

Reformando el FMI-Banco Mundial: lo que no dijeron los reportes Crockett-Malan

Sergio Clavijo*

I. Introducción

De no haber sido por la revelación de las medias rotas del ex presidente del Banco Mundial, Mr. Wolfowitz, pocos se hubieran enterado del estado tan precario en que se encontraban las finanzas de las multilaterales. Más aun, de no haber encontrado *in fraganti* a Mr. Wolfowitz en abril de 2007, en el uso indebido de su jerarquía para favorecer monetariamente a su amante, pocos nos hubiéramos percatado de la importancia de luchar contra la corrupción, especialmente la interna.

Algunos vicepresidentes del Banco Mundial llegaron a ofrecer su renuncia como señal de respeto hacia la institución a la cual le habían dedicado buena parte de sus vidas (esperando que Wolfowitz se diera por aludido). Sólo en junio de 2007, Estados Unidos anunció que el reemplazo del señor Wolfowitz, tras su forzada renuncia, sería el señor Zoellick (ex negociador de tratados comerciales, ex funcionario de alta jerarquía en el Departamento de

Estado y miembro del directorio de Goldman & Sachs).

La renuncia del señor Wolfowitz ocurrió bajo el peor de los escenarios imaginables para la institucionalidad de las multilaterales (FMI-Banco Mundial). Primero se tuvo que pronunciar en bloque la Unión Europea, dando un veredicto de “moralmente culpable”, pero “legalmente inocente”, dejando (temporalmente) la decisión final en manos de Estados Unidos. Como siempre ocurre en estos escenarios multilaterales, los países del “tercer mundo” fueron marginados de la discusión de fondo.

Wolfowitz, antes de partir, había recurrido “al viejo truco” de contratar abogados que debían demostrar que se trataba de una “patraña de los enemigos políticos de las buenas instituciones”. Para ello usó los mismos abogados que habían intentado demostrar que Clinton “nunca había inhalado” y que “aquello nunca se había consumado”. No cabe duda de que Estados Unidos y el señor Wolfowitz salieron mal librados de todo

esto, magullando la maltrecha figura institucional de las multilaterales. Ahora el señor Zoellick enfrenta una tarea descomunal a la hora de restituir la credibilidad de las multilaterales y, en particular, del Banco Mundial como líder para luchar contra la pobreza a escala internacional.

En fin, el mundo noticioso nos ha “deleitado” con estos *impasses* y casi logra su cometido de sepultar en las recónditas páginas de la farándula y en los rincones de la web la verdadera noticia sobre las multilaterales: ¡el FMI y el Banco Mundial parecen ser entidades irreformable! Esto a pesar de sus serias dificultades financieras y de la carencia de una agenda propia y clara.

Nótese que esta conclusión no proviene de los escritos de Stiglitz (2001), Sachs (2005) o Easterly

* Director de Anif. El autor agradece los comentarios de Carlos I. Rojas a una versión preliminar de este artículo, así como diversas charlas sostenidas sobre estos temas con Eduardo Wiesner y Jorge H. Botero. E-mail: sclavijo@anif.com.co

(2006), nuevos filibusteros anti-Banco Mundial. Esta conclusión es la que se deriva de los informes recientes de prestigiosos paneles de expertos (liderados por los señores Crockett y Malan) que fueron contratados para recomendar los cambios de estructura que consideraran pertinentes. No obstante, los reportes Crockett (2007) y Malan (2007) terminaron desviándose hacia lo trivial y de corto plazo.

En este escrito nos proponemos ilustrar en qué consistió dicho desvío y analizar la ruta que, en nuestra opinión, han debido tomar dichos paneles de expertos para responder la pregunta de fondo: ¿cuál es la razón de ser de entidades como el FMI-Banco Mundial en pleno siglo XXI?

Este debate sobre estructura y razón de ser de estas entidades ahora se ha visto reforzado con la renuncia (voluntaria) del director español del FMI, señor Rato, y la llegada, en octubre de 2007, del francés Strauss-Kahn. Todo esto ha puesto a prueba la transparencia y meritocracia que recomiendan estas entidades a los países del tercer mundo, pero que poco y nada aplican a la hora de administrar sus propias entidades. Hasta el momento se ha seguido con la tradición de reservar la silla del Banco Mundial a un norteamericano (varios de ellos provenientes del Pentágono) y la del FMI a un europeo (preferiblemente un francés proveniente de la élite de su servicio público).

Como veremos, se trata de dos tipos de reportes. Uno liderado por el señor Andrew Crockett (2007), ex director del Banco Internacional de Pagos (BIS) hasta marzo de 2003, cuya tarea central consistía en revisar la viabilidad financiera del FMI. El otro reporte estuvo liderado por el señor Pedro Malan (2007), ex ministro de Hacienda de Brasil, el cual enfocó su análisis en cómo mejorar la coordinación y eficiencia entre el FMI-Banco Mundial. En la segunda

sección abordaremos el historial del FMI-Banco Mundial y en la tercera sección pasaremos revista al contenido de los reportes Crockett-Malan, explicando cómo fue posible que sólo se pronunciaran sobre lo obvio, repitiendo las discusiones de los últimos veinte años. Por último, señalaremos la agenda pendiente que se tiene para rescatar la verdadera identidad de estas instituciones.

Los reportes Crockett (2007) y Malan (2007) terminaron desviándose hacia lo trivial y de corto plazo... Han debido tomar dichos paneles de expertos para responder la pregunta de fondo: ¿cuál es la razón de ser de entidades como el FMI-Banco Mundial en pleno siglo XXI?

I. La crisis de identidad del FMI-Banco Mundial

Su nacimiento. Tras el período de la Gran Depresión (1929-1931), Keynes vio la necesidad de contribuir a la reconstrucción de Europa (1944-1946) e ideó el Banco Mundial. Éste aprovecharía su carácter multilateral para financiarse a tasas de interés por debajo del mercado y ese “margen financiero” se lo traspasaría a los países más necesitados. Keynes también consideraba crucial que los déficit externos temporales pudieran equilibrarse a través de un *international clearing house*, donde debería existir un banco de los bancos centrales; así

fue que surgió la idea del FMI. Su esquema operativo se vio alterado y, en realidad, empezó a operar sobre la base de la acumulación de oro y de una moneda común para los miembros de ese Club del FMI. Hoy en día los miembros de dicho Club reciben los llamados Derechos Especiales de Giro (DEG) a cambio de sus aportes en moneda local. Así nacieron las “hermanas” FMI-Banco Mundial en la Conferencia de Bretton Woods de julio de 1944 (Lekachman, 1966).

Su evolución y desfiguración.

Pasada la reconstrucción de Europa, estas actividades se extendieron más allá de los 44 miembros iniciales (donde se incluía a Colombia). En los años sesenta y setenta sus tareas se fueron incrementando y se vio la necesidad de crear mecanismos de “condicionalidad” respecto a los desembolsos del FMI-Banco Mundial. Esto para lograr imponer disciplina fiscal-monetaria y cambiaria. Aun así, las crisis fiscales y cambiarias siguieron siendo recurrentes y la creciente pobreza hizo imperativo combinar esos programas macroeconómicos-condicionales con programas de lucha contra la pobreza.

La lista de programas es una interminable sopa de letras (Stand by, EFF, SAF, ESAF, SALS, SECALS), donde los últimos programas por fin vincularon las realidades de la pobre África (Khan y Sharma, 2001; IEO, 2005). Las misiones FMI-Banco Mundial se volvieron conjuntas (especialmente a partir de los años noventa) para tener una mejor visión de los determinantes macrosociales de los países más pobres.

Sólo recientemente se han venido a reconocer los numerosos fracasos de muchos de estos programas, a veces por fallas de diseño, otras por falta de “apropiación” por parte de los países usuarios. Varios de estos fracasos tuvieron repercusiones “sistémicas” a escala internacional y se manifestaron

en repudios de la deuda internacional, incluyendo los pasivos con las propias multilaterales. Las crisis de México (1982-1984 y 1994-1995) y Argentina (2001-2002), entre otras, por fin alertaron a dichas instituciones sobre el alto riesgo de “cesación de pagos”, donde la norma había sido que las multilaterales lograban, a pesar de todo, recuperar sus capitales “a la par”.

Diagnósticos frente a la crisis (1997-2001). La crisis pos-1997 motivó discusiones sobre “cláusulas de salida” frente a riesgos de cesación de pagos. En los años 2001-2004, varias deudas bilaterales y las del sector privado tuvieron que enfrentar resoluciones de crisis con cláusulas de mercado y amortizaciones *subpar* (provenientes de Argentina y Turquía, entre otras). El pulso entre si el FMI debía facilitar códigos-legales de salida *ex ante* o si le correspondía al mercado hacerlo, a la hora de firmar los créditos, claramente lo ganó Taylor (subsecretario del Tesoro Norteamericano) frente a la funcionaria del FMI, la señora Krueger (2002).

Adicionalmente, como resultado de la crisis internacional de 1997-2001, las multilaterales decidieron recurrir al expediente de las Oficinas Evaluadoras Independientes, creándose la del FMI en 2001 y remozando la del Banco Mundial en 2005 (la cual data de 1971). La creación de estas Oficinas Evaluadoras ha tenido un importante efecto de “contrición” por parte del propio FMI-Banco Mundial (véase IMF, 2003).

El afán por recuperar la identidad de estas multilaterales no es nuevo. Uno de los esfuerzos recientes más notorios, y cuyas recomendaciones fueron casi totalmente archivadas, tuvo que ver con la Comisión Meltzer (2000). Al inicio de la administración Bush, dicha Comisión recomendó:

1) Focalizar mejor las tareas del FMI, concentrando su labor de supervisión financiera mundial.

2) Dejarle al Banco Mundial las tareas de lucha contra la pobreza.

3) “Graduar” a los países de ingreso-medio (muchos de ellos ubicados en Asia y América Latina), de tal manera que el FMI-Banco Mundial pudieran liberar recursos para luchar frontalmente contra la pobreza en África.

Estas recomendaciones poco diferían de las ya registradas durante la última década (véase Collier y Gunning, 1999). Pero lo que más sorprendió fue su intrascendencia práctica. Cabe recordar que el reporte Meltzer (2000) había sido impulsado por el socio mayoritario (Estados Unidos) y con el apoyo explícito de su Congreso, el cual se negaba a tener que hacer mayores aportes de capital. Bastante se había quejado Estados Unidos de la inoperancia de las Naciones Unidas, de su falta de focalización, y de allí que exigiera una “graduación de los países de ingreso medio” para que el FMI-Banco Mundial pudieran atender de mejor manera los graves problemas de los países más pobres.

Por todas estas razones, se hace relevante reexaminar qué fue lo que pasó con las recomendaciones de los reportes Crockett-Malan de 2007. Como veremos, estos reportes amenazan nuevamente con caer en el marasmo ya sufrido durante las tres últimas décadas.

II. Los reportes sobre el FMI-Banco Mundial de 2007

En realidad, de los reportes Crockett-Malan (2007) sólo vale la pena resaltar dos recomendaciones:

1) El FMI debe proceder a vender oro (hasta por unas 400 toneladas) para obtener liquidez por unos US\$7.000 millones (suponiendo un precio de

venta de US\$500/onza). Esto le permitirá sostener mejor sus gastos operativos, incluyendo su nómina de unos 3.000 funcionarios. Dicha nómina se ha (prácticamente) duplicado en los últimos quince años, como resultado de haber elevado a 185 sus países asociados, ahora representados en 24 sillas de su directorio. Buena parte de la falta de liquidez del FMI proviene del hecho de que su labor de prestamista de última instancia internacional se ha venido a pique; y

Ahora bien, lo que no dijeron dichos reportes es cómo deben alterarse las tareas externas del FMI-Banco Mundial, de tal manera que estas entidades dejen de traslapar sus funciones y ganen efectividad al enfocarse cada una en sus ventajas relativas.

2) El Banco Mundial debe continuar rotando su personal (unos 8.600 funcionarios) con el FMI, de tal manera que el *staff* de ambas entidades gane una visión más “holística”. Esto (supuestamente) contribuirá a lograr un mejor equilibrio entre los objetivos de “alcanzar un mundo financiero estable” (FMI) y “hacer más efectiva la lucha contra la pobreza absoluta” (Banco Mundial).

Ahora bien, lo que no dijeron dichos reportes es cómo deben alterarse las tareas externas del FMI-Banco Mundial, de tal manera que estas entidades dejen de traslapar sus funciones y ganen efectividad al enfocarse cada una en sus ventajas relativas: el FMI debería concentrarse en tareas de vigilancia-supervisión financiera internacional, mientras que el Banco Mundial debería enfocarse en su lucha contra la pobreza absoluta. En ambos

casos es indispensable que se ocupen menos de los países desarrollados y de ingreso medio, para “liberar recursos” a favor de los países de ingreso bajos (especialmente en África).

A un nivel más específico, consideramos que dichos reportes han debido enfocarse en las tareas que vienen adelantando estas entidades y la mejor forma de reorganizarlas, no únicamente analizando sus flujos de caja. Por ejemplo, en el cuadro 1 señalamos una serie de tópicos que se han venido discutiendo de tiempo atrás y que requieren un escrutinio

en este campo es claro que el FMI no puede pretender abarcarlo todo y, de hecho, las calificadoras de riesgo cumplen un papel complementario clave, tanto a nivel del comportamiento de la deuda soberana, como de las diferentes empresas del sector real-financiero. Aunque en el pasado se ha argumentado que estas calificadoras son reactivas y no prospectivas (Ferri, Liu y Stiglitz, 1999), dichas calificadoras han ido aprendiendo la importancia de anticipar los giros en materia de liquidez mundial, al igual que el FMI-Banco Mundial (Fischer, 2003).

Un segundo tópico de discusión frente al FMI ha sido el relacionado con las tareas de supervisión financiera (ver cuadro 1). Aquí podríamos extrapolar todo el debate sobre si dicha supervisión debe adelantarla un cuerpo gubernamental o directamente los bancos centrales (Anif, 2007), lo cual encierra el problema de “falta de autonomía”

vs. “riesgo moral” (respectivamente). En aras de la brevedad tan sólo diremos que las tareas de supervisión financiera adelantadas por el FMI, en realidad, han tenido menos “llegada” que las realizadas por el Banco Internacional de Pagos (BIS). Es evidente que existen duplicaciones entre el FMI-BIS y que bien cabría que el Reporte Crockett se hubiera ocupado

de este tema más a fondo. Más aun, el BIS ha venido expandiendo sus oficinas regionales y a juzgar por la cobertura que hace de América Latina (desde México), su labor luce bastante eficiente y de alta calidad técnica, contando con un buen soporte de los propios bancos centrales.

Un tercer tema, referente a las tareas del FMI, tiene que ver con su papel en los llamados “desembolsos rápidos”. Como lo comentábamos, éste fue un papel clave del FMI durante los años 1960-1990, pero es evidente que muchos bancos regionales han pasado a desempeñar este papel y de forma más expedita. El BID, la CAF y el FLAR, en el caso de América Latina, jugaron un papel clave durante los difíciles años 1998-2002, al tiempo que varios países de la región procedieron a prepagar sus deudas al FMI. Durante los años 2003-2007 se ha hecho aún más notorio el apoyo financiero en estas entidades regionales. Éste es un ejemplo concreto sobre cómo América Latina ha venido liberando recursos del FMI para que ese organismo pueda expandir sus apoyos a las zonas más deprimidas, especialmente en el Subsahara africano.

Por último, en lo referente al FMI, hubiera sido deseable que dichos reportes hubieran analizado la viabilidad de convertir el FMI en un “centro de análisis global”, profundizando lo que vienen haciendo varios *think tanks* tipo IIF o IIE (ver Clavijo, 2007). La verdad es que esta última opción, donde el FMI se limitaría a opinar, sin tener desembolsos ni condiciones de por medio, conduciría a su rápida extinción. Sencillamente, esas tareas no justificarían los recursos físicos y de capital que hoy se tienen allí comprometidos.

Aunque estos temas requieren análisis más profundos, nuestra impresión (hasta donde va el debate) es que el mandato central del FMI debe virar hacia más tareas de supervisión financiera global. Ellas vendrían a

Esta última opción, donde el FMI se limitaría a opinar, sin tener desembolsos ni condicionalidades de por medio, conduciría a su rápida extinción... Nuestra impresión (hasta donde va el debate) es que el mandato central del FMI debe virar hacia más tareas de supervisión financiera global.

más cuidadoso, con serias y rápidas implicaciones organizativas para el FMI-Banco Mundial.

En primer lugar está el debate sobre su alcance en materia de vigilancia global. Bien podría decirse que ésta ha sido su principal labor pos-1997, donde sus Reportes de Estabilidad Financiera Mundial cumplen un papel importante. Pero aun

Cuadro 1. Las tareas del FMI

Deseables	Instituciones alternativas
1. Vigilancia global	Calificadoras (S&P, Fitch, Moody's)
2. Supervisión financiera	Banco Internacional de Pagos (BIS)
3. Desembolsos rápidos	Bancos regionales (BID, CAF, FLAR)
4. Análisis global	<i>Think tanks</i> (IIF, IIE)

Fuente: Anif.

complementar las funciones que ya viene adelantando el BIS con bastante éxito.

En el cuadro 2 hacemos un ejercicio similar para el Banco Mundial. En primer lugar aparece el tema del financiamiento de la infraestructura, que como es bien sabido ha sido uno de los más polémicos en términos históricos (ver Mallaby, 2005). Si bien esta tarea continúa jugando un papel central a la hora de impulsar el desarrollo, es claro que hoy existen mejores alternativas, por ejemplo, a través de vincular la banca de inversión del sector privado. Más aun, el llamado brazo privado del Banco Mundial (tipo IFC) ha dado muestras de estarse moviendo en esa dirección ágilmente, aunque no siempre es clara su contribución en la lucha contra la pobreza. Para ello aprovechan diversos vehículos, tales como las privatizaciones, los sistemas de concesiones, en vez de esperar a que los gobiernos decidan ejecutar directamente dichas obras de infraestructura.

Un segundo tema tiene que ver con el papel del Banco Mundial en los planes antipobreza. Como es

sabido el éxito de esta estrategia ha descansado sobre las donaciones que hace el mundo desarrollado (a través del sistema IDA). Claramente este programa constituye un apoyo importante para las funciones antipobreza que debe cumplir el Banco Mundial. Sin embargo, se han mencionado alternativas como una mejor gestión conjunta con el sector privado (Sachs, 2005) o, inclusive, la creación del llamado Banco de los Pobres o Banco del Sur, donde países del tercer mundo apalancarían recursos para tal fin. Relacionado con este tema está el impulso a las tareas del comercio internacional que debe cumplir el Banco Mundial, apoyado en la Organización Mundial del Comercio (OMC), ver cuadro 2.

Hasta la fecha ninguno de estos proyectos alternativos parece tener ni la magnitud ni la organización requerida para entrar a sustituir las funciones del Banco Mundial. Aun a nivel tan regional como el

llamado Banco del Sur (liderado por Venezuela-Brasil), la operación luce compleja. Mientras que Brasil en realidad busca ampliar su banco de comercio exterior para profundizar su Mercosur, el fondeo que puede proporcionar Venezuela es de carácter transitorio. Por eso Brasil ahora se ha dado a impulsar la ronda de Doha y

El Banco Mundial ha querido posicionarse como un “banco del conocimiento” ... Las funciones del Banco Mundial lucen más claras y definidas que las del FMI, sólo que deben enfocarse mejor.

las tareas de la OMC, al tiempo que Venezuela ha puesto en remojo su rabieta frente al FMI.

Por último, el Banco Mundial ha querido posicionarse como un “banco del conocimiento” (World Bank, 2003). A diferencia de lo que ocurriría con el FMI, esta función no se limitaría a volverse un *think tank*, pues es claro que existen desembolsos de recursos. En síntesis, las funciones del Banco Mundial lucen más claras y definidas que las del FMI, sólo que deben enfocarse mejor.

Otro tema que se viene debatiendo es el relacionado con los cambios operativos que deben enfrentar tanto el FMI como el Banco Mundial. En el cuadro 3 resumimos algunos de estos aspectos. Por ejemplo, se ha llegado a sugerir que los directores de estas entidades (hoy representados en 24 sillas) deberían ser directores ejecutivos (hoy reciben ese nombre, pero en realidad no ejecutan tareas al interior de esas entidades, únicamente opinan-votan).

Con frecuencia los presidentes del FMI-Banco Mundial le atribuyen parte de su lentitud operativa a las largas

Cuadro 2. Las tareas del Banco Mundial

Deseables	Instituciones alternativas
1. Financ. infraestructura	Banca de inversión privada
2. Planes Anti-pobreza (IDA)	Banco internacional pobres
3. Apoyo a comercio inter.	OMC (WTO)
4. Banco de conocimiento	Think tanks & consultoras intern.

Fuente: Anif.

Cuadro 3. Cambios operativos del FMI-Banco Mundial

Tareas...	Pero...
1. Discusión en directorios	¿Creación de directores ejecutivos?
2. Juntas directivas	No residentes
3. Foros mundiales	Divulgación de resultados (en DC)

Fuente: Anif.

discusiones (con excesivo tinte político) que se dan al nivel de un directorio que representa a 185 miembros. En la práctica se ejercen soterradamente el poder de veto y las alianzas estratégicas a nivel del G-7 para sacar adelante las decisiones. Esto ocurre, obviamente, bajo un supuesto manto de transparencia, co-responsabilidad (*accountability*) y democracia. Un esquema de verdaderos directores ejecutivos seguramente sería más ágil y efectivo. Afortunadamente, la situación de gobernabilidad interna del FMI-Banco Mundial no es tan desesperante como la inoperancia de

las Naciones Unidas, donde las decisiones requieren cuasi-unanimidad, a razón de un voto para cada país.

Una alternativa sería adoptar un esquema de juntas directivas no residentes. Sencillamente habría un Comité Ejecutivo (dominado por G-7) que convocaría semestralmente a sus accionistas para informarles sobre las acciones que se están tomando. Este esquema tendría la ventaja de evitar la “mímica-democrática” que se respira semanalmente en la actualidad. La adopción de prácticas de “buena gobernabilidad” debería ser suficiente para preservar los intereses

de la minoría, tal como ocurre en las empresas modernas.

Un último tema de gestión tiene que ver con la divulgación. Ese ritual de pasearse por el mundo divulgando a través de sus reuniones anuales lo que hacen el FMI-Banco Mundial es costoso y poco eficiente. Las discusiones en la casa matriz, bajo un esquema de pocos directores ejecutivos (o directores no-residentes) convocados semestralmente, deberían ser más que suficientes para ganar credibilidad y eficiencia. El resto es “mímica” y diplomacia-política innecesarias para cumplir las tareas del FMI-Banco Mundial. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2007), “Supervisión financiera e institucionalidad en Colombia”, revista *Carta Financiera*, septiembre-octubre.
- Clavijo S. (2007), *El mercado de las ideas y los centros de pensamiento-gestión: el caso de Anif*, Bogotá, Colombia.
- Collier, P. and Gunning J.W. (1999), “The IMF’s Role in Structural Adjustment”, *The Economic Journal*, November.
- Crockett, A. (2007), “The Crockett Report: Committee to Study Sustainable Long-term Financing of the IMF” (disponible en la web).
- Ferri, G., Liu L-G. and Stiglitz J.E. (1999), “The Procyclical Role of Rating Agencies: Evidence from the East Asian Crisis”, *Economic Notes* (Banca Monte dei Paschi di Siena SpA, vol.28, No. 3).
- Fischer, S. (2003), “Panel Discussion on the Future of the IMF and World Bank”, *American Economic Review*, May.
- IMF (2003), “Lessons from the Crisis in Argentina”, Policy Development and Review Department, SM/03/345, October.
- Independent Evaluation Office (2005), “Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs”, IOE-IMF, May.
- Khan, M.S. and Sharma S. (2001), “IMF Conditionality and Country Ownership of Programas”, *IMF-Working Paper* WP/01/142, September.
- Krueger, A. O. (2002), “Sovereign Debt Restructuring Mechanism: One Year Later”, Paper Presented at Banco de Mexico, November 12.
- Lekachman, R. (1966), *The Age of Keynes: A Biographical Study*, A Pelican Book.
- Malan, P. (2007), “Report on the External Review Committee on Bank-Fund collaboration” (disponible en la web).
- Mallaby, S. (2004), *The World’s Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations*, New York: Penguin Press.
- World Bank (2003), *World Development Report: Sustainable Development in a Dynamic World*, World Bank, Oxford University Press.

