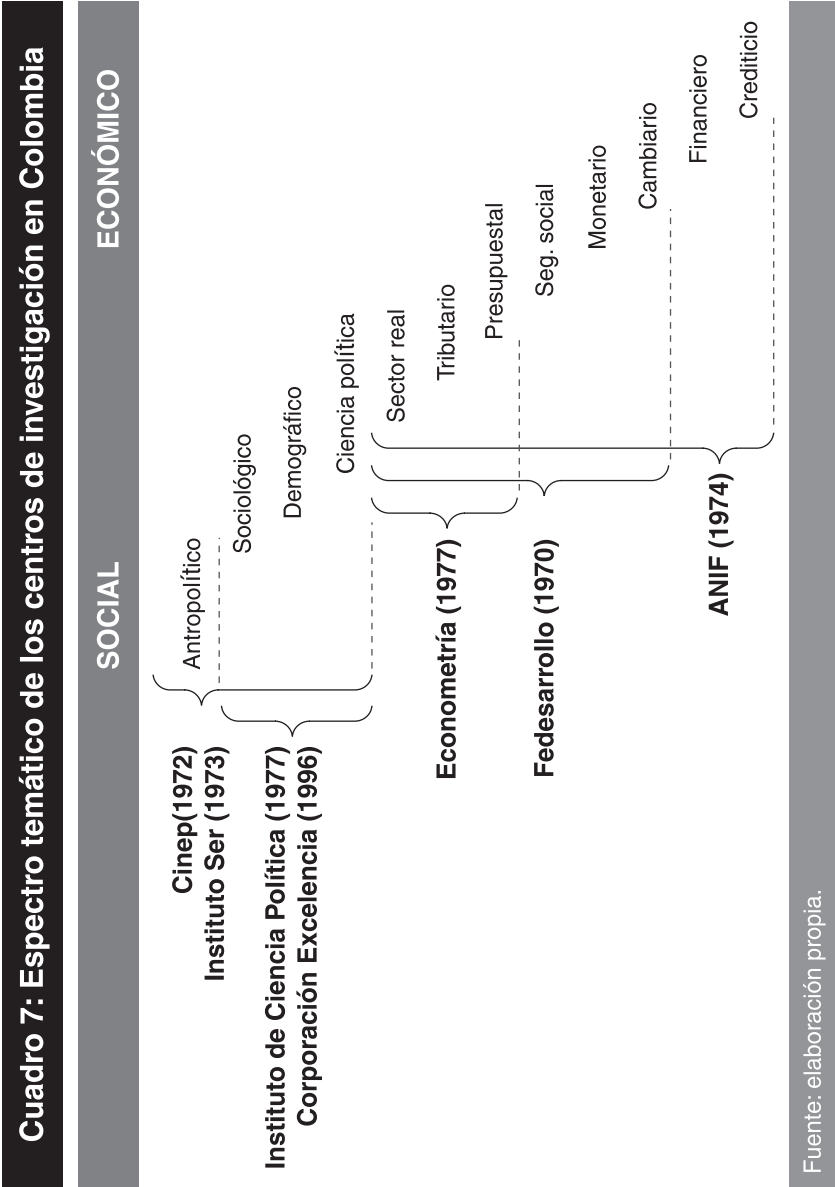
Gracias a todos estos desarrollos del período de resurgimiento de ANIF (1987-2007), que ya completa dos décadas, la entidad se ha logrado posicionar como un verdadero “centro de estudios económicos”. Su solidez presupuestal y su independencia analítica le han garantizado una discusión seria de la agenda nacional, al lado de otros centros de pensamiento-gestión con los que cuenta Colombia, sobre lo cual estaremos comentando en mayor detalle.

En síntesis, hemos pasado por ANIF siete presidentes ejecutivos durante el período 1987-2007. Todos hemos recibido el apoyo y las directrices claras para liderar “una agenda nacional que garantice un eficiente accionar del sector privado”, según la directiva expresada por el doctor Sarmiento en septiembre de 1984, cuando asumiera la Presidencia del Consejo de ANIF en medio de la crisis. El doctor Sarmiento ha sabido liderar durante estos últimos veinte años, de forma clara y sin interrupciones, las funciones de *think tank* que ha venido realizando ANIF. Él conoce ANIF de primera mano, desde su vinculación al Consejo Directivo en noviembre de 1975.

EL ESPECTRO DE ACTIVIDADES DE LOS CENTROS DE PENSAMIENTO-GESTIÓN EN COLOMBIA

ESPECTRO DE ACTIVIDADES

El cuadro 7 presenta el amplio campo de acción en que tienden a operar los centros de pensamiento-gestión en Colombia. Iniciando por los temas más sociales, se tiene que entidades como el Instituto Ser (1973), el Cinep (1972) y muchas ONG con apoyo internacional han venido concentrando sus esfuerzos de investigación en las áreas de la antropología, la sociología y el campo demográfico. Después aparecen entidades como el Instituto de Ciencia Política (1987) y la Corporación Excelencia en la Justicia (1996) apoyando las áreas de gestión pública, con importantes aportes en las ramas legislativa y judicial. Girando hacia un plano más sectorial, se tienen entidades como Econometría (1977), la cual se ha especializado en las investigaciones del sector real y laboral.



A partir de allí se presenta algún traslapo de intereses, donde ANIF -Fedesarrollo tradicionalmente han incursionado en temas relacionados con las áreas fiscales, monetarias y financieras. Como veremos, con el correr del tiempo ANIF ha ido descendiendo de los análisis macroeconómicos a los microeconómicos, con una interesante penetración en las áreas de Pymes, comercio exterior y titularizaciones de carteras crediticias.

ANIF se posicionó primero como un centro de pensamiento en temas macroeconómicos (1972-1990) y en años recientes (1990-2007) se fue abriendo un claro camino en los temas sectoriales (Pymes, temas de comercio exterior, indicadores líderes, mercados laborales, etc.). A continuación presentamos una breve periodización de los temas más destacados en los cuales ha participado ANIF.

- 1972-1978: control de la inflación, mercados extrabancarios, Pymes, nacionalización de la banca.
- 1979-1981: economía “subterránea” y legalización del consumo de la marihuana.
- 1980-1984: conglomerados financieros y crisis bancarias.
- 1985-1988: ajuste fiscal y estabilización macroeconómica.
- 1988-1994: apertura comercial y flujos de capital.
- 1995-1997: desarrollo energético y petrolero.
- 1998-2002: crisis hipotecaria y cafetera.
- 2002-2006: recuperación económica, control de la inflación y saneamiento fiscal.