Esta publicación llega a sus
manos gracias a

SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A
CORREOS DE COLOMBIA

Consulte nuestro portafolio
de servicios de correo y
mensajería especializada

018000 111210
Línea Gratuita



*“Gerenciando
las finanzas
públicas”*

Entrevista al Ministro de Hacienda y Crédito Público: Óscar Iván Zuluaga

CARTA FINANCIERA: la expectativa de los analistas para 2007 era que iba a ser un año sin mayores problemas. Cuando usted asumió su cargo, ¿pensó que las cosas se iban a volver tan agitadas?

ÓSCAR IVÁN ZULUAGA: no, realmente no. Nunca pensé que la coyuntura fuera a tener unos cambios tan drásticos. Obviamente, la premisa general es que la economía va bien, hay un buen crecimiento económico, pero tuvimos muchas dificultades en los primeros meses con el tema de la inflación y lo que esto significó en medio de las presiones para los incrementos de tasas de interés. Coin-

idió además con un momento y una apreciación muy fuerte del peso. Esto ha creado dificultades para manejar los equilibrios en las políticas y en las decisiones que se han tomado en materia económica.

C.F.: la apreciación del peso ha sido un fenómeno desde 2003, pero este año ha sido especialmente acelerada. Al Banco de la República se le acabaron sus herramientas, así que le toca al gobierno usar las suyas. ¿Qué puede hacer el gobierno para contrarrestar esta situación?

O.I.Z.: yo creo que hemos hecho mucho. Lo primero es que hemos

actuado con una política fiscal seria y responsable. Nos parece que las proyecciones fiscales de 2007 permiten advertir que éste es un año fiscalmente muy bueno para el país. Recuerde que este año estamos proyectando un superávit en el balance primario del Gobierno Central de 1%, algo que no se lograba desde 1993. El déficit del Gobierno Central está proyectado en 3.3% y el consolidado en 0.7%. Entonces, la primera contribución es que estamos teniendo una política fiscal muy seria, muy responsable y ello obviamente se refleja en el crecimiento del consumo público. Recordemos que en el año 2006 éste fue el más bajo en todo América Latina y eso habla muy

bien de los logros. En segundo lugar, hemos tomado medidas, algunas de ellas sabemos que son transitorias y que buscan sobre todo atacar el problema de los diferenciales de tasas de interés, con un mecanismo para evitarle presión al mercado cambiario. En tercer lugar, hemos aceptado que detrás de la apreciación hay un problema para sectores exportadores y estratégicos y por eso hemos diseñado ayudas muy importantes que

Los recursos del Estado, si son bien invertidos, con eficiencia y transparencia, permiten lograr avances sociales significativos.

este año bordean casi los \$500.000 millones para apoyar sectores industriales y agropecuarios afectados por la reevaluación, pero básicamente orientados a defender el empleo formal, que ha sido la prioridad del Gobierno Nacional. También hemos tenido un manejo de política de deuda externa que contribuye mucho a evitar mayores presiones revaloristas, en la medida en que el gobierno desde el mes de noviembre del año pasado no monetiza dólares y, por el contrario, los mayores recaudos y los ahorros los ha utilizado para salir a prepagar deuda externa, lo que habla muy bien del comportamiento del gobierno en el mercado cambiario.

C.F.: algunos estudiosos consideran que la presencia del ministro de Hacienda en la Junta Directiva del Banco Central asegura la coordinación entre el gobierno y el Banco. Sin embargo, a veces ocurren descoordinaciones. ¿Cómo mejorar esa coordinación?

O.I.Z.: Colombia es un caso muy particular, porque es de los pocos países en América Latina en donde el ministro de Hacienda no sólo participa en la Junta, sino que la preside. Es un caso que nació desde la Constitución de 1991 y que da una particularidad a Colombia. Creo que hemos hecho un esfuerzo muy importante de la mayor coordinación posible entre el Banco de la República, sus codirectores y el Gobierno Nacional. Reconociendo que, como es natural, tiene que haber diferencias y puntos de vista divergentes, se ha tratado de construir las decisiones dentro del mayor consenso posible. Creo que en estos últimos cuatro meses ha habido un

alto nivel de coordinación entre el gobierno y el Banco, lo cual ha permitido actuar de una manera coordinada por ejemplo en la defensa del peso en el mercado cambiario, y allí ha habido políticas que obedecen a un buen ejercicio de concertación entre el Gobierno Central y el Banco de la República.

C.F.: usted tiene una vasta experiencia en el sector privado, especialmente en la parte financiera de las empresas del sector real. ¿Cómo le ha servido ese conocimiento para manejar las finanzas públicas, que presentan otros problemas?

O.I.Z.: esta experiencia le da a uno mucha capacidad para entender la dinámica del sector privado, su problemática real y el nivel de las demandas que el sector privado hace. Porque, obviamente, en esta coyuntura hay muchas "afectaciones" en el sector privado que se transmiten al gobierno. Creo que el haber estado en el sector privado le permite a uno

tener siempre una perspectiva muy clara y medir realmente el alcance de esas peticiones y entender hasta dónde puede ir el gobierno y poderlo explicar con mucha más claridad.

C.F.: usted también ha tenido experiencia real de administración pública habiendo sido alcalde de Pensilvania (Caldas). ¿Cómo hizo para balancear las necesidades nacionales con sus recuerdos como mandatario local en la aprobación de la reforma al Sistema General de Participación?

O.I.Z.: la lección grande que me dejó a mí el paso por la Alcaldía de Pensilvania es que es posible hacer cosas con los recursos que la Nación entrega. Lo que se requiere es una eficiencia, un manejo muy transparente y una capacidad de gestión. Yo recuerdo que en esa época, y sigue siendo vigente, el municipio generaba una gran cofinanciación y apalancaba las inversiones. Pero para eso hay que prepararse: hay que hacer un trabajo serio, elaborar bien los proyectos. Eso me lleva a la reflexión que sigue siendo válida: los recursos del Estado, si son bien invertidos, con eficiencia y transparencia, permiten lograr avances sociales significativos. Esa fue la premisa fundamental. Entendiendo que lo que estamos haciendo con el Acto Legislativo de Transferencias es dándole más plata a las regiones frente a lo que reciben hoy. Uno ve cómo en muchas regiones, municipios y departamentos, hacen una utilización muy eficiente de los recursos y logran avances sustanciales.

C.F.: ¿cree que su paso por el Congreso le ha permitido un mayor diálogo con sus ex colegas en el Parlamento?

O.I.Z.: claro que pasar por allí le permite a uno tener una agenda muy franca en el nivel de discusión con el Congreso. Uno sabe cómo piensa el congresista, cuáles son sus necesidades, los problemas de las regiones, cómo actúa. Eso permite tener mucha más transparencia para definir cuáles son los caminos a seguir para la discusión y aprobación de los proyectos de ley. Creo que eso se reflejó, por ejemplo, en el tema del Acto Legislativo de Transferencias, donde se dio un diálogo franco y abierto, que permitió que el Congreso entendiera claramente la posición del gobierno y apoyara con su aprobación éste, que es tal vez el proyecto más importante para las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.

Personal

C.F.: usted fue merecedor del Premio Anif a la mejor tesis de grado en 1983. ¿Cómo cree que esa distinción impactó su vida profesional?

O.I.Z.: pues mucho, porque primero premió un trabajo de investigación que en esa época era novedoso, piloto. Yo estuve casi quince meses con un compañero de universidad, Fernando París, investigando un tema que en ese momento era desconocido en Colombia. Realmente fue un aporte a la academia y a la investigación. Me dio la oportunidad de irme a hacer una maestría en el exterior y empezar a medir lo que el país necesitaba en materia de profundización para análisis en el mercado financiero.

El premio daba un apoyo económico, que en esa época era como de \$350.000, y el acceso al crédito del



CORTESÍA: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Carlos Ignacio Rojas, Vicepresidente de Anif, Óscar Iván Zuluaga, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Icetex. Y la publicación de la tesis como libro, que esa fue toda una lucha. Casi no logramos que se publicara porque coincidió con una coyuntura muy difícil para Anif en una época en que se transformó y tuvo muchos cambios.

C.F.: el cargo de ministro de Hacienda demanda mucho tiempo. ¿Cómo hizo para convencer a su familia de que lo dejaran asumir el cargo?

O.I.Z.: en la familia hay una convicción sobre el aporte que estamos haciendo, a través de una participación en el sector público, para construir un país mejor para todos. En eso hay el compromiso y hay que acompañar y apoyar mi paso por el sector público.

C.F.: ¿qué hace para distraerse? ¿Cuáles son sus hobbies?

O.I.Z.: hay algo que yo trato de hacer por lo menos una vez a la semana y es nadar. Desde hace

ya varios años que la natación es el deporte ideal para uno descargar todas sus energías, poner la mente en tranquilidad y lograr claridad en las cosas. Me encanta y encuentro que es la mejor distracción.

C.F.: ¿y está nadando a las 5 de la mañana?

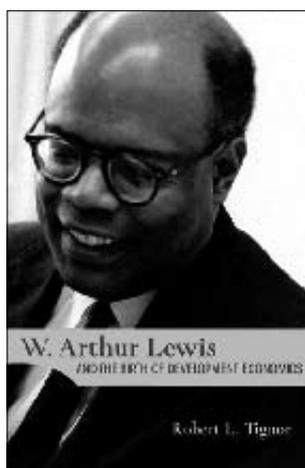
O.I.Z.: no, normalmente trato de encontrar en la mañana del sábado o domingo, un espacio para poder hacer, al menos, esa práctica de deporte. Lo otro que trato de hacer es leer. Cosas muy distintas, literatura, novela, historia de Colombia me gusta mucho. Tratar de salir un poco de la rutina de los temas económicos y la lectura realmente es una fuente de relajación.

C.F.: ministro, le deseamos éxitos en el resto de su gestión y muchísimas gracias por recibirnos. **ANIF**

W. Arthur Lewis y el nacimiento de la economía del desarrollo*

Libro escrito por Robert L. Tignor

Comentado por: Sergio Clavijo



A finales de 1979, un reconocido profesor de economía de la Universidad de los Andes vociferaba que la Academia de Ciencias y el Banco Central de Suecia habían caído muy bajo en sus estándares. Esto debido a que acababan de otorgarle el Premio Nobel de Economía a Arthur Lewis (1915-1991).

Aducía dicho profesor, no en vano graduado de la Universidad de Chicago, que esas ideas de Lewis sobre “economías-duales”, “empleo disfrazado”, pagos salariales que no correspondían a la productividad marginal del trabajo e “intercambio desigual” no correspondían a teorías económicas sólidas. Más aun, se creía que dichas ideas no tendrían aplicaciones prácticas.

Pero otro profesor de la Universidad de los Andes, graduado de la Universidad de Yale, le respondió inmediatamente que Lewis no sólo merecía tal distinción por haber ayudado a fundar la rama de la economía del desarrollo, sino que era un justo reconocimiento a su dedicación académica y a su inclinación por ayudar a resolver los problemas prácticos del Tercer Mundo.

De hecho, Lewis no sólo había nacido en ese Tercer Mundo (en la isla caribeña de Santa Lucía en 1915), no sólo había trabajado como funcionario público en Barbados y Ghana, sino que había sido víctima de una constante discriminación racial por su origen

africano. Gracias a su elevado intelecto y a su persistencia profesional lograría vencer todos esos obstáculos raciales-sociales y alcanzar los máximos reconocimientos académicos.

En medio de esa furtiva discusión de 1979, entre ortodoxos (Friedman-Schultz-Phelps) y heterodoxos (Lewis-Prebisch-Singer), yo era un simple alumno-transeúnte de último año de pregrado. Me asomaba de vez en cuando a la sala de profesores a usurpar un “tinto” y a escuchar esas deliciosas gazaperas-académicas.

Todos estos recuerdos se me han re-iluminado con la muy interesante lectura de este libro de Robert Tignor sobre la azarosa y esforzada vida de Arthur Lewis. Este libro resalta, de entrada, los grandes logros de Lewis quien fuera “el primero” en muchos frentes: 1) el primer profesor titular (*full professor*) de raza negra en la historia de las universidades británicas, alcanzando tal posición en 1948 en la Universidad de Manchester; 2) el primer profesor titular de raza negra de la Universidad de Princeton (1963) y por mucho tiempo el único con esa condición, y 3) el primer premio Nobel de raza negra en el área de las ciencias (en 1979).

Ninguno de estos logros fue fácil para Lewis. Hijo de profesores escola-

* R. L. Tignor (2006) *W. Arthur Lewis and the Birth of Development Economics* (Princeton University Press).

res, Lewis tenía condiciones de salud frágiles, lo cual hizo que rápidamente se dedicara a la academia desde sus años mozos. Su pequeña isla caribeña vivía bajo el régimen colonial inglés (1930-1950) y ello pronto despertó su afán por trabajar en la línea de la descolonización del Caribe. Se graduó a los catorce años del bachillerato, pero debió esperar algún tiempo antes de tener la edad para concursar por becas públicas universitarias. Su alto rendimiento académico lo hizo acreedor a una beca en el London School of Economics (LSE), cursando de forma destacada su pregrado (1933-1937) y ganando acceso al programa doctoral allí mismo. Se curtió en el debate seminal entre Cambridge (Keynes) y LSE (Robbins-Hayek-Kaldor), graduándose con honores al lado de Coase, quien también llegaría a ser laureado.

Recién graduado, sin estar convencido de seguir al doctorado, aplicó para trabajar en la Oficina de Colonias, pero fue rechazado por su condición racial (sin que se lo mencionaran). Buscó entonces ser corresponsal-económico del prestigioso semanario *The Economist*. Pero *The Economist* escribiría su propia página de vergüenza histórica en materia de discriminación racial contra el futuro Premio Nobel de Economía Lewis. Sencillamente, *The Economist* le “explicó” que no podía aceptar su aplicación, pues eso avergonzaría al propio Consejo Directivo, el cual practicaba políticas discriminatorias que le “impedían” siquiera entrevistar a gente de color (ver págs. 18-20). Lewis mencionaba que nunca se imaginó que al salir de su ambiente de negritudes del Caribe se encontraría con un mundo anglosajón tan discriminador en materia de razas, a pesar de todo ese discurso liberal sobre igualdad de oportunidades.

Debido a esa discriminación racial, Lewis decidió proseguir su carrera profesional hacia el doctorado en LSE. Sus trabajos de 1940-1949 se focalizaron en el estudio del subdesarrollo, incluyendo los casos de Colombia y Venezuela, entre otros. Curiosamente, por esta misma época Currie (1950) hacía algo similar

en Colombia. El mundo teórico aún no había sido colonizado e igual valían las teorías de Smith-Ricardo-Marx que las de Prebisch-Rodan o las experiencias de Estados Unidos con el desarrollo del Valle de Tennessee. Existía, en todo caso, una afán dirigista a través de los planes de desarrollo, tanto en Occidente como en Europa Oriental (comunista). Claramente Lewis había encontrado el terreno en el que se destacaría a escala mundial: los problemas del desarrollo.

Rechazado por la Universidad de Liverpool, Lewis fue aceptado como eventual reemplazo del famoso profesor Hicks en la Universidad de Manchester (1946-1957). Allí produciría su obra más laureada: “Desarrollo económico con oferta laboral ilimitada” (Lewis, 1954). En ella postulaba que la existencia de economías duales (urbana/ industrial-rural/ agrícola) podría ser aprovechada para impulsar el desarrollo en la medida en que el diferencial de salarios superara el 30% y éste despertara cierta dinámica en los sectores líderes.

Esta argumentación seguramente les resultará familiar

a muchos lectores que tuvieron que ver con el Plan Colombia de Currie o Las Cuatro Estrategias de Pastrana (1970-1974); pues bien, el origen de muchas de estas ideas provienen de nuestro personaje: Arthur Lewis. Esta idea central sobre “salarios en desequilibrio” o “empleo disfrazado” después sería refinada por unos (Harrod-Domar, Ranis-Fei, Seers, Hirschman, Sen, Dixit), criticada por otro (Schultz, 1961) y rechazada por un tercero (Viner).

Aunque sus críticos mencionan que Lewis fue un premio Nobel de “un solo *paper*” una

The Economist escribiría su propia página de vergüenza histórica en materia de discriminación racial contra el futuro Premio Nobel de Economía Lewis. Sencillamente, *The Economist* le “explicó” que no podía aceptar su aplicación, pues eso avergonzaría al propio Consejo Directivo.

“única idea”, la verdad es que esa idea sobre economías duales llegó preciso en el momento histórico en que el mundo se debatía entre la descolonización, el despegue del capitalismo y la rigidez del mundo planificado comunista de los años 1940-1954. Criticar a Lewis de esta forma es desconocer todo lo que vendría después en materia de teorías del desarrollo.

Como todo gran economista, Lewis no se contentó con “sembrar” dicha idea sobre economías duales, sino que se fue a probar la validez de sus hipótesis al país africano de Costa de Oro (colonia británica, hoy conocida como Ghana) durante los años 1957-1958, aprovechando su reciente independencia del Imperio Británico. Allí pudo ver de primera mano los efectos de los términos de intercambio sobre el precio del cacao y la forma de atraer Inversión Extranjera Directa. Después pasaría a fundar y dirigir en el Caribe británico la Universidad de West Indies (1959-1963), donde profundizaría sobre todas estas ideas acerca del desarrollo económico.

El culmen de su carrera fue verdaderamente grandioso al llegar como profesor a la facultad de Economía de Princeton (1963-1983), con figuras tan descollantes como Machlup, Morgenstern y Quandt. Ya era evidente que sus teorías sobre el desarrollo se habían vuelto un referente obligado y su libro *The Theory of Economic Growth* era todo un clásico.

Pero existe un debate sobre la razón de su invitación a vincularse a Princeton: ¿era por conveniencia racial del *establishment* o porque sus méritos académicos eran lo suficientemente claros para estar allí? La primera prueba fue cuando se le propuso que ayudara a crear el Departamento de Estudios Africanos. Pero tanto Lewis como Baumol tuvieron la claridad para rechazar esa idea, en momentos de efervescencia racial en Estados Unidos, dejando claro que el campo del desarrollo económico era suficientemente fructífero como para mantenerlo en la Facultad de Economía. Después vendría el auge de la llamada “teoría de la dependencia” e interesantes desarrollos alrededor de la economía política del desarrollo, liderado, entre otros,

por Carlos Diaz-Alejandro (1976) desde la Universidad de Yale.

En 1979, Lewis recibió el premio Nobel, pero esto ocurrió en medio de un arduo debate sobre la validez de sus teorías del desarrollo. Se enfrentó, en 1982-1983, a Schultz (con quien compartió el premio Nobel) y a Harry Johnson, quienes desde la Universidad de Chicago venían cuestionando teorías que no se fundamentaban en la micro neoclásica. Finalmente la rama de la economía del desarrollo dejaría los modelos “dualistas” y viraría hacia un nuevo campo: el de las instituciones, liderado por economistas-historiadores de la talla de North, Bates y Coase, temas novedosos para esa época.

Durante los años 1983-1991, Lewis vivió pensionado y murió finalmente en Barbados a la edad de 76 años, dejándonos un gran legado en el campo de la economía del desarrollo, área que hoy sobrevive a los exigentes criterios del conocido *HandBook of Economics*. Hace poco les preguntaba a algunos estudiantes recién graduados de economía, en prestigiosas universidades, por sus opiniones sobre Arthur Lewis. Casi no salgo de mi asombro ante la respuesta de que nunca lo habían oído siquiera mencionar. Así, pues, la aparición de este libro de Tignor es un justo reconocimiento a la memoria de un esforzado y gran economista y una oportunidad para que las nuevas generaciones se asomen a estos interesantes debates sobre el desarrollo económico. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Currie, L. (1950), *The Basis of a Development Program for Colombia*, IBRD, Washington D.C..
- Diaz-Alejandro, C. (1976), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, Columbia University Press.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.
- Lewis, W.A. (1954), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *The Manchester School* (May), reproduced in *Readings in Economic Development*, Ed. T. Morgan, G.W. Betz, and N.K. Choudhry, Wadsworth Publishing Co., Belmont, California.
- Schultz, T. W. (1963), “Investment in Human Capital”, *American Economic Review*, March.
- Tignor, R. L. (2006), *W. Arthur Lewis and the Birth of Development Economics*, Princeton University Press.

No.139 Agosto-septiembre de 2007

Carta Financiera es una publicación de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF

Resolución No.002012 de 1975
Tarifa postal reducida 2007-256 de Adpostal
ISSN No.0120-3436

DIRECTOR
Sergio Clavijo

SUBDIRECTOR
Carlos Ignacio Rojas

SECRETARIA GENERAL
Helena Hidalgo

INVESTIGADORES ANIF
Alejandro Vera
Rogelio Rodríguez
Germán Montoya
Camilo Rizo
Carolina Gil
Margarita Quirós
Camila Torrente
César Tamayo
Mario Castro

PRODUCCIÓN ELECTRÓNICA
Luz Stella Sánchez
Sandra Venegas

DISEÑO CARÁTULA
Gustavo Bernal
gbernalsaldana@gmail.com

IMPRESIÓN
Punto y Línea

DIRECTORA DE PUBLICIDAD Y MERCADEO
María Inés Vanegas
Publimarch Ltda. Tel 312 45 03

EJECUTIVA DE CUENTA
Claudia Patricia Sánchez



SUSCRIPCIONES
Amanda González
Calle 70 A No.7-86
Tels 543 30 55 / 310 15 00 / 312 44 70
Desde cualquier parte del país sin costo
01 800 011 99 07
Fax 235 59 47 / 312 45 50 Bogotá

CORREO ELECTRÓNICO anif@anif.com.co
INTERNET <http://www.anif.org>

Se prohíbe la publicación parcial o total de los artículos de Carta Financiera sin previa autorización.

editorial

- 2 | Inflación y política monetaria:
¿y quién dijo que el dinero no importaba?

actualidad económica

- 7 | Reformando el FMI-Banco Mundial:
lo que no dijeron los reportes Crockett-Malan
Sergio Clavijo
- 13 | Coyuntura política colombiana y TLC
Humberto de la Calle
- 21 | Política comercial agropecuaria, inflación,
precios relativos y sesgo antiexportador
María del Pilar Esguerra
- 27 | Remesas y desarrollo en América Latina
Pablo Fajnzylber y Humberto López
- 32 | La 'paradoja' entre el crecimiento y el desempleo:
¿qué dicen los costos de los factores de producción?
César Tamayo y Mateo Clavijo
- 41 | Inversionistas ángeles, innovación y emprendimiento social
Iván Hernández

notas destacadas de Anif

- 47 | Límites teóricos y prácticos a las intervenciones cambiarias:
el caso del Banco de la República 2005-2007
- 50 | Supervisión financiera e institucionalidad en Colombia
- 55 | Dimensionando las recomendaciones de la Comisión
de Gasto Público: ¿dónde está y cuánto vale la voluntad
política de Uribe-II?
- 58 | Las 'metas volantes' del milenio: ¿en qué va Colombia?

entrevista

- 63 | Al Ministro de Hacienda y Crédito Público
Óscar Iván Zuluaga
"Gerenciando las finanzas públicas"

torre de marfil

- 66 | W. Arthur Lewis y el nacimiento
de la economía del desarrollo
Libro escrito por Robert L. Tignor
Comentado por Sergio Clavijo

Coyuntura política colombiana y TLC*

Humberto de la Calle **

Voy a referirme exclusivamente a temas de coyuntura, cuyo centro de gravedad de la realidad colombiana hoy también es el problema de la criminalidad, del crimen, de los grupos organizados. El emocionante episodio de las 11:00 de la mañana que está ocurriendo en toda Colombia es vivificante porque ojalá los colombianos hayamos logrado suficiente grado de consenso, sino de unanimidad frente al rechazo a las barbaridades, en este caso de las FARC. La esencia de las manifestaciones de hoy debería ir dirigida exclusivamente a la condena del secuestro, sin la utilización de lo que ha ocurrido en Colombia, con fines de política partidista. Es una especie de pacto entre todos los colombianos como ha ocurrido en otras latitudes, en otros países que han padecido también fenómenos de terrorismo. Ya casi es un lugar común recordar la experiencia española, donde el atentado, así sea a una sola persona, a un concejal de la provincia, llevó a que toda la sociedad se volcara para lanzar un solo mensaje unívoco.

En este caso, el mensaje sería que no podemos seguir permitiendo las canalladas de las FARC; que los únicos responsables de la muerte de los once diputados son las FARC. No como se dijo al principio, que era “uno de los responsables”. No. En esto no puede haber vacilación, porque las FARC, de manera arrogante, no pueden seguir sintiéndose dueñas de la libertad y de la vida de los colombianos. Cuando el señor Reyes sale en televisión, a mí me parece que su mensaje es abominable porque parte de la base de que las FARC tienen derecho “a retener personas” como si eso fuera un instrumento para el ejercicio legítimo de la política. Eso es lo que tenemos que rechazar y tratar de lograr niveles de consenso que, de alguna manera, en mi opinión, se habían logrado al comienzo de la administración de Uribe, pero que han declinado en los últimos días y ya veremos por qué.

En todo caso, lo que tenemos que derrotar es esa especie de fenómeno de “mitridatización” de la sociedad colombiana. Recordemos al rey Mi-

tridas, que podía tomar veneno y no le pasaba nada, y de ahí surge la palabra. Esa palabra es la virtud por la cual las sociedades o las personas se hacen inmunes a determinadas enfermedades o acontecimientos. No sabemos si es que nos hemos inmunizado tanto que aquí hay barbaridades todos los días y parece que no fuéramos capaces de reaccionar. Ojalá hoy sea un punto de quiebre en la historia del conflicto y la criminalidad en Colombia.

Pero, sin embargo, uno tiene que aprender a controlar las emociones. No basta con decir lo que estamos diciendo, aun cuando lo sentimos profundamente. No podemos encubrir dos hechos respecto de lo que ocurrió aquí a las 11:00 de la mañana y de lo que está ocurriendo en Colombia: en primer lugar, por consensuadas que sean las manifestaciones de hoy,

* Basado en la transcripción de la conferencia del mismo nombre en el marco del Seminario de Previsión macroeconómica Anif-Fedesarrollo del 5 de julio de 2007 en Medellín.

** Ex vicepresidente de la República de Colombia y consultor.



es lo que quiero decir? El acuerdo humanitario es un instrumento que no se puede descartar a priori. Pero la sociedad colombiana no puede llegar arrodillada con un revólver en la sien a un acuerdo humanitario que sería interpretado como una especie de derrota frente a la guerrilla. En ese sentido me parece que Uribe, al dosificar y establecer algún tipo de parámetros para un eventual acuerdo humanitario, tiene razón.

La segunda gran incógnita es cómo van a reaccionar las FARC. Porque siempre queda la duda de si este mensaje de las ciudades llega allá al extremo recóndito de la

no podemos dejar de recordar que hay una gran división en Colombia alrededor del problema del acuerdo humanitario. Lo de hoy a las 11:00 no puede encubrir una realidad que tenemos que encarar. Con una paradoja, y es que mientras más agudo sea el reclamo contra las canalladas y las barbaridades de las FARC, mayor también va a seguir siendo la presión sobre el gobierno sobre la búsqueda del acuerdo humanitario, con la creencia, que en mi opinión es falsa, y en este caso comparto las opiniones del presidente Uribe, con la creencia de que salimos del acuerdo humanitario, regresan los secuestrados y hemos arreglado un problema. Yo creo que este tipo de acuerdos son, más bien, un nuevo eslabón y un incentivo para nuevos secuestros. Si hace cinco años se hubiera realizado el acuerdo humanitario, es muy doloroso decir esto y uno comprende el dolor de las familias, probablemente hoy estaríamos presenciando un nuevo ciclo de secuestros y de nuevas exigencias sobre la sociedad colombiana. ¿Qué

selva. Es difícil hacer predicciones, pero si uno revisa la historia de las FARC, encuentra un gran hermetismo, una guerrilla calcada en tácticas estilo Pol Pot, a la que no le interesa el sentimiento nacional, no le interesa lo que llamamos "opinión pública". Luego uno, mirando al pasado, podría intentar una predicción, ojalá nos equivoquemos, en el sentido de que las FARC despreciarán esta movilización de los colombianos. Y lo harán, primero, por su configuración sectaria, inamovible, hermética como lo he dicho y segundo, porque la "brújula política" de las FARC está mediaticada por el problema de los negocios, del negocio ilícito, del negocio del narcotráfico. Aun si dentro de las filas de las FARC hubiese todavía una dosis de ideología, esa ideología está al servicio de una empresa criminal, de una organización que busca sencillamente llevar a cabo un negocio ilícito. Por lo tanto, esos factores, el pasado, su genealogía, su talante, la manera de ser y la coyuntura actual, que se fundamenta en una especie de

búsqueda de la autarquía de las FARC en hombros de un negocio ilícito, podría significar que este mensaje muera en el vacío.

Lo que quería traer y lo anuncié, fue que examináramos el punto de consenso de los colombianos en torno a los problemas de orden público. Yo sostengo que a comienzos de la administración Uribe había un cuasiconsenso, bastante notable, para enfrentar unificadamente, sin escisiones, sin divisiones, toda la sociedad colombiana, el fenómeno de los grupos ilegales armados. Creo que hoy se ha debilitado ese consenso. Me parece que se ha abierto la puerta a fórmulas de apaciguamiento.

La política de seguridad democrática ha sido exitosa frente a lo que vivíamos hace seis años. Me parece que eso es innegable: cualquiera que viaje por una carretera siente que algo ha cambiado en Colombia. Me parece que se equivocó profundamente el ex presidente López Michelsen cuando dijo que el éxito de la política de la seguridad democrática era que unos "riquitos" podían ir a las fincas. Eso es una barbaridad y es un error monumental. No hay colombiano que no sienta que hay un mayor grado de seguridad.

Pero el problema no es ese: por exitosa que sea la política de seguridad democrática es menos exitosa que lo que esperábamos en un comienzo los colombianos. Luego el argumento central de la administración Uribe es: hemos mejorado. Eso es cierto, pero creo que hemos mejorado menos de lo creíamos que íbamos a mejorar en materia de orden público. Las FARC están allí, son dañinas, no ha caído la cúpula. Hay que reconocer que las ilusiones que teníamos hace seis años no se han cumplido.

Un análisis, no emocional sino objetivo, de lo que está ocurriendo en materia de orden público no debería minimizar elementos de las FARC como los siguientes: en primer lugar,

lo reitero, hay todavía una capacidad de daño muy grande. Puede que no sea directamente proporcional a su capacidad militar real, pero el fenómeno no se puede minimizar y van a seguir actuando, van a seguir haciendo daño y creando desconcierto en la sociedad colombiana. En segundo lugar, me parece que uno no puede desconocer que hay un alto grado de disciplina en las filas de las FARC; voy a dar un solo argumento: cuando el gobierno propuso, en mi opinión un poco extraña, la liberación unilateral de un grupo de guerrilleros, muchos de ellos se negaron a aceptar la invitación del gobierno. Las cifras se han diluido y es un tema sobre el que no volvimos, pero en su momento fue claro que el comisionado Restrepo fracasó por lo menos al 50% de lo que pretendía, puede que más. Yo recuerdo declaraciones del ministro del Interior diciendo que habría por lo menos 1.000 guerrilleros liberados; el Presidente de la República dijo ayer que eran 150. Muchos de ellos, no todos, no tienen hoy libertad porque se negaron a aceptar la invitación del gobierno. Me parece que ese es un fenómeno importante de disciplina en las filas de las FARC que no deberíamos minimizar para no enneguercernos. En tercer lugar, sigue siendo para mí un motivo de curiosidad, al menos, y no de sorpresa, la capacidad de manejo centralizado de los fondos en una organización bastante descentralizada como son las FARC. Se supone que los frentes de las FARC deben ser autosuficientes y que los excedentes tienen que ser reportados y entregados al Secretariado Central. Eso está ocurriendo y uno no puede negar eso y me parece que, en un análisis desapasionado del conflicto colombiano, habría que comprender que ahí hay un fenómeno de organización importante, que, además, ha logrado también una reingeniería que yo creo que es notable. Si uno mira las cifras de desertiones entregadas por

el gobierno, el desangre de personas de las FARC ha sido importantísimo: parece que hay más de 5.000 desertores en los seis años de gobierno de Uribe. Frente a unas FARC que se suponía que tenían 30.000 combatientes, es una merma importante de capacidad y de personal. Las FARC han reaccionado, como se dice en la jerga guerrillera, “marginándose”. Eso es una táctica. No sabemos si la marginación les priva definitivamente de capacidad militar y no pueden reintentar el logro de la dinámica que tenían hace seis años, pero lo que sí sabemos es que han logrado acortar sus cuadros, acomodarse a la nueva situación, resistir el embate de la fuerza pública y ahí van, en un proceso que, mirado desnuda y fríamente como un simple proceso de reingeniería gerencial, también es importante y creo que no hay que minimizarlo.

En cuanto al acuerdo humanitario, quiero reiterar que me parece bien que el gobierno haya mantenido un nivel, un estándar de condiciones mínimas para lograrlo. Caer ahora, lo reitero, arrodillados a la invitación, al canto de sirena del acuerdo humanitario no es conveniente. En este punto debo decir que aspiro a que esta exposición sea exclusivamente de carácter académico. Aquí no vengo a hacer política ni a favor ni en contra de Uribe, ni tengo un empeño personal en esto, ni nada que se le parezca. Por lo menos puede garantizar que estoy diciendo lo que pienso sin cálculo ninguno y esperaré que ustedes lo comprendieran así.

Lo cierto es que sí tenemos algunas perplejidades en relación con decisiones recientes del gobierno que uno se atreve a decir que son equivocadas, aunque lo que sucede seguramente es que no sabemos el final de la película.

La liberación de 150 guerrilleros de manera unilateral me parece que es una gran equivocación y equivale a no aprender del pasado: todos los gestos unilaterales en el pasado frente a la guerrilla han fracasado, y lo que han significado más bien es un aumento de la violencia. Belisario Betancur hizo un cese del fuego que aprovecharon las FARC para duplicar el número de frentes. Luego, a mí me tocó presidir

Las concesiones unilaterales a las FARC los irritan, aumentan su furia, en vez de mejorar el clima como uno esperaría.

el ciclo de conversaciones en Caracas cuando, en 1991, me desempeñaba como ministro de Gobierno, y lo que aprendí es que las concesiones unilaterales a las FARC los irritan, aumentan su furia, en vez de mejorar el clima como uno esperaría. La racionalidad de ellos es muy distinta: siempre se piensa que cuando el establecimiento hace una concesión, es por un gesto de debilidad o porque pretermite las instancias de negociación que ellos creen que es la única manera de progresar en torno a un posible acuerdo de paz.

En segundo lugar, el caso Granda. En mi opinión, genera muy profundas inquietudes: la utilización del mecanismo jurídico frente a Granda fue distinto del de los otros guerrilleros. A los demás guerrilleros se les liberó porque hay una Ley de orden público que permite indultar a aquellos que no hayan cometido delitos de lesa humanidad. No es ese el caso de Granda: Granda estaba acusado de delitos de esa naturaleza y por lo tanto no podría ser objeto de esa Ley. Se buscó otra norma que era la de convertirlo en vocero para poder liberarlo. Pero me

pregunto yo: ¿vocero de qué? Cuando el propio Granda dijo que no iba a dejar la guerrilla, que seguiría siendo guerrillero, que no era vocero de nada, que sólo el Secretariado General era el único que podía disponer. Cuando no hay un proceso de paz en marcha, la liberación de Granda en mi opinión, incluso en el fondo, no en la forma

¿Cómo es posible que un senador, vocero de un partido importante, de un partido histórico, ponga en duda la legitimidad de un gobierno? Eso es totalmente inaceptable.

(en la forma aparentemente es jurídica), es profundamente injurídica: es inconstitucional, una intromisión del presidente en la rama jurisdiccional que es muy peligrosa. Me parece que instaurar ese tipo de actitudes fue desafortunado como infortunados la presencia o el mensaje del señor Sarkozy y sus conversaciones con el presidente Uribe. Entre otras cosas, porque la frase del presidente Uribe en el sentido de que había liberado a Granda por un acto de confianza con el presidente de Francia, y que primó más la confianza que la curiosidad, desde la perspectiva del Estado de derecho, me parece un despropósito.

La apelación a los supuestos mensajes de temas esenciales que los colombianos no podemos conocer, la famosa “razón de Estado”, es algo que contradice el estado de derecho. Yo entiendo que tiene que haber discreción en un proceso de paz; me parece que eso es razonable. No hay que pedirle al presidente que nos esté contando, día a día, para dónde

va. Pero, liberar a un guerrillero por cuenta del cual casi nos fuimos a la guerra con Venezuela, sí exigiría una explicación mucho más allá de la que dio el presidente. Además, el resultado ha sido terrible: viene la muerte de los once diputados y la Cancillería francesa, en un inaceptable comunicado que no deberíamos olvidar los colombianos, lo único que se le ocurre decir es que Francia ha proscrito el emprendimiento de acciones militares para la liberación de rehenes. Eso es una barbaridad, porque simplemente la Cancillería francesa aceptó la versión del bloque occidental de las FARC, sin esperar siquiera la posición oficial del gobierno colombiano.

Me parece un acto de intromisión absolutamente desafortunado, como desafortunado también, el mandado que supuestamente pactaron Sarkozy y Uribe de llevar el tema del conflicto colombiano al seno del G8. El comunicado del G8 fue absolutamente destemplado. Aquí lo aplaudimos con delirio pero resulta que no es así: si ustedes lo leen, en primer lugar el G8 habla de “las partes enfrentadas”. Cuando ya se habla de “partes” es que se está concediendo que hay una especie de “igualación”. La famosa discusión sobre el “conflicto armado interno”, en la que sí creo que Uribe tiene razón, porque aceptar un “conflicto armado interno” sería colocarnos en la posición de, por ejemplo, las dictaduras centroamericanas, frente a las cuales, caso Salvador, caso Nicaragua, había una brizna de legitimidad. Aquí no hay eso: aquí hay una democracia que, con todos sus defectos, está funcionando. La legitimidad del gobierno no puede ser puesta en duda. A mí me pareció muy desafortunado el senador Cristo quien, a nombre del Partido Liberal, dijo que en Colombia no había un gobierno legítimo. ¡Por Dios! ¡Hay

que tener cuidado con las palabras! ¿Cómo es posible que un senador, vocero de un partido importante, de un partido histórico, ponga en duda la legitimidad de un gobierno? Eso es totalmente inaceptable. Luego, el G8 no puede hablar de “partes”: aquí no hay partes en conflicto. En esto estoy de acuerdo con Uribe: aquí hay un atentado terrorista contra una democracia, por imperfecta que sea. En segundo lugar, el G8 habló de rehenes. ¿Cómo así que rehenes? Aquí no hay rehenes, aquí no hay presos políticos, aquí hay terroristas y secuestradores y la retención de los diputados es un caso de secuestro que no puede ser justificado ni a la luz del derecho nacional ni del derecho internacional.

Ojalá tengamos suerte con el ELN, que ha sido tan remiso siempre a hablar de paz: comienza procesos de paz y probablemente la especie de “desquite” o venganza termina siempre frenando al ELN en los varios intentos que ha habido en Colombia para hacer la paz con ellos.

En cuanto al frente paramilitar, me parece que desapasionadamente hay que reconocer que el gobierno abordó el tema, que lo destapó. Algo de razón tiene Uribe cuando dice “...todo lo que está pasando con paramilitares es porque yo he permitido y he fomentado que se discuta esto, cuando antes, por temor, no se discutía”. La joya de la corona en esta materia es el papel de la Corte Suprema de Justicia, particularmente frente a la parapolítica, y el de la Corte Constitucional, que mejoró sustancialmente la Ley de justicia y paz y la colocó al nivel de los estándares internacionales. Pero, igual que lo hicimos con las FARC, en este caso tampoco podemos minimizar algunas cosas: en primer lugar, es claro que la política frente a los paramilitares ha generado un impacto internacional muy negativo para Colombia. Muchos colombianos sí tienen una sensación de impunidad: uno entiende que todo proceso de paz

está acompañado de dosis de impunidad, digámoslo con franqueza. Hay que perdonar a unos señores porque son demasiados poderosos y allí, de alguna manera maquiavélica, el fin justicia los medios. Si el fin es conseguir la paz, habrá que perdonar a estos barones de la guerra. Pero claro, eso pone en salmuera toda la política criminal, porque terminamos castigando mucho menos duramente a personas que han cometido masacres y han utilizado la motosierra. Hay que estar preparados para eso en un proceso de docencia, pero el gobierno no puede minimizar eso, no puede pasar por encima de eso, tiene que abordarlo. Ha hecho un gran esfuerzo de explicación, pero creo que falta mucho.

Yo discrepo de quienes quieren enlodar personalmente al presidente. Me parece que es una barbaridad y ha sido uno de los grandes errores de la oposición. Pero tampoco podemos dejar de admitir que, en el entorno de la coalición del gobierno, de altos funcionarios y congresistas, hay personas a quienes se les han hecho graves imputaciones en esta materia. Eso es un hecho. Hablemos de imputaciones, no hay sentencias, pero es un hecho político, y políticamente esto no es una cuestión irrelevante.

Pasemos al tema del comercio. Leí con preocupación al afamado analista Jorge Castañeda, que fue canciller de México y es reputado en toda América Latina como gran analista, diciendo que le parecía muy bien que el comercio dependiera de la acción, en este caso de Colombia, frente al paramilitarismo y a los derechos de los sindicalistas. Y que, si se caía el TLC por cuenta de este fenómeno, que él aplaudiría, que lo lamentaría por Colombia, pero que sería una especie de “castigo ejemplarizante” para que la gente sepa que el comercio tiene que estar atado a una política sana en esta materia de derechos fundamentales.

A mí me parece, francamente, una barbaridad.

Hay que decirlo con toda franqueza y quiero ser claro: es obvio que tenemos que seguir impulsando políticas sanas frente a los derechos de los sindicatos, de los trabajadores y políticas sanas frente a la depuración de la política en Colombia. Eso no es lo que se pone en duda. Pero que “las arras”, para decirlo aquí en términos antioqueños, o que la “prenda” de esa política sana sea el comercio, creo que es algo estremecedor: el comercio internacional no puede convertirse en rehén de las políticas internas en esta materia. Lo primero que esto genera, entonces, es: ¿dónde está el límite? Si para comerciar hay que “eludir las malas compañías”, como decía mi mamá, entonces, ¿dónde está el límite? Primero, ¿puede uno comerciar con un adúltero? Tal vez sí. A mí qué me importa si el señor que me vende la casa comete adulterio; yo se la compro de todos modos. Entonces, ¿se puede comerciar con gobiernos corruptos? Pues depende del grado de corrupción, porque, si ese es el baremo, uno de los países más corruptos del mundo, por cierto, es Estados Unidos de Norteamérica. Además, y la pregunta sería clave, ¿podemos comerciar con países que declaran guerras de exterminio con fundamentos falsos? Esa pregunta sí que es relevante porque ahí, al revés de lo que dice Castañeda, seríamos los colombianos los que tendríamos que decir que no queremos negociar con Estados Unidos. Eso claro que es una estupidez y una barbaridad, pero ese razonamiento al absurdo es el que demuestra la malevolencia de la visión de Castañeda y de los demócratas norteamericanos y de la señora Pelossi, porque sería como exigir el pasado judicial para entrar al Éxito. Eso no tiene sentido.

Me parece que es realmente una barbaridad y, además, hay una gran dosis de cinismo en esta materia, porque al primer mundo, a los países ricos, los de Europa y Estados Unidos, si no les tiembla la mano para negociar con las peores satrapías del mundo cuando de lo que se trata es de conseguir petróleo, minerales, insumos básicos o uranio. Ahí si no dudan sobre la naturaleza de los gobiernos de África o de Oriente, ni ponen en cuestión la ética de esos gobiernos. Pero claro, como alguien tiene que ser el damnificado de este tipo de política, hay que escoger un país como Colombia que lo que vende es calzoncillos, bananos y flores. Y a nosotros si nos pueden aplicar este tipo de opiniones.

Es claro que somos víctimas de un problema de política interna norteamericana y me parece que eso no podemos perderlo de vista: la señora Pelossi y los demócratas se están desquitando de Bush y una de las maneras de hacerlo es discriminar a Colombia.

Somos víctimas de un problema de política interna norteamericana y me parece que eso no podemos perderlo de vista.

Yo creo que esto debe pasar cuando los demócratas, si ganan en 2008, se instalen en la Casa Blanca, porque no pueden ser tan idiotas de, ya en la Casa Blanca gobernando, pensar que pueden seguir martirizando a un país que es un aliado. Además no sólo por ser aliado, sino por las razones que Uribe ha dado en abundancia.

Lo que pasa es que esto va a ocurrir muy tarde para Uribe. Al menos cuando los demócratas ganen, si es que ganan, estaremos en noviembre de 2008 y no sé en ese año que queda,

allí de transición, cómo reaccionaría Colombia. Tampoco sé cuáles armas tiene Colombia para ir más allá del *lobby*: el presidente Uribe ha anunciado un nuevo viaje a Estados Unidos. Es un viaje de *lobby* porque realmente no tenemos capacidad real para modificar una situación que en este momento es bastante oscura y que puede oscurecerse más, según parece, porque lo que sería inaceptable es que terminemos con TLC en Panamá, en Costa Rica, en Perú y Colombia excluida, en un acto de discriminación que sí es odiosa. Entre otras cosas, ahí se ve la estulticia de los demócratas, porque, si lo que quieren es molestar a Uribe por ser amigo de Bush, lo que van a terminar es desatando una gran ola de nacionalismo en Colombia. Creo que allí, hasta la oposición tendría que aceptar que no puede permitir un trato discriminatorio de Colombia frente a sus vecinos: ellos con TLC y nosotros sin él, más allá de si la oposición tiene razón en que el TLC es bueno o es malo. Yo creo que es bueno. Pero, respetando al senador Robledo, me parece que no podría cometer el acto antipatriótico de aplaudir la discriminación del Congreso norteamericano frente a Colombia.

El problema del futuro

Aunque han pasado cinco años de éxito, relativo, de la política de seguridad democrática, yo creo que no se ha agotado la base política de Uribe. Y no me refiero sólo a las encuestas: me refiero a su gobernabilidad. Yo creo que Uribe mantiene una alta dosis de gobernabilidad pese a este entorno internacional tan complejo. Me parece que eso seguirá así mientras las FARC continúen cometiendo las canalladas y las barbaridades que están cometiendo. Eso sólo redundará en beneficio político de Uribe.

Pero, ¿qué va a pasar con el tema de la sucesión? El tema de la sucesión hay que empezar a ventilarlo.

Me parece que Uribe está un poco demorado. Puede que en las intimidades y entre telones de Palacio, o será también una “razón de Estado”, pero uno no ve que se esté moviendo en relación con este tema. ¿Cuál será el panorama en 2010? No veo, mientras no cambien las circunstancias dramáticamente, verdaderas posibilidades para el Polo Democrático por una razón: porque, como un todo, no ha logrado deslindarse de verdad frente a la violencia y a la barbaridad de las FARC, aún en sus comunicados de condena, (hay un aviso hoy o ayer en la prensa). Me parece que siempre deja resquicios, hay cierta timidez en la condena, como si no quisiera molestar a algunos sectores de izquierda extrema. Esa es una gran equivocación del Polo Democrático: todavía sigue atado al pasado, hay mucha ideología de los años cincuenta en la izquierda colombiana y no se han podido dar cuenta de lo que está sufriendo el pueblo colombiano, o por lo menos no logran romper con eso. No, lo dice el señor Petro: hoy Petro le reclama a Carlos Gaviria y le dice “señor Gaviria, usted no ha condenado como toca la muerte de los once diputados.” Luego, en el propio seno del Polo Democrático se observa esto. De hecho, el protocandidato del Polo, que sería seguramente Lucho Garzón, sí ha sido más enfático en rechazar la violencia, pero el Polo, en bloque, mantiene, en mi opinión, una ambigüedad que es una resaca, tardía y anacrónica, de la combinación de las formas de lucha.