CAMPOS DE ACCIÓN DE ANIF

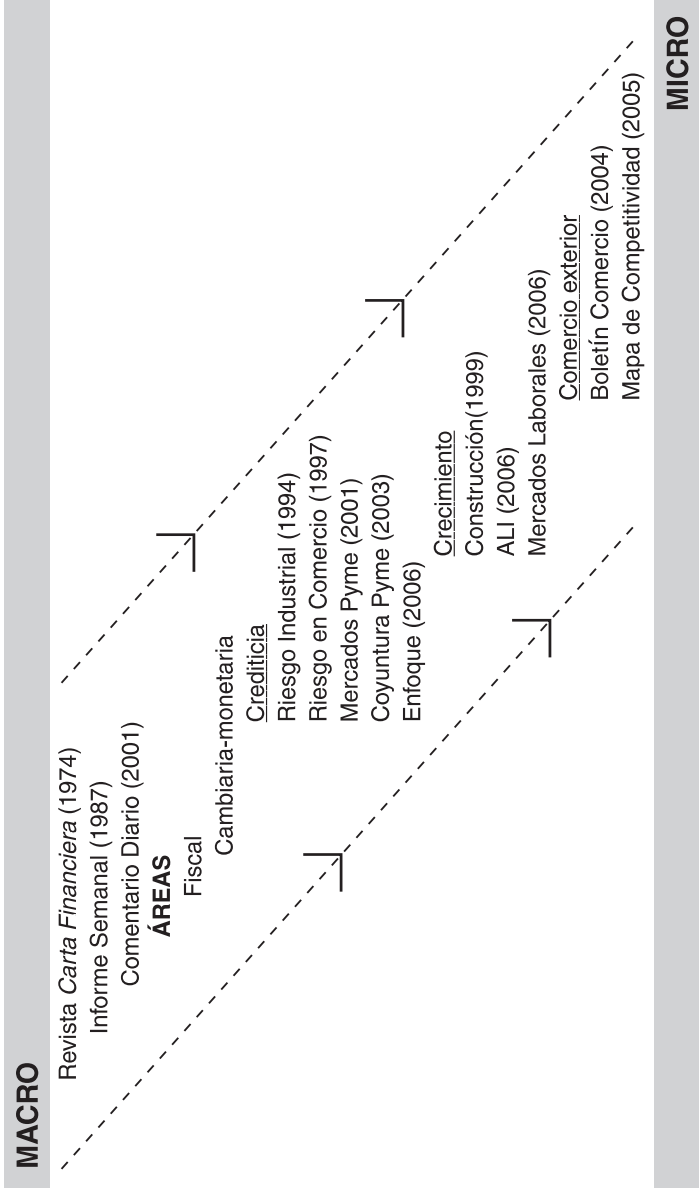
El cuadro 8 presenta lo que ha sido el desarrollo analítico de ANIF. En primer lugar aparecen los vehículos del área macro (Informe Semanal, Comentario Diario, *Carta Financiera*). Después aparecen los diversos campos macro (fiscal, monetario y cambiario) y éstos aterrizan en los análisis de tipo sectorial, donde cabe destacar el crediticio, el crecimiento sectorial y el área de comercio.

Cada una de estas áreas sectoriales cuenta, a la vez, con sus propios vehículos de difusión: en la parte crediticia se destacan Enfoque, Riesgo en la Industria, Riesgo en Comercio y Mercados Pyme; en la parte de crecimiento aparecen ALI, Hoja de Construcción y en la parte de comercio exterior están el Boletín de Comercio y el Mapa de Competitividad - Comercio Inteligente.

EL POSITIVO CASO DE “PUERTAS GIRATORIAS” EN ANIF: LAS SINERGIAS ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Tal como lo discutimos anteriormente, lejos de constituir un “pecado mortal”, consideramos que el paso intercalado por el sector público y el sector privado le dejan importantes lecciones a quienes experimentan las particularidades de cada sector. Como bien lo ha expresado Rodrigo Botero (1999, pág.24), es la fuerza de las ideas la que finalmente produce el cambio, así éste tarde en llegar:

Cuadro 8: Campo de acción de ANIF



Fuente: elaboración propia.

Los plazos para alcanzar determinados objetivos han resultado ser diferentes a lo esperado, pero la tendencia sigue siendo positiva. Creo en el poder de las ideas. Por ese motivo, en el largo plazo, soy optimista respecto a la capacidad del país para superar el subdesarrollo...

La capacidad de supervivencia y de rectificación (de los *think tanks*) se explica por dos factores: 1) la independencia intelectual ...; y 2) la renovación periódica de su personal directivo y de investigación (gracias) a la ausencia del tenure.

Así, estas ideas se renuevan por dos vías. Una es a través de los cambios naturales que producen los ciclos económicos y sociales, los cuales terminan por permear a las instituciones (incluyendo a los *think tanks*). Como cualquier ente analítico, los centros de investigación-gestión también estamos sujetos a equivocaciones en materia de diagnóstico-recomendaciones, especialmente cuando se trata de abarcar amplios espectros (fiscales, monetarios, laborales, jurídicos, etc.), pero la ventaja es que la independencia intelectual provee una rápida capacidad de viraje analítico y permanente contraste con la realidad empírica. En este frente se han destacado ANIF y Fedesarrollo. En el caso de Fedesarrollo, esta entidad celebró sus veinticinco años de existencia en 1995, recopilando el pensamiento económico en los principales tópicos (Lora, 1995), y también celebró

sus 35 años de existencia en 2005, pidiéndoles a sus principales investigadores que resumieran su visión socioeconómica del país a través de sus especialidades (Cárdenas, 2005).

La otra vía para renovar y contrastar “el paradigma vigente” es la explotación de las sinergias entre el sector privado y el sector público, en lo cual los centros de investigación-gestión juegan un papel casi único. Ya hemos relatado cómo a principios de los años setenta la creación de dichos *think tanks* en Colombia permitió aprovechar para la agenda pública la experiencia ganada por muchos funcionarios públicos durante la administración Lleras Restrepo (1966-1970), agenda que pasó a repensarse desde el sector privado a través de dichos centros. A su vez, llegaron al sector público de la administración Pastrana (1970-1974) muchos otros analistas que venían del sector privado, con lo cual se lograron explotar importantes sinergias para construir así una agenda pública implícitamente consensuada y con una amplia flexibilidad en su discusión. Este mismo esquema se ha venido reproduciendo en ANIF y en Fedesarrollo de forma especial durante estos últimos veinte años del período 1987-2007, con exitosas experiencias que se van replicando de igual manera en Brasil, Argentina, Chile, Perú y Colombia.