Lo que creo yo que es esencial, hablando en términos de sucesión, es que no haya un reflujo en dos temas para Colombia: uno, en materia económica, me parece que sería un retroceso regresar, como se quiere, al viejo proteccionismo albanés. Yo oigo con mucho respeto a los voceros de la izquierda, por ejemplo, en sus diatribas contra el TLC. Naturalmente se basan y se acaballan en los sectores

damnificados. Entonces, hablan de la agricultura etc., pero el discurso general es totalmente anacrónico: es paleolítico, y yo creo que nosotros no deberíamos volver hacia allá. Y, en segundo lugar, en materia de orden público creo que no podemos perder el impulso. Me parece que sería un gran revés que en 2010 todo este esfuerzo, tan doloroso, termine cambiado de un plumazo por el fallo adverso de las urnas.

No sé si el presidente, repito, esté pensando trabajar en el tema de la sucesión. Se ve claramente que tiene problemas: ninguno de los “delfines” ha logrado suficiente capacidad de figuración hasta ahora. No sé si por carencia de posibilidades políticas o porque el presidente no lo ha permitido. Ojala no oiga los cantos de la sirena de una segunda reelección, que a mí me parecerían fatales.

Hay una carta incógnita, como el joker del juego de póquer, que sería Ingrid Betancur, si está viva. ¿Qué pasaría si Ingrid Betancur sale del monte, ocho meses antes de elecciones, con un mensaje de paz diciendo “yo si soy la que sé como es esto: conocí la ballena por dentro y traigo aquí un mandato para hacer la paz.” No sé qué pasaría, pero es algo que no podemos descartar.

Por último, ¿hasta qué punto el péndulo empezará a regresar y termine favoreciendo al partido liberal? Eso podría suceder. Hay problemas claros de postulación de candidatos liberales, pero siempre habrá la carta, por ahora con una imagen negativa muy grande, en el seno del liberalismo, de la posibilidad de la reelección de César Gaviria.

Regresando por fin al tema del momento, de no desfallecer, de recuperar el mensaje de hoy a las 11:00 de la mañana, de mantener vivo el mensaje de hoy en todo el territorio nacional, creería yo que el lema central del Gobierno sería hoy resistir, resistir, resistir. 

Política comercial agropecuaria, inflación, precios relativos y sesgo antiexportador

María del Pilar Esguerra *

Introducción

En los últimos años a escala mundial se ha visto un comportamiento particular de los precios de algunos productos primarios y, entre ellos, varios provenientes de la agricultura. Este comportamiento se explica por factores como la aceleración del crecimiento de la economía mundial (en particular, la de China e India), el cambio climático y la política de sustitución de combustibles fósiles por biocombustibles llevada a cabo en varios países del mundo. Nadie sabe qué tanto podrán durar estos fenómenos, pero es posible que se prolonguen por algún tiempo más.

Este fenómeno ha afectado la evolución de la inflación de alimentos en Colombia, al igual que la de otros países de la zona euro, Reino Unido, Estados Unidos y China, tal como se observa en el gráfico 1. Expertos internacionales consideran además que estos fenómenos

podrían llevar a que la inflación de alimentos a escala mundial pase de ser un fenómeno puramente cíclico a ser una tendencia más estructural.

En nuestro país, de acuerdo con los modelos de pronóstico del Banco de la República, en el segundo semestre del año se espera, con excepción de la carne, que el crecimiento de los

precios de los alimentos se modere. Es de esperarse que el efecto atribuido al fenómeno de El Niño pueda contrarrestarse con un clima más benévolo en esta segunda parte del año. Con respecto a los alimentos afectados por los precios internacionales, en la medida en que estos aumentos se concentren en la primera mitad de este año, la inflación anual de este grupo de bienes tendería a disminuir entre el segundo y el tercer trimestre de 2008. Sin embargo, la duración del impacto de estos últimos –por los temas anotados– es más incierta.

En el caso del ciclo ganadero, es probable que el crecimiento se mantenga en niveles altos con una leve destorcida durante la segunda mitad de 2007. Sin embargo, este efecto es también



* Investigadora del Banco de la República. Sus opiniones no comprometen al Banco de la República. Este trabajo está basado en el Borrador de Economía No. 448 de 2007. E-mail: pesgueu@banrep.gov.co

bastante incierto. El mayor riesgo para la política monetaria es que los anteriores choques se trasladen a mayores expectativas de inflación y a presiones adicionales de precios y de salarios.

Entre las alternativas de manejo de este repunte de la inflación de alimentos que se han venido planteando, una de ellas ha sido una revisión de la política comercial en materia de productos agrícolas y agroindustriales que permita asegurar un abastecimiento adecuado de estos bienes por

Este esquema de franjas de precios aplicado en Colombia ha sido un mecanismo cuestionado a escala internacional.

lo menos en aquellos períodos en que se prevé escasez que pueda llevar a un aumento prolongado de sus precios. Este tipo de política podría contribuir a desacelerar estas tendencias.

En los meses de mayo y junio ya se ha advertido una desaceleración de los precios de algunos alimentos de la canasta de consumo. Esto, sin embargo, no minimiza la preocupación acerca del impacto que la política comercial agropecuaria tiene sobre la dinámica inflacionaria en Colombia en la actual coyuntura internacional. Este comportamiento favorable de los precios tampoco tranquiliza si se tiene en cuenta que la excesiva protección otorgada a unos cuantos productos plantea también interrogantes sobre el futuro crecimiento del sector y sus perspectivas exportadoras.

En este artículo se abordan estos temas. En la primera sección se analiza la política comercial agropecuaria en Colombia. En la segunda sección se

analiza su impacto sobre la dinámica de la inflación y en la última se hacen unas reflexiones sobre su efecto sobre el crecimiento del sector y de la economía en general.

Política comercial agropecuaria

En Colombia, la política comercial agropecuaria se refleja en los aranceles y otras trabas administrativas a la importación para los productos agrícolas y agroindustriales.

Como se sabe, Colombia tiene una estructura arancelaria que se basa en la diseñada a nivel andino para el Arancel Externo Común. Este arancel fue diseñado a comienzos de los años noventa con un criterio de grados de elaboración que implicaba una estructura escalonada con cinco niveles: 0%, 5%, 10%, 15% y 20%, correspondientes a los bienes finales en el caso de los mayores y los más bajos a los insumos y bienes de capital.

Esta estructura arancelaria para los productos agrícolas y agroindustriales se aplica de tal manera que la mayor parte de ellos tiene tarifas de 15% o 20%, no tanto por ser bienes finales, sino porque de manera deliberada se quiso dar una mayor protección a los productos de este sector, tradicionalmente considerado sensible.

Además, en el momento en que se adoptó esta estructura arancelaria, Colombia venía de proteger muy fuertemente su sector agrícola y agroindustrial y se requería de un proceso de transición de la alta protección a un esquema arancelario más bajo, para no generar excesivos traumatismos en el sector. En esa época, la protección al sector se complementó con el denominado esquema de franjas de precios de tal manera que, además del arancel, algunos productos quedaban protegidos

de la gran inestabilidad que exhiben ciertos productos agropecuarios y agroindustriales en el mercado internacional.

En principio, las franjas de precios buscaban una simple “estabilización” de los precios y, por lo tanto, en el largo plazo tienen un efecto neutro sobre la protección de los productos.¹ Pero en dos casos particulares se buscó que tuvieran un efecto estrictamente protector: la leche y el pollo. Esto, con el argumento de que los mercados internacionales de estos productos eran distorsionados por la existencia de subsidios o por las preferencias de los consumidores.

Este esquema de franjas de precios aplicado en Colombia ha sido un mecanismo cuestionado a escala internacional, dado que para los países que tienen interés de exportar estos productos a Colombia, existe un nivel de incertidumbre sobre cuál es el arancel que se aplicará en el momento en que ingrese su producto al mercado colombiano. Este arancel es variable. Nuestro país ha logrado mantener este mecanismo en el marco de la OMC, pero en prácticamente todos los acuerdos comerciales bilaterales que ha venido negociando, los otros países han pedido que se elimine dicho esquema.

¹ Una franja de precios busca neutralizar a través de la utilización del sobrearancel o la rebaja arancelaria como mecanismo para neutralizar el movimiento de los precios internacionales sobre el mercado interno. Utiliza un promedio móvil de precio internacional del producto y compara dicho promedio con el precio vigente cada quincena; si este último se encuentra por encima del promedio, se produce una rebaja del arancel básico, mientras que si está por debajo se genera un sobrearancel por el porcentaje equivalente a la diferencia de los dos precios. En el caso de la leche y el pollo, el efecto protector se refleja en la utilización de precios distintos del producto para el cálculo del promedio móvil y para la comparación quincenal, siendo este último sustancialmente mayor que el primero, con lo cual siempre se genera un sobrearancel que suele ser alto.

A nivel andino tanto las franjas de precios como el AEC fueron aplicados parcialmente por Ecuador, Colombia y Venezuela; mientras que Perú y Bolivia nunca hicieron parte de este acuerdo. Por su parte, Venezuela no estaba tan interesada en proteger algunos productos agrícolas como el maíz y el trigo y Ecuador se sustrajo de aplicar un porcentaje cercano al 40% de las tarifas del AEC.

El esquema arancelario que hoy en día aplica nuestro país a los productos agropecuarios y agroindustriales ha variado un poco con respecto al esquema descrito en estos últimos diez años. En los últimos cinco años, se elevaron los aranceles de la carne bovina, la leche en polvo y el maíz blanco y se eliminaron las franjas que cobijaban a estos dos últimos productos. La carne pasó de un arancel de 20% a 80%, la leche de aranceles de 30%-40% que arrojaba la franja a un arancel fijo de 50% y el maíz de una protección que por lo general era de 20% y hoy sería de 0% a una de 45%.

El pollo siempre ha tenido un arancel alto –que incluso ha llegado a niveles de 200%– y un régimen de prohibida importación por la existencia de la segmentación muy marcada de los precios entre cuartos traseros y carne de pollo. Así mismo el arroz ha tenido desde siempre un tratamiento excepcional con tarifas altas, lo mismo que el frijón que goza de una protección de 60%.

Los movimientos arancelarios realizados en los últimos años aparentemente obedecieron a dos tipos de consideraciones. Por un lado, que se definieron éstos como productos claves en el proceso de “ocupación pacífica del territorio” que tiene que ver con mantener la rentabilidad de actividades que se llevan a cabo en regiones del país que de otra manera se dedicarían a actividades ilícitas por no tener otras alternativas productivas.

Así mismo, las autoridades del sector han dicho que estos movimien-

tos arancelarios se realizaron como una estrategia de “rearme” arancelario para enfrentar las negociaciones comerciales que ha venido realizando Colombia con otros países. El rearme consiste en subir los aranceles para que el punto de partida de la desgravación sea mayor.

De la misma manera, se ha venido insistiendo en que es necesario tener un alto nivel de protección arancelaria para productos como la carne bovina para enfrentar el riesgo sanitario de enfermedades como las “vacas locas”. Sin embargo, este argumento desconoce que para el riesgo sanitario existe un instrumento particular que son los permisos otorgados por el ICA. Utilizar un arancel para protegerse de este riesgo no es apropiado porque por más alto que sea, no permite discriminar en contra de los países o proveedores que tienen las enfermedades que se quieren evitar. Además, utilizar aranceles para enfrentar problemas sanitarios podría llevar a que un país que estuviera interesado en vender su producto en Colombia pudiera incluso demandarlo ante la OMC por estar haciendo este tipo de manejo.²

Aparte de los aranceles, algunos productos del sector, especialmente los de cultivos transitorios, tienen un esquema de vistos buenos a la importación como parte del esquema de absorción de cosechas, mediante el cual se incrementa la protección otorgada a estos productos más allá del arancel.

La política comercial del sector se complementa con lo pactado y acordado en las negociaciones comerciales que ha venido adelantando el país. En primer lugar, el TLC con Estados Unidos, que aunque no ha entrado en vigencia y aún no se sabe

cuando lo hará, implicará cambios sobre la estructura de protección del sector, a pesar de que buena parte de los productos obtuvo plazos de negociación amplios, superiores a los diez y quince años.

Utilizar un arancel para protegerse de este riesgo no es apropiado porque por más alto que sea, no permite discriminar en contra de los países o proveedores que tienen las enfermedades que se quieren evitar.

En los otros acuerdos, como los negociados con Centroamérica y Mercosur y el que actualmente se negocia con EFTA y Canadá, la situación del sector agropecuario implicará cambios menos importantes. Aunque no será objeto del análisis de este artículo, dicho sea de paso, es una lástima que en estas negociaciones no se hubiese sido un poco más agresivo en abrir el mercado agrícola en los demás tratados, porque una vez otorgada una preferencia a Estados Unidos en el TLC, lo más conveniente era impedir que como único abastecedor se apropiara de unas rentas del mercado colombiano.

Efectos sobre la inflación

Un efecto colateral que tiene una estructura arancelaria como la que

² También podría haber posibilidades de demanda de un proveedor interesado en el mercado colombiano de que las autoridades colombianas admitan públicamente que el arancel de la carne se aumentó para tener un punto de desgravación más alto en el TLC con Estados Unidos. Indirectamente se perjudicó a otros proveedores o potenciales proveedores con esta medida.

ha venido aplicando Colombia es que eleva los precios relativos de los productos protegidos frente a los que no lo están tanto. En una coyuntura internacional como la actual, en la cual son precisamente las cotizaciones internacionales de los productos más protegidos las que más han aumentado, los ajustes a nivel interno se dificultan y pueden tomar mucho más tiempo.

Esto puede ilustrarse con un recuento de lo sucedido con el precio de la carne. El precio en Colombia de este producto ha aumentado asociado a un fenómeno de crecimiento de la demanda venezolana no sólo por este producto sino por varios productos alimenticios, jalonada por el importante aumento del ingreso de esa nación. Este aumento del ingreso en Venezuela ya lleva varios años y podría prolongarse por otros más porque está atado al incremento de los precios del petróleo. También ha influido en el crecimiento de la demanda venezolana una caída de la producción de alimentos de esa nación al parecer atribuible a la falta de incentivos para invertir en el sector asociada con las medidas de expropiación que ha promovido el actual gobierno del presidente Hugo Chávez.

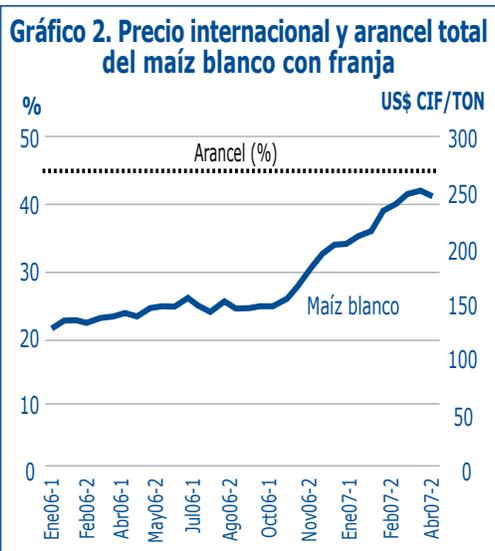
El Gobierno colombiano ha adoptado una serie de medidas para contener la exportación del ganado en pie, teniendo en cuenta la disminución de la oferta de carne en el mercado colombiano que se ha visto desabastecido por el fenómeno de la mayor demanda venezolana. Sin embargo, hasta ahora las medidas no han tenido el efecto esperado y, por lo pronto, mientras el ciclo de la actividad no implique un aumento de la oferta interna, es poco probable que lo tenga en un futuro cercano.³ Las restricciones a la exportación de ganado en pie no

incluyen la carne ya procesada y por lo tanto el nivel de desabastecimiento interno no necesariamente se aliviará inmediatamente. Con un alto nivel de protección arancelaria, no hay un mecanismo que haga que se produzca un aumento rápido de la oferta de carne en Colombia que pudiera compensar dicho desabastecimiento. Por lo tanto, no es previsible un cambio sustancial en las tendencias de crecimiento de los precios de este

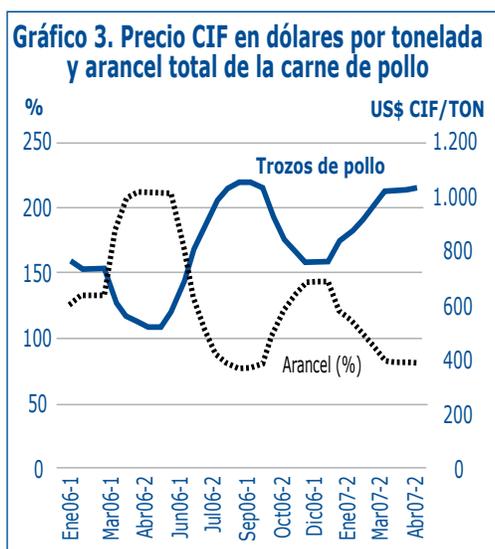
producto en Colombia, mientras subsista la dinámica de la demanda en Venezuela. Si este fenómeno se prolonga en el tiempo, el fenómeno de precios también tardará en corregirse. Ni los llamados del gremio ni de las autoridades para que se acabe con la especulación tendrán un efecto sobre las realidades del mercado.

Caso similar es el del maíz blanco, cuyo precio internacional ha sido uno de los que más ha aumentado por efecto de la política de producción de etanol en Estados Unidos, tal como se aprecia en el gráfico 2. El arancel alto, de 45%, necesariamente afecta negativamente a la industria procesadora y, eventualmente, al consumidor colombiano. Esto se ha visto reflejado en un aumento de los precios del maíz blanco a nivel interno, que muy posiblemente también se mantendrá por un tiempo prolongado, dado que tampoco en este caso se avizora un mecanismo de ajuste rápido para aliviar el desabastecimiento. Esto sólo sucederá hasta que comience a sembrarse más maíz para el consumo humano.

En el caso de otros productos que tienen una protección nominal alta como el pollo, también se ha observado un aumento importante del precio internacional en el último año (gráfico 3). Este incremento se atribuye a dos factores que no son de tipo coyuntural: el aumento de la demanda de China por cuartos traseros y el incremento del precio del maíz. El primero de estos factores resulta de gran importancia porque ha sido decisivo en la disminución de la

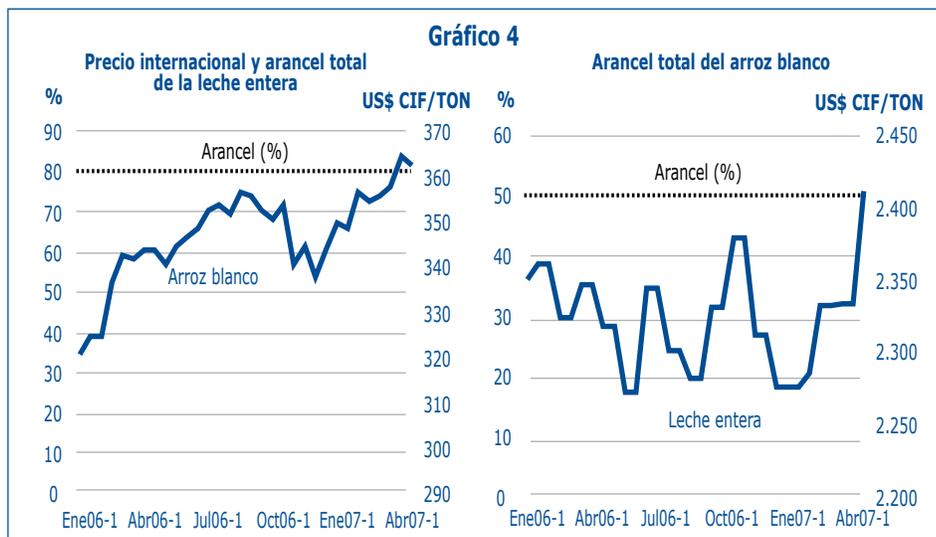


Fuente: Agronet.



Fuente: Agronet.

³ El ciclo de producción ganadera indica que podría haber un aumento en la producción de carne hacia finales de 2007.



Fuente: Agronet.

segmentación de precios existente en el mercado internacional de este producto. Dicha segmentación de precios fue la principal razón para que se le otorgara el más alto nivel de protección que tiene producto alguno en la estructura arancelaria colombiana: una tarifa superior a 100% junto con un régimen de prohibida importación.

Asimismo han aumentado de manera importante los precios de la leche en polvo y del arroz a escala internacional, y como en el caso de los demás productos, el costo de importación para Colombia también, a pesar de que parte de dicho costo se ha visto moderado con la revaluación de la moneda. Estos dos productos tenían hasta 2002 franja de precios, cuya aplicación se suspendió, y se les puso un arancel de 50% y 80% respectivamente. Si hoy estuvieran en aplicación estas franjas de precios, los aranceles a estos productos serían de cero o cercanos a este valor.

Aunque la evolución de la inflación de alimentos en los últimos dos meses (mayo y junio) parece haberse moderado un poco, no deben minimizarse los problemas que generan estos altos aranceles. Como era previsible, y ya lo había pronosticado el Banco

de la República, lo más probable es que esta tendencia de los precios de algunos alimentos hacia la baja se mantenga en el segundo semestre del año. Pero, por las razones anotadas, la carne y el maíz no serán los que más contribuirán al descenso de la inflación. Lo mismo puede decirse del arroz, el pollo y el fríjol.

En este contexto, resulta sorprendente que las autoridades del sector hayan señalado que la evolución de los precios de estos productos no guarda relación con la protección arancelaria otorgada. El nivel de protección sin duda introduce un elemento de rigidez en el proceso de ajuste de los precios de los alimentos hacia una inflación más baja. Con esto no se quiere indicar que los aranceles deben bajarse en momentos en que sube la inflación y se pueden volver a subir cuando esta última se modere. Lo ideal es para no tener estas rigideces en el ajuste de los precios es que los aranceles fueran permanentemente bajos.

Sesgo antiexportador y efecto sobre el crecimiento

Como ya se dijo, es posible que al final del presente año parte de lo

ocurrido con los precios de algunos de estos alimentos se compense con bajas en los precios de otros productos de la canasta de consumo. Así, muy seguramente la inflación se situará en un nivel cercano a la meta o ligeramente por encima de ella. En ese sentido, la preocupación sobre inflación de alimentos e inflación general es, hasta cierto punto, el aspecto menos importante en esta discusión sobre el impacto de la excesiva protección a algunos productos del sector. El efecto más importante de esta política es el impacto que puede tener

sobre el sector agropecuario mismo, sobre la capacidad de exportación y sobre el crecimiento futuro de la economía.

Sin entrar en la discusión sobre si promover estas actividades que más se protegen, como la ganadería de carne y leche, el pollo, el arroz y la producción de maíz blanco, es una estrategia efectiva para promover la “ocupación pacífica del territorio”, si llama la atención por qué fueron éstos los productos “favorecidos” con este enfoque y no otros. Lo mismo puede decirse sobre el argumento del “rearme arancelario” para enfrentar las negociaciones del TLC. ¿Por qué estos productos y no otros? Más si se tiene en cuenta que el aumento del arancel de estos productos sin que se hubiese realizado un movimiento arancelario similar en los productos finales que los utilizan como insumos tiene el efecto de llevar la protección efectiva de estos últimos a niveles negativos y, como consecuencia, desincentiva la producción de los mismos.

No se entiende, por ejemplo, cómo en Colombia las autoridades del sector han definido como sector de interés exportador en el TLC los productos derivados o producidos a

partir de la leche. ¿Cómo va a lograr exportar el país estos productos a mercados distintos de los andinos si el insumo principal goza de una protección tan elevada? Por el sesgo antiexportador que genera este alto arancel muy seguramente se constituirá en una barrera para que el país sea competitivo en estos productos a escala internacional.⁴

No se entiende, por ejemplo, cómo en Colombia las autoridades del sector han definido como sector de interés exportador en el TLC los productos derivados o producidos a partir de la leche.