El cuadro 9 ilustra el balance que arroja esta exitosa experiencia de las “puertas giratorias” en el caso de ANIF y Fedesarrollo (1974-2007). Allí se observa que cerca de veinticinco

Cuadro 9: Puertas giratorias: los casos de ANIF y Fedesarrollo					
Periodo	Presidente	Ministerio de Hacienda (ministro o vice ministro)	Dep. Nal. de Planeación (director o subdirector)	Banco de la República (gerente, subgerente o codirector)	otros ministerios (ministro o viceministro)
1970 1974	Misael Pastrana	---	---	Miguel Urrutia (Fedesarrollo)	---
1974 1978	Alfonso López	Rodrigo Botero (Fedesarrollo)	Miguel Urrutia (Fedesarrollo)	---	Eduardo Gaitán (Anif)
1978 1982	Julio C. Turbay	Javier Fernández (Anif)	---	---	---
1982 1986	Belisario Betancur	Roberto Junguito (Fedesarrollo)	---	Carlos Caballero (Fed.) Javier Fernández (Anif)	---
1986 1990	Virgilio Barco	---	---	Armando Montenegro (Anif)	---
1990 1994	César Gaviria	---	Armando Montenegro (Anif)	Roberto Junguito (Fed.) Miguel Urrutia (Fed.)	Ernesto Samper (Anif) Fabio Villegas (Anif)
1994 1998	Ernesto Samper	Guillermo Perry (Fed.) José A. Ocampo (Fed.)	José A. Ocampo (Fedesarrollo)	Roberto Junguito (Fedesarrollo)	---
1998 2002	Andrés Pastrana	Sergio Clavijo (Anif)	Mauricio Cárdenas (Fedesarrollo)	Roberto Junguito (Fed.) Sergio Clavijo (Anif)	Mauricio Cárdenas (Fed.) Marta Lucia Ramírez (Anif)
2002 2006	Álvaro Uribe I	Roberto Junguito (Fedesarrollo)	Santiago Montenegro (Anif)	Carlos Caballero (Fed.) Miguel Urrutia (Fed.) Juan J. Echavarría (Fed.)	---
Fuente: elaboración propia.					

directores o subdirectores de ANIF y Fedesarrollo han servido (en diversas ocasiones) en altos cargos del equipo económico del gobierno o han desempeñado funciones de dirección en el Banco de la República. Su paso por los centros de pensamiento-gestión les ha permitido enfatizar sus tareas analíticas para tener una mejor visión de largo plazo de las políticas públicas, mientras que su paso por el sector público les ha puesto de presente diversos obstáculos de tipo técnico-jurídico y de economía política que difícilmente hubieran imaginado si hubieran limitado sus actividades al campo puramente académico.

LA AGENDA ECONÓMICA DE ANIF

Una forma de evaluar cuál ha sido la agenda implícita que ha liderado ANIF es a través de realizar una taxonomía temática de sus principales escritos. Para ello hemos adelantado una detallada clasificación de lo que ha sido el contenido temático de los informes semanales y los comentarios diarios.

En el cuadro 10 se observa que, en el período 2005-2006, ANIF logró en sus informes semanales (un total de casi cincuenta por año) un importante balance temático al repartirlos de la siguiente manera: un 25% a temas de desarrollo-pobreza; un 24% a temas monetarios-cambiaros; un 20% al análisis fiscal y el resto cubre temas financieros y de comercio exterior. A nivel del Comentario Económico del Día (unos 130-150 por año), ANIF ha seguido especialmente los temas monetarios-cambiaros (29% del total), de comercio exterior (15%) y financieros (14%), etc.

Cuadro 10: Publicaciones frecuentes y temáticas de ANIF

TEMAS	Semanales		Diarios	
	2005	2006	2005	2006
Monetarios y cambiarios	26%	22%	27%	32%
Financieros	12%	12%	3%	27%
Fiscales	26%	14%	12%	14%
Sector real	16%	12%	26%	2%
Desarrollo-Pobreza	14%	37%	12%	18%
Comercio exterior	6%	2%	21%	8%
Total (%)	100%	100%	100%	100%
TOTAL ABSOLUTO	50	49	152	131

Fuente: elaboración propia.

Un resumen apretado de dicha agenda pública para el período 2007-2010 contiene los siguientes elementos:

1. Crecimiento económico. El hecho más destacado del período de recuperación 2003-2007 ha sido, sin lugar a dudas, la aceleración económica. Después de haber registrado un lánguido crecimiento de tan sólo 0.6% real promedio anual en el período 1998-2002, la economía colombiana ha acelerado su crecimiento a un promedio de 5.4% real por año en el período 2003-2007 (suponiendo un crecimiento del orden del 5% en este último año).

Dado que la población colombiana, a su vez, ha reducido su expansión de ritmos anuales de 2%-2.5% entre 1985-1993 a cerca de 1%-1.5% en los años intercensales 1993-2006, se tiene que el crecimiento del PIB-real per cápita también se ha acelerado a ritmos de 3%-3.5% por año. Esta cifra supera ya el promedio de expansión del 2.4% real que registraba el PIB-real per cápita de Colombia en el período 1950-1993.

Si bien esta aceleración de cerca de 1 punto porcentual en el PIB-real per cápita registra un estimulante progreso, no cabe duda de que aún estamos lejos de consolidar cifras del 4%-5% en su crecimiento, como las que han consolidado históricamente muchos países de Asia. Así, a Colombia todavía le tomará cerca de unos veinticuatro años duplicar su ingreso per cápita

(a ritmos del 3% anual), mientras que Corea del Sur, por ejemplo, lo ha venido haciendo cada catorce años (creciendo su ingreso per cápita a ritmos cercanos al 5% anual).

Los motores económicos, por el lado de la oferta, han sido la construcción, la industria y el comercio y, por el lado de la demanda, se ha obtenido una buena mezcla de crecimiento del consumo privado (a ritmos del 5% real) y de la formación bruta de capital (a niveles de dos dígitos). Gracias a este apalancamiento del crecimiento sobre la inversión (donde la relación inversión/PIB ya se ubica en 25%), la economía colombiana ha hecho ya un tránsito importante de crecimientos sostenidos del 4.5% real anual hacia niveles del 5% real anual para el período 2007-2010.

El desafío consiste entonces en apuntalar esta tendencia, de tal manera que para los años 2010-2019 dicha relación inversión/PIB alcance niveles de 27%, similares a los de Chile. Ello permitiría elevar nuevamente nuestro umbral de crecimiento sostenido, esta vez a niveles del orden del 6% anual, lo cual implicaría expandir nuestro PIB-real per cápita a un ritmo cercano al 4.5% por año, duplicando entonces nuestro ingreso per cápita cada veinte años. Esto permitiría, por fin, alcanzar ingresos del orden de los US\$6.000 anuales per cápita hacia el año 2019, respecto de los US\$3.000 obtenidos en 2006. Con buen criterio, el Gobierno se ha trazado metas similares y ambiciosas en su programa Visión 2019.

Este tema del apalancamiento del crecimiento basado en la inversión productiva y sus réditos en términos de elevar el PIB-real per cápita ha sido uno de los “caballitos de batalla” analíticos que ha venido impulsando ANIF en los últimos años (a través de la llamada “relación incremental capital-Producto”). De allí que institucionalmente sintamos gran satisfacción al poder asistir a este “tránsito histórico” hacia niveles de crecimiento sostenido del 6% real anual que el país tan sólo había experimentado por cortos períodos (1968-1974).

2. El empleo y la lucha contra la pobreza. Esta aceleración económica debería ayudar a expandir el empleo. Éste venía creciendo a ritmos del 4% anual, pero durante 2006 se “perdieron” cerca de un millón de nuevos empleos (creados durante 2005). El desafío inmediato consiste entonces en recuperar ese ritmo de creación de nuevos empleos, con el propósito de reducir los elevados niveles de desempleo. ANIF ha estimado que Colombia viene registrando niveles de desempleo estructural del orden del 12%. Por ejemplo, la tasa de desempleo (que no acelera la inflación más allá del 4% anual) la hemos estimado en ese 12%, cifra similar al promedio observado aun en los años de excelente crecimiento económico (2003-2006).

Infortunadamente, todos los gobiernos del período 1993-2007 fueron recargando los impuestos sobre la nómina e induciendo una grave informalidad laboral. Dichos impuestos repre-

sentan ya cargas laborales con sobre costos del orden del 50% en cabeza de la empresa y de allí la proliferación de las “cooperativas de servicios laborales” que buscan evitar dichos sobre costos. Esto no sólo derrota la generación del empleo formal, sino que viene dejando a los trabajadores por fuera del régimen contributivo de la seguridad social, donde tan sólo un 25% de la PEA viene construyendo su futura pensión. ANIF ha calculado que la tasa de “subempleo objetivo” bordea cerca del 60%, cuando se tiene en cuenta la porción de los trabajadores que no está sufragando su seguridad social. El Gobierno ha tenido entonces que recargar sus obligaciones a través del régimen no contributivo y esto amenaza con desbordar los faltantes estructurales del Gobierno Central (del orden del 5% del PIB por año).

La lucha contra la pobreza debe encararse entonces desde tres ángulos complementarios. Primero, asegurándonos que alcanzamos ese umbral de crecimiento sostenido del 6% real anual en los próximos años, donde estamos seguros de que el Tratado de Libre Comercio (TLC) y la Inversión Extranjera Directa (IED) que éste traerá consigo jugarán un papel crucial. Segundo, ese efecto “cascada” del crecimiento debe complementarse con los programas de lucha antipobreza, focalizados en los más pobres, tal como viene ocurriendo ya con el plan Familias en acción, a través del cual se induce a las familias a educar a sus hijos, a tomar acciones precautelativas en materia de nutrición-salud, etc. Por último, éste y los próximos gobiernos deberán

adoptar un programa serio de reducción de las cargas para-fiscales, para volver a las empresas formales más competitivas y evitar que se agrave el problema del régimen contributivo en seguridad social. Esto implicaría “adoptar” presupuestalmente al ICBF y al Sena, al tiempo que se desmonta toda una serie de ineficientes “impuestos escondidos” tras el pesado régimen de cargas para-fiscales que maneja Colombia.

3. El sector externo. Las favorables perspectivas de crecimiento de la economía colombiana, sin embargo, bien podrían verse amenazadas por el ciclo económico mundial, que seguramente mostrará un descenso en los años 2007-2008, aunque se cree que éste no será muy pronunciado. De allí la importancia de consolidar un modelo de “crecimiento hacia afuera”, donde la extensión de los beneficios (temporales) del ATPDEA debe permitir un tránsito ordenado hacia la consolidación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos hacia principios de 2008.

De otra parte, se tienen serios indicios de interrupciones al comercio en el marco de la CAN, donde Venezuela ya concretó su retiro institucional y su viraje hacia el modelo socialista, al tiempo que Ecuador y Bolivia han dado algunas muestras de animadversión hacia la corporación. Colombia debe entonces prepararse para continuar buscando nuevos mercados en América del Sur (especialmente Chile), Centroamérica y Europa, tal

como se viene adelantando en el programa de comercio exterior colombiano del período 2007-2010.

Bajo un escenario de “normalidad”, ANIF considera que el déficit externo de Colombia debería poderse nivelar en un 2% del PIB de forma estructural en los años 2007-2010. Esto supone que el precio del petróleo se mantendría en rangos de US\$50-60/barril, el precio del carbón en niveles de US\$25-30/tonelada y la libra de café en US\$1-1.20. Estos faltantes se cubrirían con inlujos de capitales de magnitudes similares, donde probablemente la IED se elevaría de forma estructural del 3.5% del PIB a un 4.5% del PIB en los años 2007-2010.

Se debe dejar flotar la tasa de cambio, recurriendo sólo a intervenciones ocasionales y con base en reglas conocidas (como las del régimen de opciones). Así, es probable que el Índice de la Tasa de Cambio Real (ITCR) se estabilice en el rango 100-110 (1994=100), el cual luce compatible con las actuales situaciones energéticas del país. Ahora bien, si en el período 2010-2019 el país se vuelve importador neto de petróleo, dicho ITCR tenderá a devaluarse en términos reales; si por el contrario ocurren significativos hallazgos petroleros (unos 300.000 barriles/día) y se continúa expandiendo la producción de carbón, pues la tendencia será hacia una apreciación cambiaria adicional.

4. Sector monetario y financiero. El Banco de la República (BR) ha mantenido un récord exitoso de cumplimiento de sus metas de inflación en el período 1999-2006, el cual se inició con una “desinflación fortuita”, resultante de la crisis hipotecaria de 1998-2000. Esta trayectoria le ha asegurado una convergencia hacia una inflación del 2%-4% anual en el largo plazo. Tras más de siete años de exitosa operación del esquema de Inflación Objetivo (IO) y relativa flotación cambiaria, el período 2007-2010 debería continuar siendo de inflación baja y estable, lo cual será una garantía para apuntalar la inversión productiva y los mercados de capitales.