El sesgo antiexportador puede tener impacto sobre el crecimiento de largo plazo del mismo sector agrícola y agroindustrial, y eventualmente de la economía en su conjunto. Al desviar los recursos hacia aquellas actividades que tienen los mayores aranceles, la excesiva protección hace pagar a la economía no sólo la ineficiencia sino el alto costo de estas materias primas. Esto, a la larga, mina la capacidad

⁴ Aunque Colombia logra exportar derivados lácteos, sus principales mercados de exportación son los países andinos donde prevalecen niveles de protección semejantes a los del mercado colombiano. Esto mismo sucede con la carne. Los derivados lácteos que se exportan a otros mercados logran competir porque los costos de producción en el resto del proceso son tan bajos que compensan por el alto costo de la materia prima. Si la materia prima fuera más barata las ventas seguramente se incrementarían.

⁵ Véase Perfetti (2007).

⁶ Disponibles en las respectivas páginas web de los ministerios de Agricultura de estos países.

exportadora e incluso puede ser parte de la explicación de las bajas tasas de crecimiento que exhibe el sector agropecuario en Colombia y que ha sido señalado por expertos en el tema como un “agotamiento” de crecimiento de este sector.⁵

Perú, por ejemplo, tiene una política agrícola con aranceles menores pero esto no le impide a su sector agrícola crecer a tasas de 6% anual. Mientras tanto, Colombia apenas logra un aumento del PIB del sector de menos de 2.5%. Además, si se compararan los costos de producción de la carne bovina y del pollo en Colombia con los de Perú o México⁶, países que aplican políticas arancelarias más bajas, en estos dos productos se encuentra que son menores aquellos los de nuestro país.

En países como Perú o Vietnam existen claros ejemplos de productos de exportación del sector agropecuario muy exitosos, que jalonan el crecimiento del sector como un conjunto. En ninguno de estos casos de éxito la política se ha basado en la aplicación de niveles arancelarios altos, sino más bien lo contrario. Estos casos de éxito son un ejemplo a seguir y podrían aportar ideas, seguramente más efectivas, para lograr una política de “ocupación pacífica del territorio” basada en mercados de exportación, por lo tanto más sostenible y sin tantos costos para la sociedad en su conjunto.

Se ha dicho que es inconveniente cambiar la política arancelaria que hoy se aplica en Colombia, porque esto implicaría la revisión de lo negociado en el TLC con Estados Unidos y en otros acuerdos comerciales. A pesar de lo inconveniente que pudiera parecer cambiar el equilibrio de la negociación de estos tratados, el país debe ser consciente de que

con el argumento de no hacerlo está perpetuando una mala política que a la larga le puede impedir aprovechar los beneficios arancelarios que obtuvo en los mismos procesos de negociación. Podría estar comprometiéndose con un menor crecimiento del sector. Por ello, no resulta tan descabellado llegar al punto de rebajar los aranceles incluso si con ello se modifica el equilibrio de la negociación en estos productos en el tratado con Estados Unidos. Así como tampoco resulta descabellado mejorar el acceso ya otorgado al mercado agropecuario colombiano en otros tratados comerciales. Todo ello iría en beneficio del sector, aunque en el corto plazo algunos productores resulten perjudicados.

En suma, en Colombia, como muestra la evidencia de otros países (véase Nunn y Treffer, 2006), los niveles arancelarios no son sino un reflejo de un proceso de presiones del sector privado en el cual los grupos más poderosos logran imponer los niveles más altos para apropiarse de unas rentas. El problema aparece cuando ese resultado no solamente tiene costos altos para los consumidores, sino que puede implicar un crecimiento futuro menor del sector y, eventualmente, de la economía. Es entonces cuando es responsabilidad del Estado intervenir para evitar que el bienestar de la sociedad sea menos deseable que las ganancias de corto plazo de unos pocos. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Nunn N. y D. Treffer (2006), “Putting the lid on lobbying: Tariff Structure and Long Term Growth when Protection is for sale”, NBER Working Paper No. 12164, abril.

Perfetti J. J. (2007), “Políticas para después de la inflación”, El Colombiano, julio 2007.

Dimensionando las recomendaciones de la Comisión de Gasto Público: ¿dónde está y cuánto vale la voluntad política de Uribe-II?

La complejidad de la economía política colombiana hizo que la evaluación de la delicada situación fiscal llegara no por iniciativa del propio gobierno, sino de contera, por la vía de los llamados del sector privado y de sus analistas. En efecto, fueron las repetidas quejas gremiales sobre la apreciación cambiaria, resultante del endeudamiento público externo y del efecto de los recursos de privatización, las que llevaron al gobierno a tener que tomar algunas acciones al respecto.

Inicialmente el Gobierno había señalado que “no veía” por dónde se podía recortar el gasto público en el corto plazo, pero la insistencia del sector privado terminó por presionarlo a atender el tema mediante la creación de una Comisión Independiente de Gasto Público (CIGP). Ésta tendría como tarea señalarle la ruta a seguir. Sus pronunciamientos debían hacerse en el curso de semanas y no de meses o años, como había ocurrido con las conocidas misiones Bird-Wiesner (1981) o la de Racionalidad del Gasto Público (1995-1997). En este sentido, el accionar de la CIGP se vio limitado en dos frentes: 1) la aplicación de sus recomendaciones más inmediatas no

debería requerir la aprobación de leyes del Congreso; y 2) resultaría altamente benéfico que éstas pudieran incorporarse en el presupuesto de 2008.

La CIGP, frente a la polémica planteada por el gobierno, inició su tarea preguntándose lo obvio (a fin de no dejar ninguna duda): 1) ¿acaso existen desbalances fiscales de carácter estructural en Colombia?; y 2) si los hubiera, ¿qué debe hacerse al respecto?

Como veremos, la respuesta de la CIGP fue doblemente tajante: 1) existe efectivamente un serio déficit estructural en cabeza del Gobierno Central, que lo ha obligado a pagar intereses recurriendo a nuevo endeudamiento año tras año (déficit primario); y 2) se requiere una combinación de recortes de gasto público en el corto plazo, acompañados de cambios estructurales en el mediano plazo. Y para no dejar dudas, la CIGP concluyó: “El ritmo de crecimiento del gasto público, más bien que la tasa de cambio, debería ser el tema central del debate económico nacional”.

La respuesta del gobierno ha sido cautelosa. De una parte, ha aplaudido la tarea adelantada por la CIGP y ha dado señales de aceptación de

algunas de las tareas de corto plazo (especialmente en lo referente a continuar profundizando el esquema de privatizaciones). Pero, de otra parte, no se ha comprometido aún con las tareas de mediano plazo, que son las más sustantivas, tal como se ilustra en el cuadro 1. A continuación procederemos a analizar dichas propuestas, la reacción del gobierno y las perspectivas fiscales.

Recortar el gasto en 2007. La propuesta más inmediata de la CIGP fue el recorte de \$1.5 billones en el presupuesto de 2007. Si bien ésta es una buena iniciativa, pues exige un ahorro efectivo e inmediato, su magnitud es casi insignificante, representando apenas el 1.3% del total del presupuesto de 2007 (\$117 billones) y menos del 0.5% del PIB.

Con referencia a este punto, el Gobierno ha mencionado que requiere examinar (primero) sus metas de mediano plazo. Anif confía en que el Gobierno mostrará al menos su voluntad política con este recorte simbólico, aunque todos sabemos que

* Corresponde al *Informe Semanal Anif* No. 885 de junio 19 de 2007.

Cuadro 1. Principales recomendaciones de la CIGP			
Recomendaciones de la Comisión	Carácter		Respuesta del gobierno
	Corto plazo	Estructural	
Recorte inmediato del presupuesto (\$1.5 bn)	✓		Probable Hay que revisar el MFMP
Reducir deuda: Privatizaciones (ISA, Isagen, Urrá y Corelca) Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera	✓ ✓		Sí Sí
Eficiencia del gasto: Definir gasto público social Papel del Confis Gasto en vías primarias-secundarias (GNC-territorios) Gerencia de Proyectos Privados MHCP Aranceles e importación agrícola	✓ ✓	✓ ✓ ✓	Pendiente Pendiente Sí. Discutir con Mintransporte Pendiente Discutir con Minagricultura
Tributación nacional y local: Eliminar impuestos al trabajo (parafiscales) Eliminar exenciones tributarias Igualar sobretasa gasolina-diésel a 25% Incrementar recaudo por impuesto predial	✓ ✓	✓ ✓	No. Afecta ICBF, Sena, etc. No. Acaban de aprobarse. Revisar con Minminas y Congreso Pendiente revisar con Congreso
Reglas fiscales: Crecimiento de presupuesto < crecimiento economía Superávit primario de 2% PIB para GNC (5 años)	✓	✓	Probable Hay que revisar el MFMP Probable Hay que revisar el MFMP

Fuente: elaboración de Anif a partir del informe de la Comisión Independiente de Gasto Público.

vertido en la “patente de curso” para continuar con las “rentas de destinación específica” (prohibidas por la Constitución, salvo cuando se trate de ese rubro) y el desordenado gasto público. Más aun, esta es una de las razones por las cuales ha resultado imposible delimitar responsabilidades entre el Gobierno Central y los entes territoriales, especialmente en el área de infraestructura. La CIGP recomendó crear un área de proyectos al interior del MHCP para agilizar y delimitar las responsabilidades en este frente y el gobierno ha mencionado que lo estará estudiando (¡ojalá que sea pronto!).

Tributación nacional y territorial. Afortunadamente la CIGP entendió que los vasos comunicantes en materia fiscal son múltiples y decidió recomendar también acciones en el frente tributario. Por ejemplo, retomó el delicado tema de las cargas parafiscales y volvió a dejar claro que nadie está recomendando acabar con el ICBF-Sena. Sencillamente se trata de asegurarles un adecuado financiamiento por la vía presupuestal, al tiempo que se lograrían eliminar serios sobrecostos para el sector productivo colombiano y mejorar la formalidad laboral. Pero claro, como la CIGP señaló que la fuente de sustitución de ingresos sería la reducción de las exenciones tributarias, recientemente aprobadas en la Ley 1111 de 2006, el Gobierno decidió entonces “encerarse los oídos” frente al tema de las cargas parafiscales y la inequidad tributaria existentes.

También se recomendó igualar las sobretasas de la gasolina-diésel e incrementar el recaudo territorial por cuenta del impuesto predial. Aquí tal vez faltó mencionar que el mecanismo para lograr ese impacto a nivel territo-

ello no alterará el curso estructural de los problemas fiscales existentes.

Reducir la deuda pública. La CIGP hizo bien en señalar que, a falta de leyes de mayor calado, sería necesario reducir la deuda pública, usando para ello todas las “ganancias extraordinarias” resultantes de las privatizaciones (en curso y futuras) y los réditos de la mayor tributación.

Si bien la relación deuda pública bruta/PIB se ha reducido de 71% en 2002 a cerca de 57% en 2006, es evidente que estos niveles continúan siendo elevados y representan una alta fragilidad fiscal en momentos en que las tasas de interés van al alza y la reversión cambiaria es inminente. En particular, la CIGP recomendó privatizar ISA-Isagen y varias hidroeléctricas. También propuso usar los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), por cerca de US\$1.700 millones, para

reducir deuda pública. Si el Gobierno Nacional hiciera juiciosamente esta tarea, su deuda bien podría reducirse en cerca del 5% del PIB en los próximos dos años.

No obstante, cabe señalar que éstas son acciones de “una sola vez”. En la medida en que los entes públicos privatizables prácticamente se habrán agotado, es necesario entonces proceder a complementar estas acciones con un ataque frontal a los desbalances fiscales. Esto implica disminuir el gasto y elevar la tributación de tal manera que el déficit estructural del Gobierno Central se logre reducir de sus actuales niveles, del orden del 4.4% del PIB (ver gráfico 1), a tan sólo un 2% del PIB.

Eficiencia del gasto. La CIGP también retomó el problema de la falta de una adecuada definición en materia del llamado “gasto social”. Como es bien sabido, éste se ha con-

rial tiene que darse por persuasión del Gobierno Nacional (a falta de voluntad política territorial), tal como se hizo con la sobretasa a la gasolina en 2002.

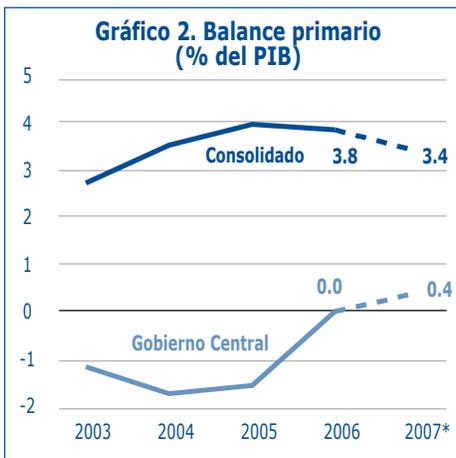
Reglas fiscales. Una de las recomendaciones más importantes de la CIGP fue la referente a la disciplina fiscal hacia el mediano plazo. En primer lugar, señaló que los gastos presupuestales de 2008 debían crecer, en términos reales, por debajo del ritmo de expansión de la economía. Examinando más en detalle esta proposición, nos encontramos con que el gasto ha venido expandiéndose a ritmos similares al 5% real en el período 2003-2006, luego claramente ésta no sería una “regla dura” en materia de control fiscal.

En segundo lugar, la CIGP señaló una regla que sí tendría “dientes” hacia el futuro: generar superávits primarios del orden del 2% del PIB (anualmente) en las cuentas del Gobierno Central. Ésta es una regla retardadora para un gobierno que ha venido arrojando déficit primarios del 2.4% del PIB en promedio durante el período 1997-2006 (incluyendo aquí los costos de la reestructuración financiera), tal como se ilustra en el gráfico 2.

Anif apoya de forma especial esta recomendación de asegurar superávits primarios del 2% del PIB en cabeza del Gobierno Central, de tal manera que se logre reducir la trayectoria de su deuda pública bruta a niveles inferiores al 30% del PIB antes de cinco años. El Gobierno bien sabe que esto implicaría tener que revertir su comportamiento reciente en materia de déficit primarios, tal como parece que logrará hacerlo con su superávit primario de 0.4% del PIB en 2007. Aun así, la opinión pública aguarda con ansiedad pronunciamientos de compromisos hacia el futuro.



* proyectado.
Fuentes: Confis y cálculos Anif.



* proyectado.
Fuentes: Confis y cálculos Anif.

Conclusiones. Hemos visto que la CIGP cumplió con su tarea de proponer soluciones de corto y mediano plazo al grave problema fiscal colombiano, dentro de las restricciones que implícitamente le fueron impuestas. No cabe la menor duda de que el conjunto de propuestas es adecuado y realizable (no se le pidió al gobierno “que se suicidara políticamente”, como bien lo dijo el director de la CIGP). El Gobierno tiene ahora la obligación de señalar cómo es que abordará las sugerencias de la CIGP tendientes a: 1) hacer un mejor uso de los recursos públicos, especialmente

los de las privatizaciones y mayores recaudos; y 2) evitar que los gastos desborden los ingresos, alcanzando un equilibrio intertemporal que permita reducir la deuda del Gobierno Nacional de forma significativa.

Al no haberse formulado leyes específicas que permitan soluciones estructurales, se corre el riesgo de que las recomendaciones de la CIGP sirvan únicamente para hacer un “tránsito fiscal” durante los años 2008-2010, con la ayuda temporal de los ingresos de privatizaciones y los mayores recaudos provenientes del ciclo alcista del período 2003-2007. Está entonces en manos del gobierno Uribe-II asegurarnos que las recomendaciones de la CIGP no se conviertan en una simple “anestesia”, dejándole al nuevo gobierno la enjundiosa tarea de entrar a corregir los desbalances fiscales más estructurales.

Como hemos podido comprobar, las termitas del gasto público (1991-2007), aupadas por la etérea definición del “gasto social” y la descentralización sin responsabilidades, terminaron por minar las estructuras fiscales colombianas. Esta situación se ha podido enfrentar temporalmente vendiendo los activos públicos (2002-2007), pero en los próximos años esta opción no estará nuevamente disponible.

Colombia se estará entonces debatiendo entre las reglas fiscales “con dientes” (tipo Maastricht) y la voluntad política “sin reglas fijas” (como en Chile). Pero todos sabemos que aun en presencia de reglas con “dientes”, la ausencia de voluntad política termina por descarrilar el frente fiscal. La Ley de Responsabilidad Fiscal que existe en Colombia no vale nada sin la voluntad política para enderezar las finanzas públicas de forma estructural... ¿Dónde está entonces y cuánto vale la voluntad política de Uribe-II? ANIF

Inversionistas ángeles, innovación y emprendimiento social

Iván Hernández *

Una reciente base de datos (GGDC 2007) evidencia que los trabajadores en los países latinoamericanos han trabajado un número relativamente más alto de horas por año¹, después de los países en desarrollo del noreste asiático, comparado con otras regiones en el mundo en los últimos cincuenta años. El Global Entrepreneurship Monitor (GEM de ahora en adelante) en su Informe de 2005 (Minniti, Bygrave, y Autio 2005) señala a América Latina como la región –de nuevo después del noreste asiático– con mayor actividad empresarial en el mundo. Pero a su vez, las empresas en esta región muestran niveles bajos de productividad e innovación, y las actividades productivas continúan concentrándose en “maquilas”, la provisión de recursos naturales, y los servicios y actividades comerciales de remuneración baja. La incisiva pregunta que Hirschman (1958)

planteó hace ya cincuenta años sigue vigente hoy: ¿cómo canalizar todo este potencial trabajador empresarial latinoamericano, entre otras fuerzas de desarrollo latentes, hacia las actividades más complejas, productivas e innovadoras?

Durante los años ochenta y noventa los objetivos de contar con una disciplina y estabilidad macroeconómicas dominaron la política económica en América Latina. El crecimiento más esencial, o si se quiere más “orgánico”, basado en el ascenso y sostenimiento de empresas nuevas y competitivas, ha empezado a tener, hasta ahora, un lugar central en la política económica de la región. En América Latina, junto con África y Medio Oriente, según GEM, se encuentra el número más alto de empresas basadas en la necesidad (i.e. *necessity based entrepreneurship*^a) a nivel global. En efecto, mientras que en el mundo desarrollado, en prome-

dio, solamente un empresario de cada diez está basado en la necesidad, en América Latina este mismo tipo de empresas es cuatro veces mayor (!); es decir, para cada diez empresarios en América Latina, aproximadamente, cuatro surgen de la necesidad. Por lo tanto, hacer empresa en América Latina, por su propia naturaleza, tiene connotaciones diferentes al resto del mundo. Desgraciadamente, el tipo de empresario implícito en la visión más convencional de la política económica está todavía

* Ph.D (Manchester, CRIC) – Profesor asociado, Escuela de Economía Universidad Nacional de Colombia.

Emails: idhernandezu@unal.edu.co, idhu1970@hotmail.com.

¹ El promedio de horas anuales trabajadas por trabajador entre 1950-2005 (<http://www.ggdc.net>).

^a Firmas que fueron fundadas por personas desempleadas que decidieron convertirse en “cuenta-propia”.

arraigado en el empresario basado en la *oportunidad*^b y con una fuente de financiamiento más de tipo formal, de acuerdo con Torres (2005), que en la inversión informal y en empresas basadas en la necesidad.

En la visión convencional también se han centrado esfuerzos de política económica en mejorar las condiciones relacionadas con la reducción de costos de transacción para que los empresarios puedan usar más eficientemente el mecanismo de mercado, como por ejemplo (Clavijo y Vera 2007): creación de empresas (i.e. flexibilización del mercado de trabajo, minimización de costos económicos para fundar empresas, contratar y despedir trabajadores); reducción de riesgos para atraer inversionistas (i.e. buenas prácticas de gobierno corporativo, responsabilidad social y contable); refuerzo de los

superan la asimetría de información entre ellos y los inversionistas formales potenciales, como en el caso del capital-riesgo. Otros esfuerzos de la investigación han encontrado en las colaboraciones interorganizacionales, los *joint-venture* y las alianzas estratégicas, foco de innovación en los sectores de alta tecnología del mundo desarrollado (Coombs y Metcalfe 2002). Esta agenda tal vez mejora nuestra comprensión en la relación entre empresarios e inversionistas en los países desarrollados, pero no responde a la realidad latinoamericana (Prowse 1998, y Shane, Scott y Daniel Cable 2002).

Los esfuerzos también deberían centrarse en investigar cómo los empresarios realmente atraen inversionistas para superar ambientes adversos, con bajos niveles de acceso a capital y conocimiento y altas barreras a la competencia. Según recientes estudios, países en vía de desarrollo en América Latina han diseñado innovaciones institucionales y financieras idiosincrásicas para el desarrollo de empresa (O'Halloran, Rodríguez y Vergara 2005). Así como cuando Alemania empezó hace más de un siglo a cerrar su brecha con el Reino Unido, los cambios institucionales les son principalmente atribuidos a innovaciones en las fuentes de financiamiento para el desarrollo, "instrumentos poco conocidos y sin contrapartes en el mundo desarrollado" (Gershenkron (1962) citado en UNIDO, pág. 10). Así como en la historia de desarrollo de Alemania, en América Latina hay indicios de que nuevos instrumentos institucionales se están desarrollando para superar los obstáculos a la entrada

de industrias tecnológicamente más complejas, de mayor escala e intensivas en capital.

Recientes resultados de investigación (Hernández 2007) señalan cómo, en países latinoamericanos como Colombia, comunidades densamente conectadas y arraigadas en redes sociales surgieron como respuesta a las sociedades exclusivistas en que viven –para financiar y apoyar las actividades innovadoras e intensivas en conocimiento. En particular, estudiamos cómo el "efecto túnel" (es decir la movilidad social a través de las fuerzas empresariales organizadas), término acuñado por Albert Hirschman en los años setenta (Hirschman y Rothschild 1973), surge como alternativa para la organización y coordinación de recursos productivos dentro de sociedades desiguales. Tradicionalmente, las empresas en América Latina se han financiado y se han apoyado en inversionistas "ángeles" tradicionales, como la familia y los amigos. La literatura sobre el tema ha prestado mucha atención a esta fuente clásica de financiar las actividades empresariales. Sin embargo, las redes so-

Se han centrado esfuerzos de política económica en mejorar las condiciones relacionadas con la reducción de costos de transacción.

derechos de propiedad y de los mercados de capital formales (i.e. leyes de patentes, seguridad de contratos, protección a inversionistas pequeños, dinámica en el mercado de emisión de acciones y títulos de renta variable) y la regulación estatal respectiva. Se han hecho pocos esfuerzos por entender cómo los inversionistas y empresarios interactúan recíprocamente en los países latinoamericanos (O'Halloran, Rodríguez y Vergara 2005). Un gran volumen de esfuerzos de investigación se ha concentrado en averiguar cómo los empresarios

do Alemania empezó hace más de un siglo a cerrar su brecha con el Reino Unido, los cambios institucionales les son principalmente atribuidos a innovaciones en las fuentes de financiamiento para el desarrollo, "instrumentos poco conocidos y sin contrapartes en el mundo desarrollado" (Gershenkron (1962) citado en UNIDO, pág. 10). Así como en la historia de desarrollo de Alemania, en América Latina hay indicios de que nuevos instrumentos institucionales se están desarrollando para superar los obstáculos a la entrada

^b Empresas que se fundaron basadas en la percepción de una oportunidad comercial. La distinción entre la actividad empresarial basada en la oportunidad y aquella basada en la necesidad ha sido desarrollada por GEM como una manera de distinguir entre los países donde la nueva creación de firmas ocurre principalmente debido a la identificación de una oportunidad de aquellas firmas donde esto ocurre para escapar del desempleo principalmente. Si el desempleo es el incentivo principal para crear un negocio, puede no haber tiempo para buscar buenas oportunidades, ni para la creación detallada de planes, ni para buscar consejo experto. Así, independientemente de la productividad y/o aprendizaje después de la creación de la empresa, las oportunidades de supervivencia de la misma pueden verse afectadas por efectos de selección previos a la creación de la firma.

ciales de inversionistas “ángeles” no tradicionales han empezado a surgir como mercados de capital informales arraigados en redes comerciales en años recientes. Datos recogidos por esta misma investigación, con base en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) de Colombia, parecen apoyar el ascenso de empresas entre 1997-2003 más accesibles a inversionistas “ángeles” no tradicionales, en particular las empresas pequeñas y medianas (Pymes):

1) Las Pymes en Colombia, dentro de un número significativo de sectores económicos, tienen una tendencia a contar cada vez menos con fuentes de financiamiento como el endeudamiento y los recursos propios como la reinversión de ganancias. Las Pymes cuentan cada vez más con fuentes de financiación alternativas en el mercado de capitales.