Continuar por esta exitosa senda de lucha antiinflacionaria encierra, sin embargo, serios desafíos. El BR tiene a su favor la credibilidad de haberse movido precautelativamente durante el año 2006, elevando su tasa repo-central de niveles de 6% hacia el 7.50% nominal anual (un implícito de 3% real). Desde el punto de vista de IO-Pura, podría pensarse que ya se estaría cerca del nivel “neutral” o “normal” en tasas de interés. Esto es lo que muestran los cálculos del llamado Índice de Condiciones Monetarias (ICM), el cual sopesa el efecto conjunto de las tasas de interés y de la tasa de cambio sobre la demanda agregada.

No obstante, ANIF ha venido mencionando (2005-2007) que el BR debe aplicar su instrumental con una visión de IO-

Comprehensiva, evitando no sólo una aceleración de la inflación, sino previniendo burbujas financieras. Cabe recordar que el año 2005 y la primera mitad de 2006 fueron de excesiva laxitud monetaria, dando como resultado una crisis en los mercados bursátiles y de TES. A pesar del incremento en las tasas de referencia del BR, es claro que continúa existiendo una liquidez amplia, la cual viene apoyando una excesiva expansión del crédito, a ritmos del 26% real anual.

ANIF ha venido señalando que la agenda del BR, durante 2006-2008, seguramente deberá incluir:

- 1) La conveniencia de reabrir sus ventanillas de captación (tipo repo-reversa y subastas de captación) para drenar los excesos de liquidez;
- 2) Abolir las intervenciones cambiarias discrecionales (que buscaron defender pisos cambiarios arbitrarios);
- 3) Moderar las intervenciones para control de la volatilidad cambiaria (evitando las llamadas “subastas choconas”);
- 4) Promover el uso de las coberturas cambiarias permitiendo que la posición propia (externa) de contado pueda fluctuar en el rango negativo del 3%-5%; y
- 5) Acelerar la implementación de una tasa de interés benchmark de captaciones monetarias (más eficiente que la DTF), equivalente al Libor (London InterBank Offered Rate).

Todo lo anterior facilitará la aplicación de un sistema de IO-Comprensiva y un mejor monitoreo de algunos agregados monetarios que han continuado creciendo a tasas exageradas del 13%-22% real en M1-M3.

5. El frente fiscal. El mayor reto que enfrentan las finanzas públicas para el período 2007-2010 proviene de las crecientes presiones en los rubros de gasto público en salud (resultante del fracaso del régimen contributivo), pensiones (debido a la transición proveniente de la Ley 100 de 1993) y fuerza pública (donde la crisis para-política de 2005-2006 y las infructuosas negociaciones con las FARC y el ELN han dejado claro que estamos lejos de consolidar la paz). Este conjunto de factores representa presiones adicionales de gasto público por un monto equivalente a un 1% del PIB, donde todo lo demás constante, implicaría un incremento del déficit estructural del Gobierno Central a niveles del 6% del PIB en los años 2008-2010. Esto bien puede ocurrir a pesar de haberse registrado cuasiequilibrios en los años 2005-2006 (enjugados por superávit del “resto del sector público”).

ANIF ha venido señalando que fue la dinámica del sector productivo la que generó efectos cascada muy positivos sobre los recaudos tributarios (creciendo a ritmos superiores al 10% real en los años 2003-2006). Esta situación, adicionalmente, fue bien aprovechada impulsando una excelente gestión en materia de fiscalización tributaria (a través del llamado programa ‘Muis-

ca'). También cabe elogiar la diligencia gubernamental a la hora de acelerar el programa de privatizaciones (incluyendo la búsqueda de socios estratégicos para Ecopetrol).

A pesar del fracaso en la adopción de una reforma tributaria estructural en los años 2004-2006, este favorable conjunto de factores puso a disposición del gobierno importantes fuentes de financiación que permitieron continuar los programas de reestructuración voluntaria de la deuda pública. Gracias a ello, Colombia ha consolidado una estructura de financiamiento de su deuda pública externa-interna (30%-70%) más estable y con menores riesgos frente a las turbulencias de los mercados internacionales.

La solución tributaria de corto plazo (Ley 1111 de 2006) fue bastante traumática, pues se recurrió a:

- 1) Volver permanente el impuesto a las transacciones financieras (a la elevada tasa del 4x1.000, aunque permitió exenciones que potencialmente la dejarían en 3x1.000);
- 2) Repetir la dosis de gravar la "riqueza-productiva" a tasas del 1.2% sobre patrimonio líquido (el cual se viene afectando desde 1993), lo cual puede incrementar la tasa de imponible al 41% efectivo); y
- 3) Rebajar la tasa de imponible a niveles de 33%, desmontando la sobretasa del 10%, pero elevando la exención por

reinversión de utilidades hasta en 40% y manteniendo las exenciones AFP-AFC (para personas naturales).

A pesar de los favorables “vientos de cola” que produce el dinámico crecimiento económico y del exitoso programa de privatizaciones (2004-2007), las presiones de gasto público resultan ser de tipo estructural. Ello implica que éstas deberán enfrentarse a través de una nueva reforma tributaria, ésta sí de tipo estructural. Ello quiere decir que deberá elevarse la tasa del IVA general del 16% al 17% y continuar extendiendo su cobertura (dejando exenta tan sólo la canasta de consumo más básica).

Ésta fue la esencia de la propuesta tributaria que impulsó ANIF en 2005-2006, la cual coincidía con las recomendaciones técnicas que inicialmente impulsó el Ministerio de Hacienda. Infortunadamente, el grueso de dichas propuestas no fue acogido por el Congreso, con lo cual dicha reforma de 2006 terminó en un nuevo popurrí de medidas tributarias antitécnicas que difícilmente permitirán continuar reduciendo las elevadas tasas de evasión y elusión en renta e IVA (del orden del 25%-33%).

6. Conclusiones. En síntesis, el período 2007-2010 luce relativamente favorable. Bajo un escenario básico de “aterrizaje suave” de la economía mundial (tras el auge del período 2001-2006), Colombia debería poder sostener crecimientos del orden del 5% anual en su PIB-real y elevar esta pauta de crecimiento

hacia un 6% anual en los años 2010-2019. Esto implica poder seguir elevando la relación “incremental capital-Producto” de tal manera que la relación inversión/PIB pase de los niveles actuales de 23%-25% a rangos de 25%-27%, como los que hoy muestra Chile.

En el frente externo, ANIF considera que la cuenta corriente de la balanza de pagos debe poderse equilibrar en niveles del 2% del PIB, obteniéndose una financiación relativamente holgada a través de incrementar la IED a niveles del 4.5% del PIB por año. Será crucial que los congresos de Estados Unidos y Colombia (y su Corte Constitucional) ratifiquen el TLC, para poderlo desplegar con ahínco a partir del año 2008.