2) Este fenómeno ocurre sobre todo dentro de los sectores en que las Pymes con organización jurídica anónima (Pymes S.A.) tienen una participación mayor que las empresas con otro tipo de organización jurídica como las sociedades limitadas o unipersonales. Estos últimos tipos de organización jurídica son característicos de las Pymes basadas en inversionistas ángeles clásicos como la familia.

3) Al mismo tiempo se encontró, por lo menos en la industria manufacturera, que las Pymes con organización jurídica anónima, en promedio, presentan una productividad laboral más alta y mayores niveles de innovación (en un sentido estricto y amplio) que el resto de Pymes con otras organizaciones jurídicas.

Estos resultados se constituyen en una evidencia importante de que el grado más alto de libertad para negociar acciones y títulos de renta variable que las Pymes anónimas detentan en países como Colombia

—por lo menos en un grado mayor que las sociedades limitadas y unipersonales— permitió el ascenso de un mercado informal de acciones, bonos, etc.. Dicho mercado informal no está perfectamente capturado por la bolsa de valores “formal” como la Bolsa de Valores de Colombia, el mercado de capital-riesgo, inversionistas institucionales o inversionistas “ángeles” clásicos, como la familia o los amigos. El mercado de capitales “ángel” no tradicional —donde los individuos proporcionan no sólo el capital-riesgo directamente a pequeños, medianos, e incluso microempresarios, sino también conocimiento y experiencia— opera en la (casi total) oscuridad. Muy poco se conoce acerca del tamaño del mercado, el alcance, el tipo de empresas que atraen el capital “ángel”, el perfil de los inversionistas, incluso en los países desarrollados

(Prowse 1998). La investigación presenta evidencia relacionada con la inversión “ángel” y su vínculo con el emprendimiento, basada en una investigación del sector de *software* sustentada en encuestas, entrevistas y el Análisis Comparativo Cualitativo (QCA) entre los miembros del Parquesoft, un cluster del *software* en Cali, Valle del Cauca.

El argumento de *embeddedness* (i.e. arraigamiento en relaciones y redes sociales) de Granovetter (1985), Powell, Koput y Smith-Doerr (1996) y Dosi y Marengo (2007) se manifiesta en Parquesoft a través de redes de aprendizaje con escuelas de sectores marginados en Cali, articuladas con sus propias escuelas de emprendimiento. Estas escuelas reclutan a es-

tudiantes en colegios, permitiéndoles aprender y cooperar con los empresarios previamente especializados, pero con la condición de compartir su experiencia y conocimiento en el futuro. Este entorno institucional para la cooperación es un modelo del tipo *pay-it-forward* (i.e. pagar hacia delante) o de emprendimiento social. Es un motor de recuperación y desarrollo de valores y normas de cooperación, confianza, esfuerzo y trabajo duro. Se constituye así en un enriquecedor y extensivo proceso de aprendizaje

Las Pymes con organización jurídica anónima, en promedio, presentan una productividad laboral más alta y mayores niveles de innovación que el resto de Pymes con otras organizaciones jurídicas.

social dentro de un sector industrial y transversal como el desarrollo del *software*. No se trata simplemente de “empoderar” a los sectores marginados y hacerlos trabajar en grupo. El papel del emprendimiento social es el de canalizar el potencial trabajador y empresarial de una población marginada y excluida dentro de un marco institucional de recuperación de valores sociales y trabajo en red. Este tipo de marco institucional dentro de los países en vía de desarrollo como Colombia ha construido una espiral de formación de empresas, proyectos de innovación, externalidades positivas y capital social para todos los dolientes por ejemplo en regiones como Medellín (Montoya y Eichman 2005). De esta manera se despliega el

potencial de empresarios jóvenes y se impulsa también el desarrollo de las Pymes (Rincón y Jiménez 2005). Así, el sistema de educación y las redes informales creadas en Parquesoft

ca el ascenso de nuevos microfenómenos sociales que inducen cambios en las estructuras económicas. Investigaciones futuras deberían mejorar nuestra comprensión acerca

Mejorar y/o crear canales adecuados de comunicación para que los empresarios atraigan fuentes de financiación se constituye en un desafío interesante.

constituyen una alternativa social para los jóvenes marginados y Pymes en países en vía de desarrollo.

La existencia de Parquesoft indi-

de cómo pueden los potenciales inversionistas “ángeles” identificar, evaluar, invertir y conectarse en red con grupos no privilegiados en oportunidades de negocios innovadores. Las conexiones tradicionales en las sociedades desiguales vienen principalmente de la familia y amigos

y quizás de relaciones de trabajo anteriores (como jefe y empleados, etc.). Casos semejantes a Parquesoft (O’Halloran, Rodríguez y Vergara

2005) muestran que algunos inversionistas “ángeles” crecieron dentro de los sectores no privilegiados pero cuentan con una sensibilidad especial para ayudar a otros a ascender en la estructura social de una manera productiva. Mejorar y/o crear canales adecuados de comunicación para que los empresarios atraigan fuentes de financiación se constituye en un desafío interesante. Claro, en países en vía de desarrollo con mucho potencial humano represado, una vez se sepa públicamente que inversionistas ángeles están buscando oportunidades de negocio, se inundarían de propuestas de bajo nivel y calidad. Pero esta situación no debe tornarse en una razón para justificar las crecientes barreras del mercado de capitales que estropeen la posibilidad de unir a inversionistas ángeles y a empresarios. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Clavijo, S. y Vera, A. (2007), “El desarrollo del mercado de capitales en Colombia”, revista Carta Financiera, No 136, noviembre-febrero, págs. 7-13.
- Coombs, R. and Metcalfe, S. (2002), Organising for Innovation: Co-ordinating Distributed Innovation Capabilities, en Nicolai Foss and Volker Mahnke (ed.), Competence, Governance, and Entrepreneurship, Advances in Economic Strategy Research, Oxford, Oxford University Press.
- Dosi, G. and Marengo, L. (2007), On the Convergence of Evolutionary and Behavioral Theories of Organizations: a Tentative Roadmap, LEM, Working Paper Series, Scuola Superiore Sant’Anna, Pisa (Italy), January.
- Gerschenkron, A. (1962), Economic Backwardness in Historical Perspective, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- GGDC - Groningen Growth and Development Centre and the Conference Board, Total Economy Database, January 2007, <http://www.ggdc.net>.
- Hernández, I. (ed.) (2007), Empresa y desarrollo, Dirección de Investigaciones de la Universidad Nacional de Colombia (en edición).
- Hirschman, A. (1958 [1988]), The Strategy of Economic Development, Westview Press Inc., U.S.; Rev Ed edition.
- and Rothschild, M. (1973), “The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 4, Nov. págs. 544-566.
- O’Halloran, E., Rodríguez, P. and Vergara, F. (2005), Angel Investing in Latin America.. The Darden School Batten Institute. University of Virginia.
- Montoya, J. and Eichman M. (2005), IEFTA and Capitalia: Incubating and Funding New Ventures in Medellín, en: O’Halloran, E., Rodríguez, P. and Vergara F., Angel Investing in Latin America, The Darden School Batten Institute, University of Virginia.
- Minniti, M, Bygrave W.D., Autio E. (2005), Global Entrepreneurship Monitor 2005 Executive Report, Babson College and London Business School.
- Powell, W., Koput K. W. and Smith-Doerr L. (1996), “Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, No. 1. (Mar.), págs. 116-145.
- Prowse, S. (1998), “Angel Investors and the Market for Angel Investments”, *Journal of Banking & Finance* 22, 785-792.
- Rincón, O. and Jiménez J. (2005), Parquesoft: Nurturing Entrepreneurs, Transforming a Community in Angel Investing in Latin America, O’Halloran, E., Rodríguez P. and Vergara F. (eds), The Darden School Batten Institute, University of Virginia.
- Rodríguez, P. (2005), Institutions Matter: Angel Investing and Market Development in Latin America in Angel Investing in Latin America, O’Halloran, E., Rodríguez P. and Vergara F. (eds), The Darden School Batten Institute, University of Virginia.
- Shane, S. and Cable D. (2002), “Network Ties, Reputation, and the Financing of New Ventures”, *Management Science*, Vol. 48, No. 3, (Mar.), págs. 364-381
- Torres, S. (2005), Overview of Entrepreneurial Activity in North and South America, Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2004 - Launch Conference, Center for Entrepreneurship IAE, Business School and Management, Universidad Austral Director of GEM, Argentine National Team of GEM. January.
- UNIDO United Nations Industrial Development Organization (2005), Industrial Development Report, Capability Building for Catching-up: Historical, Empirical and Policy Dimensions.

Límites teóricos y prácticos a las intervenciones cambiarias: el caso del Banco de la República 2005-2007

El período 2005-2007 ha sido de una marcada turbulencia en el mercado cambiario nacional. A partir de diciembre de 2004, el Banco de la República (BR) se dejó embarcar en la peligrosa tarea de defender pisos cambiarios arbitrarios, recurriendo al expediente de las intervenciones discrecionales. Inicialmente las “trincheras” cambiarias se establecieron en la latitud de una TRM de \$2.300/dólar. Pasando de un confuso “discurso” sobre excesos de Reservas Internacionales Netas (RIN) ante el Congreso de la República, a niveles de los US\$10.300 millones, el BR procedió a incrementarlas a niveles de US\$15.100 millones en agosto de 2005. Pero, aun así, ese piso cambiario del BR fue derrotado por el mercado en septiembre de 2005. Se recurrió entonces a las “trincheras móviles”, parqueando su nuevo arsenal en los \$2.250/dólar durante el período septiembre 2005-diciembre 2006 y, posteriormente, en los \$2.200/dólar en el período enero 2007-marzo 2007.

El discurso cambiario del BR durante todo ese período era que “teó-

ricamente” no existía límite alguno a las intervenciones discrecionales para acumular RIN y, de contera, tampoco lo habría entonces para defender esos pisos cambiarios. Se daba a entender que esas intervenciones cambiarias discrecionales podían ser esterilizadas completamente y que ello no tendría porque incrementar la cantidad de dinero en la economía.

Más aun, el BR tomó una postura de desdén por el curso de los agregados monetarios y centró su discurso en “esterilizaciones monetarias de sus intervenciones cambiarias”, lo cual, supuestamente, le permitiría mantener la “tasa de interés” que determinaría el ritmo de inflación fijado bajo su esquema de Inflación Objetivo (IO).

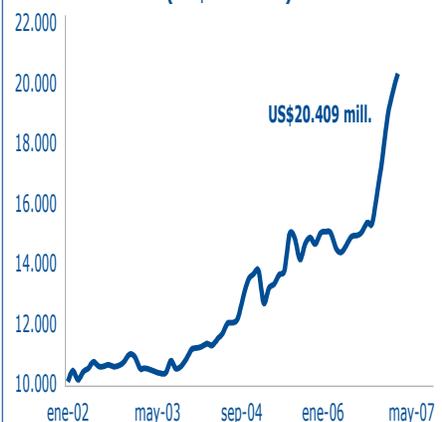
¿Cómo fue entonces que terminaron siendo derrotados (en la práctica) esos pisos cambiarios y cómo fue que se aceleró la expansión monetaria generando un rebrote inflacionario, con grave riesgo para las metas de 2007? ¿Cuáles son entonces los límites teóricos y los límites prácticos a las intervenciones cambiarias bajo el esquema de IO?

Estas preguntas son aún más relevantes al observar que: 1) las RIN (efectivamente) se elevaron de US\$10.915 millones en 2003 a US\$20.409 millones en mayo de 2007 (grafico 1); y 2) el índice de liquidez externa (RIN/amortizaciones) también se elevó de 1.1 a cerca de 2 durante ese período (ver Informe Semanal No. 879 de mayo de 2007).

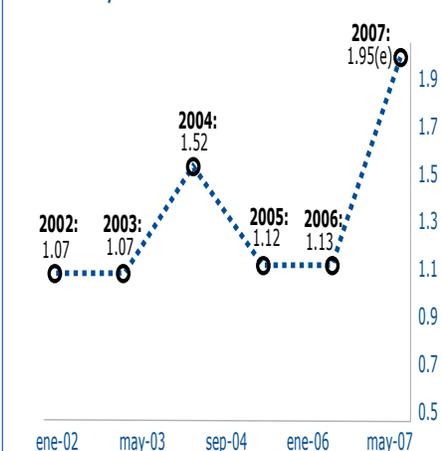
Como veremos, el BR se dio cuenta (tardíamente) de que las intervenciones cambiarias masivas sí tienen un límite práctico, al tiempo que la inflación se aceleraba por encima de la meta fijada para el año 2007. Procedió entonces a adoptar controles de capital (sabiendo de su baja efectividad) para poderse desentender políticamente de esa “imposible tarea” de andar fijando pisos cambiarios. Con ello le ha dejado claro al gobierno su obligación de colaborar por la vía fiscal para contener la apreciación. El Gobierno ha procedido a contratar menos deuda externa y a utilizar temporalmente el

* Corresponde al Informe Semanal Anif No. 890 de julio 23 de 2007.

Gráfico 1.
Reservas Internacionales Netas (RIN) de Colombia
(US\$ millones)



RIN/amortizaciones de deuda externa



Fuentes: Banco de la República y cálculos Anif.

ejemplo, los incrementos en RIN compensados por venta de TES del BR rápidamente enfrentan el límite de tenencia mínima de TES para que el BR pueda realizar sus operaciones de mercado abierto (OMA). El límite teórico sería $TES = 0$, pero en la práctica es $TES = \text{mínimo de } \1.5 billones (¡líquidos!).

En segunda instancia, frente a incrementos en RIN, el BR podría usar sus ventanillas de contracción y/o hacer una expansión neta inferior por su ventanilla de expansión. Esta estrategia también encuentra su límite teórico en la búsqueda de un alza “marginal” en la tasa de contracción respecto a la tasa de expansión repo del BR. En el límite, la tasa de contracción “alcanzaría” la de expansión y esto generaría un *round-tripping* del dinero, lo cual destruiría el mercado monetario. Su límite práctico aparece mucho antes de la convergencia de estas tasas y se refleja, además, en un insostenible déficit cuasifiscal del BR.

Finalmente, el BR puede usar su posición de ser “banquero del gobierno” para intentar compensar el incremento de RIN atrayendo depósitos de la Tesorería

Nacional. En este caso, el límite viene dado por la capacidad de ahorro del fisco, que claramente no es infinita. Como veremos, su capacidad práctica es bastante limitada, aun en años en que se ha apoyado en los recursos de privatización.

Los límites prácticos. En el caso de la tenencia de TES por parte del BR, se sabe que el “capital de trabajo” para poder adelantar sus OMA es del orden de los \$2-\$3 billones. Sin embargo, dichos TES deben tener alta liquidez, lo cual implica que el BR debe dejar un margen de 30%-40% para lograr dicha meta operativa.

El saldo de TES fluctuó en el rango \$1-\$4 billones durante 2000-2007. De hecho, cabe recordar los difíciles momentos operativos de finales de 2004 cuando dicho “capital de trabajo” estuvo entre \$0.7-\$1.5 billones. Al cierre de 2006, dicho saldo era de \$2.4 billones, pero alcanzó a descender a los \$1.5 billones en abril de 2007, como resultado de las esterilizaciones adelantadas para frenar el impacto monetario resultante de haber incrementado las RIN en cerca de US\$5.000 millones (29%) durante lo corrido de 2007.

De otra parte, las ventanillas de contracción estuvieron cerradas entre diciembre de 2004 y marzo de

presupuesto para ayudar a sectores afectados.

Los límites teóricos a las intervenciones cambiarias. El balance del BR nos señala que mantener la base monetaria inalterada, ante un incremento de RIN, requiere: 1) reducir otros activos (TES); o 2) incrementar los pasivos con el sistema financiero o con el Tesoro Nacional (ver cuadro 1). Si cada peso de incremento en RIN se compensa por cualquiera de estas vías, entonces se habla de una “esterilización monetaria al 100%”.

Sin embargo, este método no se puede aplicar *ad infinitum*. Por

Cuadro 1. Balance del Banco de la República

ACTIVOS	PASIVOS
<ul style="list-style-type: none"> Reservas Internacionales Netas (RIN) Títulos públicos (TES) 	<ul style="list-style-type: none"> Base monetaria = Efectivo + Reservas Depósitos del gob. en el BR (Tesorería) Depósitos en el BR de otros agentes Pasivos no monetarios
	PATRIMONIO
	<ul style="list-style-type: none"> Capital Ajuste por valorizaciones Utilidad del ejercicio
Fuente: Elaboración Anif.	

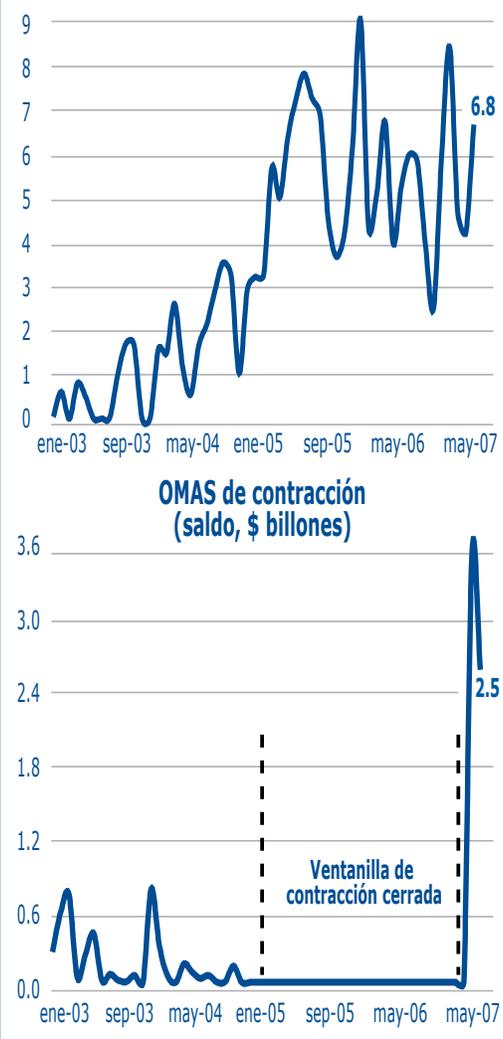
2007 (ver gráfico 2). En abril de 2007 se reabrieron, captando a tasas elevadas de 7.15%-8.25% respecto al 4.75% que traían. Las captaciones de abril-mayo de 2007 fluctuaron entre \$2.5-\$3.5 billones. En estos niveles tan elevados de tasas de interés se ha hecho evidente que se generan dos tipos de problemas: 1) se estrechan los márgenes entre tasas pasivas-activas, generando incentivos perversos para arbitrar recursos a costillas del BR; y 2) se deteriora la posición cuasifiscal del BR, ya que el retorno sobre las RIN (un promedio de 2%-3% anual en “apreciados” dólares) no logra compensar la remuneración de los pasivos captados por ventanilla (en el margen).

Finalmente, tenemos el mecanismo de esterilización a través de los depósitos de la Tesorería (del gobierno) en el BR. Estos depósitos de la Tesorería alcanzaron un tope de \$9.1 billones en marzo de 2006 (ver gráfico 2) y el entendido entre BR-Gobierno es que mantendrían un promedio cercano a los \$5 billones. Aunque en los últimos doce meses (al corte de mayo de 2007) se ha honrado este compromiso, al registrar un promedio de \$5.4 billones, es claro que este mecanismo ni se podía presionar más, ni su estabilidad está garantizada hacia el mediano plazo, evidenciando su limitación práctica.

Conclusiones. Como hemos visto, estos tres mecanismos de esterilización (vía TES, ventanillas y depósitos de Tesorería) presentan tanto límites teóricos como prácticos a la hora de entrar a compensar la expansión monetaria que generan las acumulaciones de RIN.

Así, el peligroso curso de las intervenciones cambiarias discrecionales (y

Gráfico 2. Instrumentos de contracción monetaria
Depósitos de la Tesorería en el BR
(saldo, \$ billones)



Fuentes: Banco de la República y cálculos Anif.

en ocasiones “masivas”) del período 2004 (diciembre)–2007 (mayo) tuvo que ceder nuevamente a la flotación cambiaria por cuenta del exceso de dinero que terminó generándose al no poderse esterilizar una-a-una la acumulación de RIN. Los agregados monetarios (base, M1, M1A y M3) habían pasado a crecer a ritmos promedio del orden de 12%-20% real anual

durante estos años y, finalmente, apalancaron una demanda agregada a ritmos de 9%-11% real. Todo esto terminó por incrementar la inflación subyacente a ritmos superiores al 4% que se tenía como meta-media para el año 2007.

Todo parece indicar que la lección ha sido aprendida y que estamos regresando al marco de la IO con una tasa de cambio flotando, habiendo cesado las intervenciones discrecionales durante los meses de junio-julio de 2007. El acompañamiento de las señales vía tasas de interés (con una repo a niveles de 9%) mediante el instrumental de restricciones cuantitativas sobre el circulante (ventanillas y encajes), a partir de abril-mayo de 2007, ya empieza a dar algún resultado. La inflación debe continuar reduciéndose del 6% actual a 5% anual hacia finales de 2007, aunque seguramente desbordará el techo del rango (4.5% anual).

Hemos visto que el BR finalmente se dio cuenta de que SÍ existían límites teóricos y prácticos a las esterilizaciones y decidió virar hacia una nueva economía política cambiaria. Procedió a imponer las restricciones cuantitativas sobre el endeudamiento externo (castigando el corto plazo con un impuesto a-la-Tobin), a fin de poderse concentrar en el control inflacionario.

Entre tanto, el BR le dio la señal (correcta) al gobierno de que se necesitaba un apoyo fiscal en la lucha contra la apreciación cambiaria. Las recomendaciones de la Comisión Independiente de Gasto Público han llegado oportunamente y el gobierno tiene ahora tareas pendientes tanto de corto como de largo plazo, que el mercado estará monitoreando muy de cerca. ANIF

Las ‘metas volantes’ del milenio: ¿en qué va Colombia?

En el año 2000, cerca de 190 países adoptaron los llamados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” y recientemente se divulgó una evaluación parcial de los progresos hechos con relación a dichas metas sociales, tanto a escala local como mundial.

En Colombia también se dieron a conocer algunas evaluaciones de esas “primeras metas volantes”. El gobierno de Uribe-I obtuvo buenos resultados. Por ejemplo, en el período 2002-2006, la pobreza absoluta se redujo en 11 puntos porcentuales, al pasar de 56% a 45% de la población. De forma similar, la pobreza extrema se redujo en 10 puntos porcentuales, al caer de 22% a 12% de la población durante el mismo período. Adicionalmente, la concentración del ingreso, medida a través del coeficiente de Gini, se redujo de 0.58 a 0.54 (ver gráfico 1).

No obstante, a pesar del progreso observado en todas estas variables, los niveles de ellas (pobreza del 45%, indigencia del 12% y concentración del 0.54) todavía constituyen una vergüenza social para Colombia. De allí que resulte oportuno evaluar qué tanto progreso se ha hecho con miras

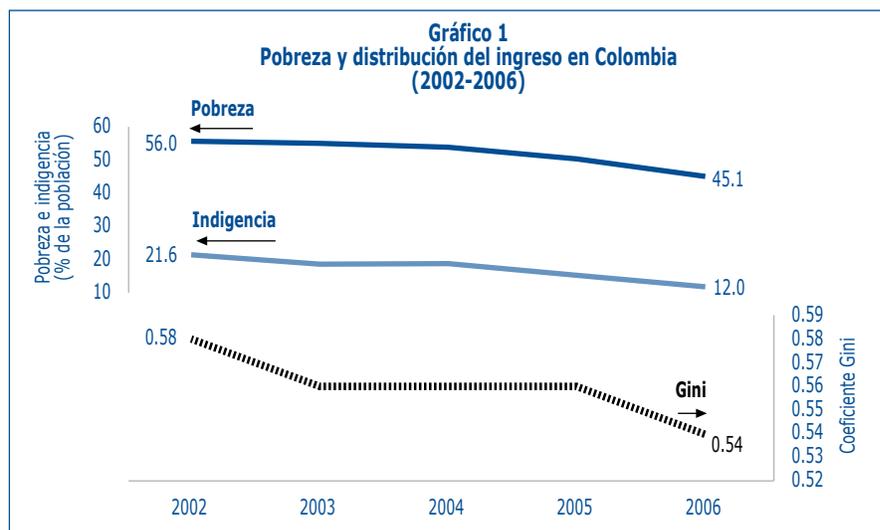
a poder cumplir los objetivos trazados para los años 2010 y 2015 (según lo discutido en el *Informe Semanal* No.860 de diciembre de 2006).

Una visión social de conjunto

Respecto a las Metas del Milenio, Colombia parece andar por buen camino. De los ocho objetivos acordados, Colombia ha logrado grandes avances en una mayor igualdad de

género, tanto a nivel laboral como educativo. De hecho, Colombia ya se ubica en el quintil superior de países con elevada igualdad de género; lo que es notorio a nivel de los cargos públicos. De otra parte, el mayor acceso a los servicios públicos de acueducto-alcantarillado también apunta a lograr coberturas universales para el año 2015.

* Corresponde al *Informe Semanal* Anif No. 883 de junio 4 de 2007.



Fuentes: DNP (2006) y cálculos Anif.

Los mayores desafíos están en las áreas de salud y en lograr una mejor distribución del ingreso. Por ejemplo, el Banco Mundial acaba de señalar que la alta desigualdad del ingreso en Colombia bien podría retrasar la consecución de las metas de reducción de la pobreza para el año 2015. Esta desigualdad también se manifiesta en un menor acceso a los servicios de salud para los más pobres.

Pero lo que frecuentemente se olvida es que buena parte de estos resultados sociales es el producto directo de haber tenido una serie de políticas macroeconómicas que han permitido que los beneficios del crecimiento, a tasas promedio de 5.1% durante 2003-2006, caigan en cascada sobre la población menos capacitada, dándoles nuevas oportunidades de empleo. Pero este proceso de reducción de la pobreza requiere un impulso sostenido; la meta de reducir la pobreza absoluta a tan sólo el 28.5% de la población a la altura del año 2015 todavía luce exigente (ver cuadro 1).

Pobreza en Colombia

Según la Encuesta Continua de Hogares (ECH), la pobreza absoluta

en Colombia era del orden del 60% y la indigencia del 23% a mediados de los años noventa. La doble condición de aceleración económica y de mejor focalización de los programas de lucha contra la pobreza (basados en la Red de Apoyo Social) han permitido reducir la pobreza a niveles del 45% y la indigencia al 12%, como ya lo explicamos.

La mayor reducción de la pobreza ocurrió a nivel urbano, pasando de 50.4% a 39.1% entre 2002 y 2006, mientras que en la zona rural tan sólo cayó 8 puntos porcentuales, cerrando en 62% (cifra bastante elevada). En el caso de la pobreza extrema, ésta registró un 8.7% en la zona urbana y 21.5% en la zona rural en el año 2006. Se ha estimado que cerca del 60% de la reducción en pobreza obedeció al crecimiento económico propobre y el restante 40% se explicaría por políticas sociales de focalización.

Ahora bien, aún persisten serias discrepancias a nivel regional. Por ejemplo, mientras que la indigencia se redujo en 70% en las áreas de Cartagena y Bucaramanga, ésta se incrementó otro tanto en Chocó, Boyacá y Córdoba durante los años 2002-2006.

Esto implica que se requiere mayor focalización en el apoyo a las familias más vulnerables, en vez de continuar malgastando los dineros de las regalías o en expansiones de los gastos en educación superior pública. Aun con una economía en expansión, si el quintil más pobre continúa recibiendo tan sólo el 2.9% del ingreso, mientras que el 20% más rico recibe el 62%, llegar a reducir la pobreza absoluta a niveles de 28.5% será muy difícil.

Estratificación vs. Sisben

No existe en la teoría económica una función de utilidad social que indique cuánto debe invertir un país en programas asistenciales. Lo que sí es evidente es que Colombia parece haber escogido el peor de los caminos: grandes subsidios en programas que no llegan a los más pobres. El más penoso es la asignación de casi 5% del PIB (un tercio del recaudo) para sufragar pensiones con altísimos subsidios que tan sólo le llegan a un millón de colombianos (frente a casi 20 millones de trabajadores).

Anif ya había expresado su preocupación por el sesgo que se podría estar generando en cuanto a la medición de desigualdad de ingreso derivada de las encuestas de hogares (ver Comentario Económico del Día 3 de mayo de 2007). En esta ocasión nos preocupa el sesgo en la información y en la focalización de los programas sociales. Por ejemplo, cerca del 40% de los subsidios en los consumos de servicios públicos corresponde a familias de estratos medios-altos (3, 4 y 5). El problema de utilizar la estratificación como “instrumento” de asignación es que, al igual que el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), le otorga demasiado peso a las características de vivienda, sin realizar un cruce adecuado contra los ingresos del

Cuadro 1
Metas del Milenio y Plan de Desarrollo 2007-2010

Objetivo	Metas		
	2006	2010	2015
Población por debajo de la línea de pobreza (%)	45.1	35.0	28.5
Coefficiente de Gini	0.54	0.50	0.47
Educación básica (cobertura, %)	92	100	100
Mortalidad infantil (casos/1.000)	19	16.5	14
Afiliación al régimen subsidiado (%)	66	100	100
Acueducto (% población rural con acceso)	68.6	75.1	82.2

Fuentes: DNP (2005) Visión Colombia II Centenario: 2019, DNP (2006) Plan de Desarrollo 2007-2010 y cálculos Anif.

hogar. Todavía subsiste el horror de familias verdaderamente adineradas cuyos servicios públicos se cobran como si fueran pobres, por el solo hecho de vivir en zonas consideradas como patrimonio nacional.

Aparentemente, el Sisben constituye una mejor herramienta de asignación de subsidios, pues sí ajusta por el ingreso de los hogares. No obstante, todavía está por comprobarse qué tan fidedignas son las respuestas sobre ingresos obtenidas a través de la encuesta. Este “instrumento” también ha mostrado problemas de información a nivel municipal.

En fin, la carencia de un buen instrumento de asignación de subsidios focalizados hacia los más pobres, especialmente a escala nacional, debería poner en remojo la cabeza de aquellos funcionarios públicos que creen que ésta es la vía para acabar con la pobreza absoluta. Este esquema no sólo resulta siendo muy costoso a nivel presupuestal, sino que es fácilmente manipulable por los políticos regionales, donde el desplazamiento territorial es un serio obstáculo para la buena efectividad de estas políticas. No debemos olvidar que están en juego cerca de \$130 billones del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, de un total aprobado de \$229 billones.

Metas del Milenio

Otra de las metas que Colombia debe lograr antes de 2015 es alcanzar cobertura universal (bruta) en educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria) y 93% de cobertura en educación media. Tanto las políticas por demanda (Familias en Acción, Paces) como de oferta (La Revolución Educativa) han logrado aumentar de forma importante el número de matriculados

y el número de nuevos cupos en las escuelas.

Sin embargo, el éxito de estas políticas depende de la estrategia con que se aborden los problemas de deserción-repetición. Durante 2002-2006, la tasa de deserción de la educación básica y media se redujo de 7.5% a 5.7% en los colegios oficiales, aunque esta cifra podría estar subestimada debido a la alta deserción que se presenta entre “ciclos escolares”. Pero el mayor reto está ahora en el campo de mejoras en la calidad educativa. Según el Banco Mundial más del 50% de los niños de nueve años en Colombia está por debajo del mínimo requerido en los exámenes de la OECD, junto a Marruecos. No cabe duda sobre la urgencia de concentrar los esfuerzos públicos en mejorar la calidad de la educación básica, antes que desperdigarse en otros asuntos.

Mejorar la salud sexual y reproductiva es otra de las metas en las que Colombia se encuentra rezagada. Contrario a la tendencia mundial, entre 1999 y 2006 las madres adolescentes se incrementaron de 12% a 21%. Esta situación encierra dos grandes desafíos: el crecimiento poblacional y las trampas de la pobreza. Como es bien sabido, una de las llaves para salir de la pobreza viene dada por la mayor educación femenina y su consecuente participación en el mercado laboral. Esto, adicionalmente, tendría un impacto directo sobre la salubridad y la nutrición a nivel familiar.

Conclusiones

Dada la estrechez presupuestal, el Gobierno tiene que ser exitoso en

“graduar a la gente de pobre”. Los programas asistenciales de carácter permanente (para un mismo hogar) no le sirven a nadie y se vuelven rápidamente focos de corrupción. Hemos visto que se han hecho progresos importantes en materia de reducción de la pobreza absoluta y la indigencia, pero ello no proviene únicamente (ni principalmente) de los programas

Los programas asistenciales de carácter permanente (para un mismo hogar) no le sirven a nadie y se vuelven rápidamente focos de corrupción.

asistenciales. Por el contrario, buena parte de esos resultados es atribuible a un buen aprovechamiento del ciclo económico alcista (2003-2006), apalancando inversiones y generando nuevas fuentes de empleo. Los beneficios cascada del crecimiento propobre han permitido reducir la pobreza a niveles de 45% y la indigencia a niveles de 12%.

Claro está que deben continuar y afinarse los programas asistenciales, como Familias en Acción, pero con un criterio de temporalidad bien definido. Esto implica depurar los instrumentos de asignación de subsidios, donde tenemos entendido que ya se trabaja con un Sisben de nueva generación, que ojalá esta vez evite su politización regional. En síntesis, los programas asistenciales deben reorientarse hacia la pobreza extrema, especialmente en las zonas rurales afectadas por la violencia y el desplazamiento, asegurándose de darles paso hacia esquemas de sostenibilidad propia. 

Remesas y desarrollo en América Latina*

Pablo Fajnzylber y Humberto López**

Lo miremos como lo miremos, las remesas son de suma importancia para la región de América Latina (LAC). Primero, si éstas se miran en función de su volumen, con un monto estimado de casi \$50 mil millones en 2005, LAC es la región del mundo en vía de desarrollo que más remesas recibe, seguida por Asia del este con \$44 mil millones. Aquí sin embargo habría que tener en cuenta que la población de LAC es más o menos un cuarto de la de Asia del este, por lo que en términos per cápita la diferencia es bastante más sustancial de la que sugieren los números agregados. Segundo, si miramos la evolución temporal de las remesas a la región, nos encontramos que durante los últimos veinticinco años, éstas se han multiplicado por 25 (se estima que en 1980 las remesas a LAC fueron de unos \$2 mil millones). Ciertamente, es posible que gran parte de este incremento sea el resultado no tanto de un incremento real de las

remesas sino de una mejora en los sistemas estadísticos de medición. Sin embargo, las magnitudes en juego y el gran aumento en los flujos de emigración de latinoamericanos durante las últimas décadas sugieren que, descontando los problemas estadísticos, las remesas han de hecho aumentado significativamente. Tercero, si el punto de referencia es el monto de otros flujos financieros internacionales, hoy por hoy las remesas a LAC son comparables a los montos de Inversión Extranjera Directa (en el año 2004, las primeras representaban aproximadamente un 70% de la segunda) y mucho mayores a la asistencia oficial al desarrollo de la región (más de seis veces). Hay países en LAC que reciben más de \$20 mil millones al año (es el caso de México, que lo convierte en el mayor receptor de remesas no sólo de LAC sino del mundo), y países donde estos flujos representan más del 50% del PIB (como en el caso de Haití).

No es por lo tanto sorprendente el interés que el tema de las remesas ha generado en la comunidad internacional, tanto a escala académica como de una manera más relevante a nivel de los responsables de política. En este ensayo, repasaremos algunas preguntas que se han generado en torno al tema de las remesas, incluyendo: ¿cuántas son y a quiénes van dirigidas? ¿Contribuyen éstas a la reducción de la pobreza? ¿Hay costos asociados con las remesas para las diferentes economías? ¿Cuáles son los principales retos de política económica que deben afrontar los gobiernos de países

* El presente ensayo está basado en gran medida en el trabajo de los autores titulado "Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America". Las opiniones vertidas en este ensayo representan únicamente las ideas de los autores y no deberían ser atribuidas al Banco Mundial, sus Directores ejecutivos, o los países que éstos representan.

** Economistas Banco Mundial.

que experimentan un alto influjo de remesas?

¿Cuántas son y a quién van dirigidas las remesas?

Como se mencionó anteriormente, en 2005 (último año para el que tenemos cifras observadas) las remesas a la región latinoamericana llegaron a casi \$50 mil millones (gráfico 1) y para el año 2006 se estima que pueden haber llegado a unos \$60 mil millones. La importancia de estos flujos para cada país difiere dependiendo del contexto en el que se midan. Por ejemplo, el país que más remesas recibe en términos de volumen es México (con más de \$20 mil millones) seguido por Colombia y Brasil (con cerca de \$5 mil millones cada uno). Claramente, la preponderancia de los tres países anteriormente mencionados está relacionada con el tamaño de la población y de la economía de los mismos, por lo que si el objetivo es comparar la importancia de las remesas, parece más lógico una comparación en términos per cápita, o en razón al Producto Interno Bruto (PIB). Así, en términos per cápita, los países que recibieron más remesas en el año 2005 fueron Granada (con más de \$700), Jamaica y Barbados (con más o menos \$500), y el Salvador, República Dominicana, y Haití (con remesas entre \$250 y \$400). Finalmente, en razón del PIB, el país que más remesas recibió en 2005 fue Haití (más del 50% del PIB), seguido de Honduras, Granada, Jamaica, El Salvador, y Guatemala con remesas en el orden del 15% al 20% del PIB.

Una pregunta que parece bastante natural en este contexto se refiere a quién se beneficia con estas remesas. De acuerdo con un estudio reciente del Banco Mundial, *Close to Home: The Develo-*

pment Impact of Remittances in Latin America (al cual nos referiremos como *Close to Home* en el resto del ensayo), el número de familias que se benefician de las remesas podría oscilar entre más de un 25% de la población en Haití y menos de un 3% de la población en Perú. Casos intermedios serían los de República Dominicana y El Salvador donde entre el 15 y el 20% de la población recibiría remesas y los de México y Ecuador donde las familias beneficiarias estarían en torno al 5%. Un grado de heterogeneidad adicional aparece cuando uno se enfoca en la posición de los que reciben remesas en la distribución de la renta, y aquí se pueden encontrar patrones como el de México donde el 60% de las familias que reciben remesas está en el primer quintil de la distribución del ingreso (sin incluir las remesas) y el caso de Perú donde aproximadamente el 40% de las familias a las que les llegan remesas estaría en el quintil más alto de la distribución. De nuevo entre estos dos casos extremos se pueden observar patrones que tienden al de México (caso de Ecuador, El Salvador, Guatemala, y Paraguay), patrones que tienden al de Perú (caso de Nicaragua), y patrones donde las

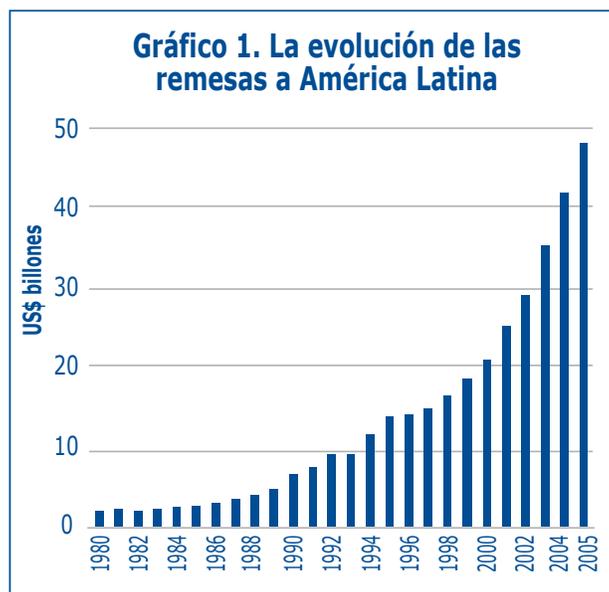
remesas les llegan a todos los quintiles de la distribución más o menos por igual (Bolivia, Haití, Honduras, y República Dominicana). En otras palabras, si bien hay países donde las remesas fluyen hacia sectores más o menos pobres, en general es difícil afirmar que las remesas están dirigidas principalmente hacia los pobres. No es difícil entender que este específico patrón de remesas podrá en algunos casos restarles efectividad como motor de reducción de la pobreza.

¿Las remesas contribuyen a la reducción de la pobreza?

Cierto. De acuerdo con *Close to Home* las remesas contribuyen a la reducción de la pobreza. Hay dos razones fundamentales para esto. De una manera directa, las remesas elevan el nivel de ingresos de las familias que las reciben, esto quiere decir que a menos que (i) todas las remesas vayan a familias no pobres, o (ii) las remesas sean demasiado pequeñas para poder llevar por encima de la línea de pobreza a las familias que las reciben y que están por debajo de dicha línea, las remesas contribuirán a tasas de pobreza más bajas.

Por otra parte, las remesas también parecen contribuir a tasas de crecimiento mayores, con lo cual además del efecto directo habría un efecto indirecto que también contribuye a la reducción de la pobreza.

Ahora bien, dependiendo de la magnitud de las remesas, del patrón de distribución de las mismas (discutido arriba) y del impacto que tienen en el crecimiento económico—que como veremos más adelante parece depender del clima de inversión existente en el país (educación, calidad institucional, estabilidad



macroeconómica)—, el efecto que éstas tengan en los niveles de pobreza de los diferentes países será diferente.

Por ejemplo, en *Close to Home* se estima el impacto de las remesas en las tasas de pobreza (usando una línea de \$2 en paridad de poder de compra) de once países de la región (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, y Perú), concluyendo que cuando el contrafactual es la ausencia de remesas, la pobreza podría caer entre 0.1 puntos porcentuales (caso de Perú) y 5.1 puntos porcentuales (caso de El Salvador). Ahora bien, es posible que estos estimados estén sesgados teniendo en cuenta el contrafactual que estamos usando, que asume migración sin remesas. De hecho las estimaciones cambian radicalmente cuando se usa un contrafactual alternativo que pone las remesas y la migración como partes integrantes del mismo evento; esto es, cuando uno usa como contrafactual el caso de no migración. En este escenario, que requiere inferir cuál hubiera sido el ingreso de cada familia en el caso de que ningún miembro hubiera emigrado (algo que claramente introduce incertidumbre en el ejercicio), *Close to Home* estima que por una parte las remesas podrían haber tenido un impacto nulo sobre la pobreza en los casos de México, Paraguay y Perú, y por otra un impacto de unos 3 a 4 puntos porcentuales en el caso de Haití.

Las remesas por lo tanto disminuyen la pobreza pero este impacto es bastante modesto: en promedio, por cada punto porcentual del PIB de incremento en las remesas, la pobreza caería 0.4 puntos porcentuales.

Más allá de su efecto positivo para disminuir la pobreza en su dimensión de ingreso, las remesas también contribuyen a mejoras en los índices de capital humano como la educación y la salud. Por ejemplo, en la mayor parte

de los países latinoamericanos los índices de escolaridad de los niños de familias que reciben remesas son más altos que los índices de escolaridad de las familias sin remesas. En el caso de algunos países, como Nicaragua, estas diferencias en tasas de escolaridad son notables llegando a más del 15%. De una manera similar, las remesas también parecen contribuir a mejores niveles de nutrición infantil, de manera que los niños de familias que reciben remesas suelen tener mejores indicadores (peso por edad, altura por edad) en esta área.

¿Hay costos asociados a las remesas?

Sin duda que los hay, sobre todo cuando tenemos en cuenta que no hay remesas sin migración.

Así, en primer lugar tenemos que considerar los costos de tipo social. Cuando una persona migra no sólo deja atrás su país, sino que en muchos casos también deja atrás a su familia. Así, si bien es cierto que las personas migran por el deseo de

tener una vida mejor, también es cierto que hay importantes costos de tipo afectivo. Por otra parte, también hay costos para los que se quedan atrás, especialmente si son niños que tendrán que crecer en una familia donde sólo hay un progenitor, y en muchos casos sin ni siquiera eso. Otro aspecto a considerar en este contexto es el riesgo físico que corren muchos emigrantes al cruzar la(s) frontera(s), sobre todo cuando uno tiene en mente flujos de emigración ilegal. Aunque si queda un poco lejos de la realidad latinoamericana, éste es un aspecto que hoy en día aparece más relevante que nunca en el contexto de la emigración africana hacia Europa, y especialmente de los flujos de África del oeste hacia las Islas

Canarias donde un número significativo de emigrantes se aventura al mar regularmente en embarcaciones precarias.

En segundo lugar hay que tener en cuenta los costos de naturaleza más económica. Si por una parte es justo reconocer que los emigrantes contribuyen muy significativamente al PIB de los países que los acogen, la contraparte a esta realidad es que dejan de hacerlo en su país de origen. Cierto, si los emigrantes hubieran estado desocupados en su país de origen, entonces la emigración hubiera sido una solución ganadora para todos. En realidad, sin embargo, no todos los emigrantes partieron de una situación de desempleo. De hecho, de acuerdo con un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo

Las remesas también contribuyen a mejoras en los índices de capital humano como la educación y la salud.

(BID), la tasa de paro en origen de los emigrantes latinos en Estados Unidos estaría en torno al 50%. Cálculos usando la base de datos utilizada por *Close to Home* implican que en tal situación el PIB anual perdido por los países latinoamericanos por efecto de la migración podría estar entre 1% y 3%.

En tercer lugar, hay que mencionar el problema de la fuga de cerebros. En algunos países del Caribe, el 80% de la población con grado universitario vive fuera del país. En los países de Centroamérica, el problema es menor. Aun así, se estima entre el 20% y el 30% de los universitarios centroamericanos que vive fuera de sus países. ¿Por qué es importante esto? En primer lugar porque un importante *stock* de capital

humano de los países que pudiera estar contribuyendo al desarrollo del país no lo está haciendo dado que se ha visto avocado a la migración. En segundo lugar, porque las universidades de muchos de estos países reciben importantes subvenciones públicas, algo que a su vez implicaría que los países en vía de desarrollo están subvencionando el capital humano de los países desarrollados donde están estos emigrantes. El problema es aún más dramático cuando tenemos en cuenta que entre los cerebros fugados también hay muchos problemas de cerebros desperdiciados; esto es, graduados universitarios que trabajan en sectores que no demandan ningún tipo de calificación especial. De acuerdo con el estudio de un economista del Banco Mundial, Caglar Orden, la proporción de cerebros desperdiciados en el contexto de la emigración de América Latina hacia Estados Unidos podría estar en torno al 50%.

¿Cuáles son los principales retos de política económica que deben afrontar los gobiernos de países que experimentan un alto flujo de remesas?

Aunque si bien es cierto que hay intervenciones públicas que pueden mitigar algunos de los aspectos mencionados anteriormente (p.e. atención al menor que vive en familias con uno o ningún progenitor, cambios en la financiación universitaria, etc.), es cierto que en general éstas son áreas difíciles de atacar desde la perspectiva pública en un contexto en el que hay importantes flujos migratorios.

Sin embargo, además de los costos sociales mencionados anteriormente, hay otra serie de áreas que si bien por una parte pueden potencialmente ser un costo, por otra son más susceptibles de intervenciones públicas orientadas a corregirlas. En este ensayo nos concentramos en cuatro de estas áreas: problemas de competitividad, papel del sector financiero, costo de las remesas y clima de inversiones.