Adicionalmente, hemos visto que es clave que el BR adopte una ambiciosa agenda IO-C que implica repensar el tema de las ventanillas, las intervenciones cambiarias, los benchmarks monetarios. Todo esto le evitaría recargarse excesivamente sobre las señales de las tasas de interés de la repo-central, en momentos en que no es clara la tendencia del empleo y se tiene una sobreexposición crediticia (2005-2007).

A escala local, los desafíos más importantes provienen del sector político colombiano. Aún está por resolverse la dinámica que tomará la agenda legislativa (especialmente en materia de transferencias territoriales para el período 2008-2012)

tras el resurgimiento del narcotráfico, su amenaza sobre el Congreso y la consolidación de la Ley de Bancadas.

CONCLUSIONES

En este apretado recuento de lo que ha sido ANIF durante el período 1974-2007 hemos querido destacar tres áreas de particular interés para todos los interesados en continuar construyendo una agenda pública que nos impulse hacia el desarrollo sostenido.

En primer lugar quisimos situar históricamente el poder de las ideas tecnocráticas. Para ello exploramos la interesante génesis internacional de los centros de pensamiento-gestión, adelantamos un paralelo entre lo ocurrido en Estados Unidos en los años 1920-1930, el posterior desarrollo de dichos *think tanks* en Canadá y, finalmente, las experiencias de América Latina y de Colombia en particular. Las principales conclusiones que obtuvimos de este marco internacional pueden resumirse así:

1. El común denominador de todos los centros de investigación (como es obvio) es la generación y discusión de las ideas. Para ello se crea una “fábrica de pensamiento” que cumple las etapas de identificación del problema, conceptualización del mismo (sus raíces analíticas) y el debate académico correspondiente.
2. La diferencia entre los centros de investigación de corte netamente académico (usualmente asociados a las universidades) y los centros de pensamiento-gestión radica precisamente en el interés que muestran estos últimos por impulsar la concreción de los cambios que se desprenden del análisis científico. Mientras que las universidades se concentran en las etapas de identificación del problema – conceptualización – debate académico, los *think tanks* ven en esta interacción con el mundo de la ideas tan sólo la primera etapa de las tareas que deben realizar. La *raison d'être* de los *think tanks* radica entonces en la complementación de esas conceptualizaciones académicas con el debate público y la concreción en las leyes, los decretos y las ordenanzas.
3. Al final de este horizonte de influencia tienden a aparecer los “profesionales de la gestión”, organizados a través de los gremios-sectoriales y cuyas tareas incluyen el cabildeo ante las autoridades legislativas. En el caso de Esta-

dos Unidos, este mercado de las ideas está claramente organizado a escala de leyes y de prácticas reglamentadas. Aunque se ha hablado de las bondades de tener ese esquema de transparencia para el caso de Colombia, donde sería legal interceder a favor de tal o cual grupo o actividad, la verdad es que la experiencia de Estados Unidos indica que se ha terminado por generar un gran cúmulo de exenciones tributarias, como resultado de dicho *lobby* organizado, al punto que se ha vuelto imposible desmontarlas.

4. En materia de tipología de los centros de pensamiento, cabe distinguir entre: A) las universidades (sin estudiantes); B) los centros de pensamiento-difusión; y C) los consultores estatales. Lo que podríamos llamar *think tanks* puros se asemejan a las universidades (sin estudiantes), donde el énfasis está en la investigación con recomendaciones de política pública, con bajo o nulo espacio para la consultoría y labores de difusión más en el plano académico que a nivel del debate público. Estos *think tanks* puros tradicionalmente se han asociado, en el plano de la economía, a los nombres de Brookings Institution o el Institute for International Economics, mientras que en el plano de la ciencia política y la diplomacia se destaca la Hoover Institution en el caso de Estados Unidos.

5. El formato de universidades (sin estudiantes) ha sido difícil de replicar fuera de Estados Unidos, como ha sido el caso de Colombia con ANIF (creado en 1974) y Fedesarrollo (fundado en 1970), que operan más como centros de pensamiento-difusión (en el plano económico-social).
6. Aun en Estados Unidos, donde se tiene una larga trayectoria de diálogo entre gobierno, Congreso y centros de pensamiento-gestión, ha resultado difícil evaluar de forma objetiva el impacto de dichos centros sobre los progresos en la agenda pública. En el mejor de los casos se han adelantado investigaciones sobre impacto subjetivo a través de cuantificar la frecuencia e intensidad con que aparecen dichos *think tanks* en los medios televisivos y/o diarios impresos, haciendo un *ranking* de apariciones. No obstante, existe relativo consenso en que la figuración a nivel de medios no es un indicador objetivo sobre la eficacia que pueden tener dichos centros de investigación-gestión a la hora de impactar el pensamiento del Ejecutivo o del Legislativo.
7. Bien puede ocurrir que, en el mejor de los casos, estos centros alimenten el debate nacional con ideas y propuestas que toman tiempo en madurar. Sin embargo, el hecho de que tal o cual propuesta no se manifieste de forma inmediata en una ley o en la adopción de determinadas

prácticas no debe llevarnos a la conclusión (cortoplacista) de que el impacto de los centros de pensamiento-gestión resulta siendo nulo o insignificante. La perdurabilidad de las ideas y su fuerza de cambio, de hecho, trascienden en el tiempo de forma indefinida, tal como lo había anotado Keynes (1935).

8. Con frecuencia se presenta un fenómeno de “puertas giratorias” a través del cual los funcionarios públicos provienen de dichos centros o con posterioridad se “refugian” en dichos centros de investigación. Este esquema se replica tanto a nivel de las áreas económicas-sociales, como del manejo de la Cancillería y de la alta política internacional de Estados Unidos. En Colombia esto se da en menor escala, pero resulta ser una fuente importante de sinergias entre lo “público” y lo “privado”.

Una segunda área de análisis tuvo que ver con esa génesis en Colombia de entidades como ANIF, Fedesarrollo, el Instituto Ser, etc. Allí explicamos cómo la configuración del llamado Frente Nacional dio origen a una transición analítica del bipartidismo liberal-conservador hacia el nacimiento de entidades independientes. Los principales hallazgos se pueden sintetizar en:

1. Los primeros centros de pensamiento-gestión en Colombia estuvieron ligados a los dos partidos tradicionales. Mien-

tras que el Partido Liberal impulsó la creación de la Sociedad Económica de Amigos del País (1956), el Partido Conservador creó su Centro de Estudios Colombianos (1959).

2. En la medida en que se agudizó la polarización partidista y se requirió la instauración del llamado Frente Nacional (1958-1974), la sociedad civil adoptó el liderazgo creando universidades laicas comprometidas con el pensamiento académico independiente (Universidad de los Andes, 1948). La experiencia ganada a nivel tecnocrático permitió crear también el Cede (1948), Fedesarrollo (1970), el Instituto Ser (1973) y ANIF (1974).
3. El surgimiento de este tipo de instituciones hizo posible un tránsito relativamente ordenado entre la dirigencia cafetera tradicional, conocida como la Escuela de Manizales, y la naciente tecnocracia de las administraciones Lleras Restrepo (1966-1970), Pastrana (1970-1974) y López (1974-1978). Ésta sería la cuna académica de ANIF en sus 33 años de existencia (1974-2007).

Por último, hicimos un recuento de la evolución histórica del pensamiento de ANIF y su discurrir institucional, donde destacamos cuatro períodos: su nacimiento (1974-1975), su consolidación a nivel nacional como centro de pensamiento (1976-1984), su crisis interna (1985-1986) y su resurgimiento (1987-2007).

Los principales hitos históricos de ANIF pueden sintetizarse así:

1. En abril 17 de 1974 se concretó la idea de crear una entidad con “un nuevo concepto de agregación”, tal como la definiera en su momento Belisario Betancur en su calidad de primer presidente de ANIF.
2. La primera gran agenda que lideró ANIF tuvo que ver con estudios detallados sobre el delicado proceso inflacionario por el que atravesaba el país. En buena medida éste era el peligroso resultado de una combinación fatal para la estabilidad macroeconómica del país: el primer choque internacional en los precios del petróleo (1973) y el mecanismo de “propagación” de la inflación mediante el Upac.
3. El cuerpo investigativo de ANIF se percató del problema redistributivo que generaba esa espiral inflacionaria. Este fenómeno después lo conocería el país bajo los adagios populares de: “los precios suben en ascensor y los salarios por la escalera” o “la devaluación es la culpable de que se cause una peligrosa transmisión inflacionaria”. Estaban de moda internacionalmente los llamados “pactos de ingresos y salarios”. Sin embargo, el país tendría que padecer más de tres décadas de “persistente inflación” antes de que se entendiera que la fuente inflacionaria provenía de las emisiones excesivas de dinero.

4. La calidad y la importancia de la discusión generada en ese primer simposio de ANIF sobre inflación, en julio de 1974, resultaría premonitoria de la alta trayectoria intelectual que seguiría ANIF hacia el futuro. Ésta no ha sido una tarea exenta de dificultades financieras o de crisis internas.
5. Para principios de 1975, ANIF empezaba a liderar la agenda nacional a través de su activa participación en la discusión del problema de “distribución del ingreso”. Los años 1978-1980 fueron de gran protagonismo también coincidiendo con los desarrollos de los conglomerados financieros. Este último tema ganó preeminencia con la crisis financiera de 1981-1983, cuando se vio comprometido el 24% de la cartera financiera y pérdidas por un valor cercano al 6% del PIB.
6. ANIF también cobró protagonismo internacional debido a sus pronunciamientos a favor de la despenalización del consumo de la marihuana, tema que se abordaría en el Simposio Nacional de 1980. Fedesarrollo acababa de concluir que los negocios ilícitos en Colombia (de todo tipo) representaban cerca del 3% del PIB, donde más o menos un 1% del PIB permeaba directamente la economía colombiana. Mirando en perspectiva histórica, se ve cuán poco se ha avanzado en una solución estructural a este complejo tema de las drogas ilícitas.

7. En mayo de 1984 y en medio de una profunda crisis institucional en el país, el doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo, quien presidía el Consejo Directivo, procedió a enfatizar la vocación de ANIF como “un organismo técnico asesor” del sector privado. Si bien su misión estaba clara, tras cumplir la primer década (1974-1984), sus labores se vieron disminuidas durante el período 1985-1986. Sólo hacia mediados de 1987 ANIF volvió a retomar su importancia.
8. Desde entonces han sido sus presidentes (ejecutivos) Eduardo Gaitán (1987-1989); Martha Lucía Ramírez (1989-1990); Javier Fernández (1990-1996); Armando Montenegro (1996-2001); Santiago Montenegro (2001-2002); Fabio Villegas (2002-2005) y Sergio Clavijo (a partir de marzo de 2005).
9. Han pasado por ANIF siete presidentes ejecutivos durante el período 1987-2007. Todos hemos recibido apoyo y directrices claras por parte del doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo para liderar “una agenda nacional que garantice un eficiente accionar del sector privado”, lineamientos que había expresado en septiembre de 1984 cuando, en medio de la crisis, asumió como presidente del Consejo de ANIF. El doctor Sarmiento ha sabido liderar durante estos últimos veinte años, de forma clara y sin interrupciones, las funciones de *think tank* que ha venido realizando ANIF.

Conoce de primera mano nuestra institución, desde su vinculación al Consejo Directivo de ANIF en noviembre de 1975. En nombre de quienes hemos trabajado en esta entidad, le expreso nuestros sinceros agradecimientos por su visión de Estado y por permitirnos ensanchar, a lo largo de todos estos años, las funciones de nuestro querido “centro de pensamiento y gestión”: ANIF.

REFERENCIAS

- Abelson, D. E. (2002), *Do Think-Tanks Matter? - Assessing the Impact of Public Policy Institutions*, McGill-Queen's University Press, Canada.
- Anif (1974), El mercado secundario de hipotecas en Colombia, Tercer Simposio sobre Mercado de Capitales, Ponencia de Anif, octubre.
- Anif-Deceval (2007), "Los simposios del mercado de capitales y sus mensajes", *Enfoque*, marzo 9, No.12.
- Arenas, R. (1974), "La estrategia de los sectores impulsores", *Inflación 1974*, Biblioteca Anif de Economía, septiembre.
- Banco Mundial (2003), *Colombia: fundamentos económicos de la paz*, Editores: M.M. Giugale, O. Lafourcade y C. Luff; AlfaOmega.
- Barro, R. (1973), "Dinero y base monetaria en Colombia 1967-1972", *Revista del Departamento Nacional de Planeación*, abril-junio.
- Betancur, B. (1974a), "Un nuevo concepto de agremiación", revista *Carta Financiera*, No.1, Anif, Centro de Información.
- Betancur, B. (1974b), "Un gran reto nacional", *Inflación 1975*, Biblioteca Anif de Economía, septiembre.

- Botero, R. (1999), "Tecnocracia y desarrollo económico", entrevista revista *Carta Financiera*, enero-marzo.
- Botero, R. (2004), *El discreto encanto de la social democracia*, Centro de publicaciones Universidad EAFIT, noviembre.
- Caballero, C. y M. Urrutia (2006), *Historia del sector financiero colombiano en el siglo XX*, Asobancaria-Grupo Editorial Norma.
- Cárdenas, M. (2005), "Fedesarrollo 35 años: 1970-2005", *Coyuntura Económica*, vol. XXXV, No.2, segundo semestre.
- Clavijo, S. (1982), "La estructura del mercado paralelo de divisas y los flujos de capital en Colombia", Banco de la República, DIE, Documento de Trabajo No.3.
- Clavijo, S. (2000a), "Central Banking and Macroeconomic Coordination: The Case of Colombia", *Quarterly Journal of Central Banking*, November.
- Clavijo, S. (2000b), "Multilateral Agencies and the Asian Crisis: A Borrower's Country View", Banco de la República, octubre, disponible en internet.
- Clavijo, S. (2005), "Formación económica y productividad social: el caso de los estudios de posgrado", Banco de la República, febrero.
- Clavijo, S. (2006), "Clonación, replicación y relevancia en economía", revista *Carta Financiera*, Anif, mayo.
- Crockett, A. (2007), "The Crockett Report: Committee to Study Sustainable Long-term Financing of the IMF", disponible en internet.
- Currie, L. (1950), *The Basis of a Development Program for Colombia*, IBRD, Washington D.C.
- Currie, L. (1968), *Desarrollo económico acelerado: la necesidad y los medios*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Easterly, W. (2002), *The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, Paperback edition.

- Easterly, W. (2006), *The White-Man's Burden*, The Penguin Press, Nueva York.
- Fernández, J. (1994), *Sector financiero: motor del desarrollo*, Anif.
- Friedman, M. (1992), "An Open Letter to Bill Bennett" in *Drug Legalization: For an Against*, editado por R.L. Evans & I. M. Berent, Open Court Publishing Company.
- Friedman, M. and Friedman, R. (1984), *The Tyranny of the 'Status Quo'*, BHI Editors.
- Friedman, M. and Friedman, R. (1998), *Two Lucky People: Memoirs*, The University of Chicago Press.
- Grasso, E.G., Wasty, S.S. and Weaving, R.V. (2003), *World Bank Operation Evaluation Department (OED): The First 30 Years*, The World Bank, Washington D.C.
- IMF (2003), "*Lessons from the Crisis in Argentina*", Policy Development and Review Department, SM/03/345, October.
- IMF (2004), *World Economic Outlook: Advancing Structural Reforms*, abril.
- Instituto Ser (1975), "Aspectos generales y medición de la distribución del ingreso", Simposio sobre distribución del ingreso, Anif, febrero.
- Jaramillo, J.C. y Montenegro A. (1982), "La cuenta especial de cambios", *Ensayos sobre política económica*, septiembre.
- Junguito, R. y Caballero C. (1978), "La otra economía", *Coyuntura económica*, Fedesarrollo, diciembre.
- Keynes, J. M. (1935), *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (1935).
- Kuhn, T. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago University.
- Lane, T. (2005), "Tensions in the Role of the IMF and Directions for Reform", *World Economics*, November.
- López, A. (1974), "Un diagnóstico de la inflación en Colombia", *Inflación 1974*, Biblioteca Anif de Economía, septiembre.

- Lora, E. (1995), "25 años de estabilidad laboral", revista *Coyuntura Económica: 100 números 1970-1995*, diciembre.
- Malan, P. (2007), "Report on the External Review Committee on Bank-Fund collaboration", disponible en internet.
- Mallaby, S. (2004), *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations*, New York, The Penguin Press.
- Mankiw, G. (2006), "The Macroeconomist as Scientist and Engineer", *NBER Working Paper*, No. 12349, June.
- Meltzer, A. (2000), Report of the International Financial Institution Advisory Commission: Final Report to the Congress of the United States of America, IFIAC, marzo, disponible en Internet.
- Michelsen, J. (1974), "Unos interrogantes sobre la inflación", *Inflación 1974*, Biblioteca Anif de Economía, septiembre.
- Montenegro, A. (2001), "El modelo antiliberal colombiano", revista *Carta Financiera*, No.119, Anif, julio.
- Montenegro, S. y Leibovich J. (2002), "Las reformas que requiere la institucionalidad cafetera", documento presentado por Aso-export a la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera, marzo.
- Perkins, J. (2006), *Confessions of an Economic Hit Man*, A Plume Book, Paperback edition, January.
- Putnam, R.D. (2001), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Touchstone Books.
- Rubin, R. and Weisberg J. (2003), *In an Uncertain World*, Random House.
- Sachs, J. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, The Penguin Press.
- Samper, E. (1974), "El sector financiero y el problema de la inflación", *Inflación 1974*, Biblioteca Anif de Economía, septiembre.
- Samper, E. (1977), *Ensayos sobre el desarrollo*, Biblioteca Anif de Economía, octubre.

- Samper, E. (1980), *A Proposal to Legalize Marihuana*, Anif.
- Santiso, J. y Whitehead L. (2006), "Ulises, the sirens, and the art of navigation", OECD, Development Center, *Working Paper*, No. 256, November.
- Sarmiento, E. (1978), "Estabilización de la economía colombiana", *Revista del Banco de la República de Colombia*, agosto.
- Sarmiento, L. C. (2006), "Las reformas económicas y sociales del período 2006-2010", revista *Carta Financiera*, No. 133, Anif, abril-mayo.
- Stiglitz, J. (2002), *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Co., Nueva York, junio.
- Summers, L. (1999), "The Right Kind of IMF for a Stable Global Financial System", London School of Business, diciembre, disponible en Internet.
- Suskind, R. (2004), *The Price of Loyalty: G.W. Bush, The White House, and the Education of Paul O'Neill*, Simon & Schuster Paper-Backs.
- The Economist* (2007), "Giving to Charity: Bring Back the Victorians", February 17th.
- Urrutia, M. (1974), "Determinantes de la inflación en Colombia", en *Dinero, precios y salarios*, Anif.
- Vallejo, H. (1974), "Inflación de costos e inflación de demanda", *Inflación 1974*, Biblioteca Anif de Economía, septiembre.
- Villegas, F. (2003), *Mercados Pyme 2003*, Anif, junio.
- Wiesner, E. (1982), "El origen político del desequilibrio fiscal colombiano", *Memoria de Hacienda, 1981-1982*, Banco de la República.
- Wiesner, E. (2004), "El origen político del desequilibrio fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después", Documento Cede, Universidad de los Andes, abril.

Esta edición se terminó de imprimir en julio de 2007.

Publicado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF

Calle 70A N° 7-86, Bogotá D.C., Colombia

e-mail: anif@anif.com.co

La impresión y encuadernación se realizaron en Procesos Gráficos Ltda.