Las remesas pueden tener un impacto negativo sobre la competitividad a través de dos canales. En primer lugar, la evidencia empírica indica que la tasa de participación en el mercado de trabajo y el número de horas trabajadas por las familias que reciben remesas tienden a ser menores que las de aquellas familias sin remesas. En otras palabras, las remesas parecen elevar el salario de reserva de los que las reciben, algo que en principio puede poner presiones alcistas en los salarios. Esto a su vez disminuiría la competitividad de la economía, especialmente en los sectores económicos comercializables que tienen dificultades para pasar los precios al consumidor, al estar expuestos a la competencia internacional. Las alzas de precios se traducirían, por tanto, en una reducción de su cuota de mercado. En segundo lugar, las remesas también parecen contribuir a una apreciación del tipo de cambio real (el mecanismo sería similar al de la enfermedad holandesa), algo que también gravaría los sectores comercializables reforzando el efecto del aumento del salario de reserva. ¿Qué pueden hacer los gobiernos para mitigar este problema? En primer lugar uno puede mencionar la necesidad de mantener una política fiscal apropiada. Es bien sabido que las políticas fiscales más o menos expansivas contribuyen a la apreciación del tipo de cambio real, por lo que el primer paso sería revisar el marco macroeconómico del gobierno. Aunque si bien es difícil dar recomendaciones generales en un campo como éste, también es cierto que el hecho de que la mayor parte de los países latinoamericanos (la mayor excepción posiblemente sea Brasil) tenga cargas fiscales relativamente bajas hace que en el campo de la recaudación de impuestos haya una oportunidad bastante clara. Una segunda área de intervención se

referiría al fortalecimiento de las agendas de competitividad de los diferentes países. Nótese que no estamos diciendo que en países donde las remesas no son muy importantes las agendas de competitividad se pueden dejar de lado, sino más bien que las remesas son un motivo adicional para prestar atención a estas estrategias. Un aspecto final se referiría a la posibilidad de rebalancear la carga fiscal tomando un sesgo hacia los impuestos indirectos. La idea es que al pasar de una imposición directa (que típicamente grava el trabajo y la renta) a una indirecta (que típicamente grava el consumo), uno podría esperar un aumento en la oferta de trabajo, algo que a su vez neutralizaría en parte los efectos anteriores.

Un segundo reto a considerar, sobre todo en el contexto latinoamericano, se refiere al papel que juega el sector financiero. Hoy en día sabemos que países con sistemas financieros más desarrollados suelen tener tasas de crecimiento mayores, por lo que un posible canal por el que las remesas pueden afectar el desarrollo de los países es a través de una contribución positiva al desarrollo financiero. Y de hecho los países que reciben más remesas suelen tener mercados financieros más desarrollados. Desafortunadamente el efecto que se observa en América Latina es menor que el observado en otras partes del mundo. ¿Por qué ocurre esto? De acuerdo con una economista del Banco Mundial, María Soledad Martínez Peria, para entender esta situación es necesario tener en cuenta varios elementos. En primer lugar, los emigrantes latinoamericanos en Estados Unidos parecen estar menos bancarizados que los de otras regiones. En segundo lugar, la región tiene una baja densidad bancaria, algo que a su vez limitaría el acceso al sector por parte de la población: el número de sucursales bancarias por 100.000

km² es comparable con el de África Subsahariana. En tercer lugar, hay que considerar los altos costos de estar bancarizado en la región, que están entre los más altos del mundo. Finalmente, pudiera también existir una cierta desconfianza en el sistema visto el número de crisis financieras que ha sufrido la región en los últimos años. Debe recalarse, sin embargo, que el peso relativo de cada una de estas posibles explicaciones requiere investigación adicional y todavía está sujeto a debate.

Un tercer reto a considerar está relacionado con los costos de remisión. De hecho, ésta es un área de gran importancia para los gobiernos interesados en facilitar los flujos de remesas. Y aquí hay que mencionar que durante los últimos años se han hecho grandes progresos. Porejemplo, enviar US\$300 a México desde Estados Unidos en 1998 costaba unos \$30. Hoy en día, cuesta en torno a \$10. Es decir, los últimos ocho años han sido testigos de un descenso importante de los costos de las tarifas. Aun así, y teniendo en cuenta que no todos los países se benefician de comisiones tan bajas como México, parecería que todavía es posible reducir más los costos de remitir. En este sentido se podría pensar en las actividades que lleva a cabo el gobierno de México, y más específicamente su agencia de protección al consumidor, que ha puesto un gran énfasis en publicar en

una página web el costo de las distintas alternativas que ofrece el mercado para remitir, de modo que la población pueda tomar decisiones informadas. Más allá de este aspecto, y en mercados donde la competencia todavía sea limitada, se debería considerar hasta qué punto el sistema regulatorio existente está actuando como una barrera a la entrada de otros agentes bien sean empresas remesadoras, bancos u otras instituciones financieras.

Un último reto que consideramos en este ensayo estaría relacionado con el clima de inversiones existente en el país. Si bien por una parte hay que ser conscientes de que cuando las remesas llegan a familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza lo natural es que gran parte de las mismas se dirijan al consumo, por otra parte también hay que ser conscientes del interés de los gobiernos para que las remesas se inviertan y por lo tanto contribuyan al crecimiento del país. Sin embargo, contrario a lo que sucede con la ayuda oficial al desarrollo (que típicamente se canaliza a través de entidades gubernamentales), las remesas son un flujo entre partes privadas y por lo tanto el uso de las mismas es difícil de influenciar de una manera directa por parte de los gobiernos. ¿Quiere esto decir que los gobiernos no pueden afectar su uso y por lo tanto que se dirijan a la inversión? Ciertamente no, pero se debe pensar en cómo hacerlo de una

manera indirecta. Y en este sentido un elemento natural a considerar es el clima de inversiones del país. Resulta muy difícil que en un país con un clima de inversiones pobre, los receptores de remesas sientan algún incentivo para invertirlos. Al contrario, un buen clima de inversiones hará que remesas que de otra manera se hubieran dedicado al consumo ahora se inviertan. Claramente hay muchos componentes en el clima de inversiones. Por ejemplo, *Close to Home* estima que el impacto de las remesas sobre el crecimiento económico (y por lo tanto sobre el desarrollo) aumenta con los niveles de educación del país, con la calidad institucional, y con la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial. Si bien las prioridades son diferentes en los diversos países de la región, estos resultados dan una idea del tipo de áreas a considerar.

Como conclusión al ensayo nos gustaría resaltar el hecho de que las remesas tienen un impacto positivo sobre el desarrollo de la región, y que por lo tanto debieran ser bienvenidas y facilitadas. Sin embargo, sobre todo teniendo en cuenta la cantidad de costos y retos de política asociados a las mismas, no se deben considerar nunca como un sustituto a unas buenas políticas de desarrollo. En otras palabras, debemos ver las remesas como una oportunidad y no como una solución. 

Cuadro 1. Indicadores financieros a nivel regional

	América Latina	Europa Central	Asia del Este	Asia del Sur	Oriente Medio y África del Norte	África Subsahariana
Migrantes con cuenta de ahorro en EE.UU. %	30	38	48	48	33	63
Sucursales bancarias por 1.000 Km ²	4.8	7.5	15.5	20	33.8	6.3
Comisiones sobre las cuentas corrientes % del PIB	0.9	0.2	0	5.5	0.5	10.4
Crisis bancarias Episodios por países	0.8	0.9	0.4	0.4	0.4	0.8

Supervisión financiera e institucionalidad en Colombia

Durante el Simposio de Mercado de Capitales (Asobancaria, mayo de 2007) se había sugerido, como lo había hecho años atrás Alesina *et al* (2001), que se retomara la idea de trasladar la Superintendencia Financiera (SF) a manos del Banco de la República (BR). A nivel teórico, siempre ha gravitado la idea de que la SF debe contar con suficiente independencia política y autonomía presupuestal para adelantar sus delicadas tareas como regulador y supervisor (ahora incluyendo también las del mercado de valores).

Sin embargo, estas razones de peso teórico resultan, en el caso de la coyuntura colombiana, totalmente desvirtuadas al menos por dos eventos que requieren un cuidadoso análisis. En primer lugar, se viene afirmando (erradamente) que el BR debería absorber a la SF porque supuestamente esta última no “colaboraba” a la hora de buscar mecanismos para manejar la tasa de cambio. En segundo lugar, algunos codirectores del BR han insinuado que la SF debería alterar el marco regulatorio de los fondos de pensiones con el fin de promover

“una corrección cambiaria”. Incluso se le ha querido endilgar a la SF la “responsabilidad” de que el BR hubiera tenido que recurrir al “encaje marginal”.

Pero, como es bien sabido por la opinión pública, los rebrotes inflacionarios no pueden achacarse a la SF, sino a los excesos monetarios generados por cuenta de las intervenciones cambiarias “masivas” del BR (ver Comentario Económico del Día 23 de mayo de 2007).

El marco internacional

Los referentes internacionales nos indican que sigue viva la polémica sobre “la combinación óptima institucional” entre bancos centrales y superintendencias financieras. Cerca de la mitad del mundo occidental operaba bajo el sistema de banco centrales que no realizaban directamente las tareas de supervisión, dando lugar a que fueran los gobiernos los encargados de estas tareas, con el peligro de que a veces no se les diera la suficiente autonomía política-presupuestal (Clavijo, 2000).

No obstante, con el advenimiento de la Unión Europea, al quedarse sin funciones sus bancos centrales nacionales, muchos de éstos han pasado a absorber las tareas de regulación y supervisión. Pero en otros casos los bancos centrales han querido emanciparse del “riesgo moral” que implica estar alterando las tasas de interés, al tiempo que se tiene la responsabilidad de su impacto sobre los balances financieros. Es así como el Banco de Inglaterra decidió, a partir de 1997, sacar de sus funciones la tarea de supervisión bancaria y entregársela al gobierno, el cual se ha encargado de otorgarle suficiente autonomía institucional.

A nivel de América Latina se observa que coexisten diferentes esquemas. En los casos de Argentina y Brasil, la supervisión bancaria la realiza el Banco Central, mientras que en Bolivia, México y Perú se tiene una entidad gubernamental para ello. En Chile la supervisión la lleva a cabo una entidad gubernamental

* Corresponde al *Informe Semanal Anif* No. 889 de julio 16 de 2007.

con bastante autonomía, pero buena parte de la regulación la expide el Banco Central.

En Estados Unidos, la Fed también adelanta importantes tareas de supervisión monetaria, pero la supervisión de valores está a cargo de la SEC (Securities Exchange Commission). Además, en este caso se da una relación de “competencia-colaboración” entre los entes supervisores, dependiendo del tipo de banco. Por ejemplo, el Comptroller of the Currency colabora con el Office of Thrift Supervision (dependencias de la Secretaría del Tesoro) vigilando los bancos comerciales y las cajas de ahorro nacionales, respectivamente. En otros casos actúan el Federal Deposit Insurance Corporation y las oficinas estatales de supervisión de bancos estatales.

El caso de Colombia

En nuestro país se han hecho avances importantes en materia de supervisión al agrupar en la SF las labores bancarias, financieras y de valores a partir del año 2005. En un mundo en el que los vasos comunicantes entre la liquidez del mercado monetario y los portafolios de mediano y largo plazo se han ido fortaleciendo, este esquema integrado proporciona una mejor plataforma de supervisión que el anterior esquema fragmentado. Pero también ha resultado ventajoso para Colombia que el BR pueda manejar sus tasas de interés y dejar flotar la tasa de cambio, sin tener que preocuparse por los efectos colaterales que esto puede generar sobre los balances financieros. De lo contrario, bien podría quedarse corto en su tarea antiinflacionaria, como le había ocurrido a Brasil.

Como se ve, no existe un modelo institucional óptimo y único en materia de arreglos entre bancos centrales y superfinancieras. Lo crucial en todo esto es que el Banco Central cuente

con autonomía instrumental suficiente para triunfar en su lucha antiinflacionaria, mientras que la Superfinanciera actúa con criterios de largo plazo, previendo los riesgos sistémicos. De allí la importancia de que el SF participe en las deliberaciones del BR. Es una lástima que la Ley 31 de 1992 no hubiera previsto una “coordinación” formal y regular entre el accionar del BR y el de la SF.

Pero, como veremos a continuación, la cosa ha pasado de “castaño a oscuro” por cuenta de la inestabilidad institucional que ahora enfrenta no sólo el BR, sino también la SF, a juzgar por la intempestiva y forzosa salida del superfinanciero la semana pasada (ver cuadro 1).

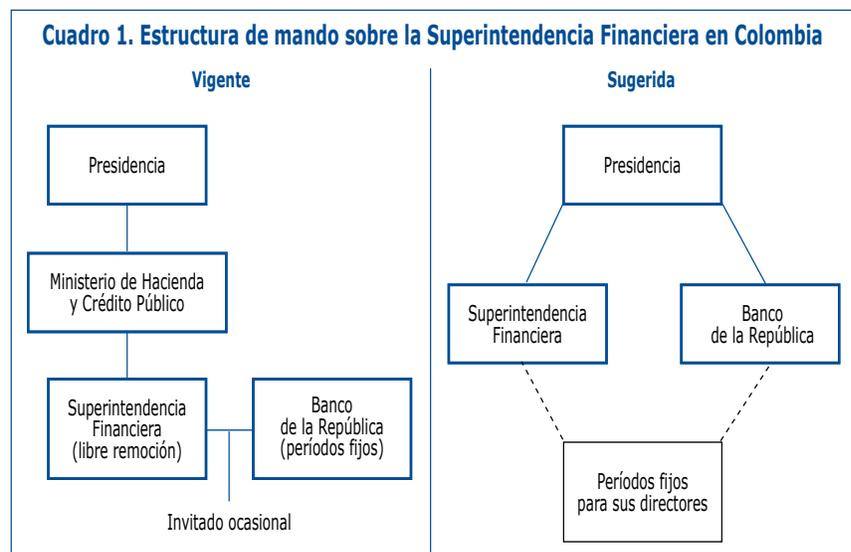
Eventos recientes en Colombia

A principios de julio de 2007, el mercado financiero colombiano se vio sorprendido por cuenta de la solicitud de “renuncia” al superintendente financiero a manos del Ministerio de Hacienda y por orden expresa del presidente Uribe. Durante la Convención Bancaria (junio de 2007) se habían ex-

presado rumores en este sentido, pero nadie había atinado a presentar “los cargos” que justifican la salida del superfinanciero, doctor Augusto Acosta. Anif se muestra sorprendido ante la solicitud de dicha renuncia, pues, la verdad sea dicha, consideramos que el superfinanciero venía manejando con gran tino complicadísimos *impasses*, producto de reiteradas indelicadezas institucionales que minaban la independencia técnica de la SF.

Los medios vienen ventilando hipótesis tendenciosas, cuyas fuentes desconocemos, sobre supuestas “revanchas” contra antiguos colegas, exageradas sanciones (muchas resultantes de “apelaciones” por definir), etc. Pero lo que no se ha ventilado es la idoneidad con la que la SF manejó el complicado *impasse* sobre los “techos móviles” en materia de tasas de interés de usura, lo cual amenazó la estabilidad institucional entre diciembre de 2006 y enero de 2007 (ver Comentarios Económicos de los Días 17 de enero y 24 de abril de 2007).

Tampoco se ha destacado la entereza intelectual con la que la SF enfrentó diversos ataques públicos



Fuente: Anif.

de altos funcionarios del Estado. Por último, debe resaltarse la prudencia que ejerció la SF a la hora de reevaluar las matrices que estarán definiendo las provisiones anticíclicas (adicionales) y la extensión del cronograma referente a la implementación del SARO. Discrepamos de la forma como la SF venía manejando el tema de las llamadas operaciones “pre-acordadas”, pues ello pudo menguar el mercado secundario de los TES, pero de ninguna manera ello ameritaba haber removido de su cargo al superfinanciero.

En otras materias sabemos (por los medios de comunicación) que la SF se paró firme, como le correspondía, a la hora de expedir multas frente a sanciones flagrantes o frente a insinuaciones sobre tratamientos distintos a los esperados por el marco reglamentario vigente. Para algunos el calificativo de “inflexible” tiene una connotación de testarudo, pero en el contexto de estos hechos la “inflexibilidad” claramente apuntaba a hacer cumplir

las reglamentaciones vigentes. Éstas por supuesto son susceptibles de cambiarse cuando quiera que los análisis técnicos así lo aconsejen, pero no bajo la presión del reloj.

Esperamos que no haya sido la prudencia y el carácter técnico con que venía obrando la SF la razón de fondo para haberle solicitado la “renuncia” al superfinanciero. De hecho, el MHCP acababa de empezar a circular la exposición de motivos de una bien orientada reforma financiera que tocaba con los temas de *leasing* y carteras colectivas (incluyendo el tema de las carteras generacionales para las AFP), entre otros muchos temas. En todo ello, los insumos provistos por la SF resultaron ser muy valiosos y algunos de ellos provienen de la misma cuna que había visto nacer la exitosa fusión entre los temas bancarios y los temas de valores, donde trabajamos mancomunadamente la SF-Banco Mundial y Anif (ver cuadro 2).

Los riesgos institucionales y cómo enfrentarlos

Más allá del “gran impasse” que llevó al Alto Gobierno a pedirle la renuncia al doctor Acosta, lo que ha quedado claro es que nuestra institucionalidad en materia de SF todavía es frágil. De allí que resulte imperioso que se aborde la Reforma Constitucional que habrá de preservar la independencia del BR en presencia de la reelección inmediata del Ejecutivo (ver Informe Semanal No. 842 de julio de 2006).

Más aun, los hechos recientes hablan de la urgencia de expedir salvaguardas similares para que la SF pueda adelantar plenamente sus funciones técnicas. Esto implica que el SF tendrá que contar con la protección técnica de ser elegido por períodos fijos, similares a los de los codirectores del BR. De esta manera Colombia podría entonces reforzar su institucionalidad en línea con lo sugerido años atrás por Alesina *et al* (2001). 

Cuadro 2. Proyecto de Ley de Reforma Financiera (junio 2007)

PROPUESTA GOBIERNO	PROPUESTA ANIF - BANCO MUNDIAL	ACOGIDA (SÍ/NO)
Sector bancario		
1. Incluir <i>leasing</i> en operaciones autorizadas.	Añadir al negocio bancario las actividades de <i>leasing</i> .	Sí
2. Autorización para manejar ahorro contractual.	Eliminación de sociedades de capitalización.	Sí
3. CFC se llamarán “bancos de financiamiento comercial”.	CFC se convertirían en multibancos.	No
4. CF se transformarán en sociedades de servicios financieros, sin captar recursos del público.	Bancos intermediarán recursos de largo plazo para proyectos de inversión. CF se focalizarán en asesorías financieras.	Sí Sí
5. Bancos otorgarán crédito para adquirir empresas.	Establecimientos de crédito podrán financiar adquisición de compañías del sector real.	Sí
Carteras colectivas		
6. Permitir sistema multifondos para las AFP.	Sistema multifondos al estilo chileno.	Sí
7. Carteras colectivas diferentes a AFP pasan a sociedades administradoras de inversión.	Vehículo único de administración de carteras colectivas.	Sí

Fuente: elaborado por Anif con base en propuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La 'paradoja' entre el crecimiento y el desempleo: ¿qué dicen los costos de los factores de producción?

César Tamayo y Mateo Clavijo *

Los crecientes niveles de desempleo e informalidad laboral aparentan ser un misterio frente al sobresaliente crecimiento económico del período 2003-2007. Por ejemplo, el PIB per cápita se ha venido expandiendo a una tasa promedio cercana a 6% real anual (=8%-2%) en los últimos trimestres, mientras que la tasa de desempleo ha oscilado entre 11% y 12%. Adicionalmente, sólo el 27% de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra cotizando activamente al régimen pensional, lo cual implica niveles de informalidad cercanos a 62% (=100%-27%-11%). Así, este rápido crecimiento económico en presencia de elevadas tasas de desempleo e informalidad representan lo que se ha llamado recientemente "La paradoja del crecimiento económico sin empleo" (Duarte y Pérez, 2007), la cual merece un escrutinio cuidadoso.

Como es sabido, el Producto de una economía está en función de sus factores de producción: capital (K) y trabajo (L). Distintas combinaciones

de estos factores trazan la llamada "frontera de producción". En el caso colombiano, se ha visto un uso creciente del factor capital respecto al factor trabajo y en consecuencia la intensidad del capital (K/L) ha aumentado significativamente en los últimos quince años.

En el pasado, autores como Cárdenas y Olivera (1995), Clavijo y Lozano (2001), Bernal y Cárdenas (2003), Arango y Posada (2006), Kugler y Kugler (2005) y Rhenals (2005) han resaltado el papel de la política económica en la determinación de los costos de los factores de producción. Este trabajo se suma a esta literatura y sugiere que existe evidencia preliminar de que, más allá de lo que predice la teoría de la convergencia condicional¹ (Solow, 1956; Swan, 1956), la evolución reciente de la relación K/L puede explicarse por el costo relativo de los factores de producción, a su vez influenciado por las políticas económicas de la última década y media.

La principal contribución de este trabajo es cuantificar el impacto de la

política económica sobre los costos del capital y el trabajo, y de esta forma brindar una explicación alternativa a la 'paradoja' del crecimiento y el empleo. Esto se hace: 1) al actualizar la metodología propuesta por Hall y Jorgenson (1967) para el cálculo del costo de uso del capital (CUK), incluyendo nuevas mediciones de sus componentes (con respecto a ejercicios anteriores para Colombia); y 2) al incluir una nueva cuantificación de los costos no salariales y su evolución posterior a la crisis de finales de los noventa.

* Investigador de Anif y estudiante de economía, Universidad de los Andes, respectivamente. Los autores se beneficiaron de conversaciones con Sergio Clavijo (Anif), Camilo Rivera y Andrés Vargas (Grupo Bancolombia) y agradecen a Irene Clavijo (Fedesarrollo) y a Luis Eduardo Arango (Banco de la República) por compartir algunas de sus series con fines comparativos. E-mail: ctamayo@anif.com.co.

¹ Cuantificar las desviaciones de este crecimiento de K/L frente a lo que predice la teoría podría ser motivo de futuras investigaciones, así como su relación (econométrica) con los costos de los factores de producción. Evidencia sobre la teoría de la convergencia condicional puede encontrarse en Mankiw, Romer & Weil (1992).

Los resultados de estimar los costos de los factores de producción señalan que el CUK ha bajado considerable y sistemáticamente desde 1991, con algunas excepciones en los años 1994, 1998 y 2002. Adicionalmente se encuentra (sin mucha sorpresa) que el sostenido incremento de los costos laborales se ha acentuado por los costos no salariales introducidos por la legislación laboral reciente, pronunciando aún más la caída en el costo del capital relativo al trabajo.

Inversión, crecimiento y desempleo

La ‘paradoja’ del crecimiento y el desempleo es más una preocupación de años recientes que un lugar común en la historia económica colombiana, a pesar de que la acumulación de capital en Colombia había sido ya extraordinaria durante algunos años del siglo XX (Greco, 2002). Sin embargo, en algunos países desarrollados éste ha sido un tema de debate recurrente. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos esta polémica se agudizó a comienzos de los años noventa bajo el mote: “crecimiento sin empleo” (*jobless recovery*). Lo que salta a la vista en el caso colombiano es el mayor crecimiento económico, combinado con una aceleración en

la tasa de inversión/PIB, mientras que los indicadores de desempleo y subempleo ceden lentamente.

En efecto, en el quinquenio 2001-2006, el Producto colombiano creció casi un 4% en promedio, lo que contrasta con el 1.7% observado entre 1995 y 2000. En esos mismos períodos, la inversión (bruta) creció a tasas de 14.6% y -6.5% respectivamente. El resultado es que hoy Colombia tiene una relación inversión/PIB entre 25% y 27%, mientras que en 1999, cuando alcanzó su registro más bajo, esta relación era de 13% (ver gráfico 1). Entre tanto, el desempleo (urbano), que a comienzos de la presente década bordeó el 20%, apenas ha cedido unos 8 puntos porcentuales hasta el 12% promedio observado en 2006 (versus 8.5%-9% en 1993-1995) (ver gráfico 2). Este fenómeno se acentuó desde el segundo trimestre de 2006 cuando la baja caída en el número absoluto de desempleados comenzó a dar señales de “agotamiento en el ritmo de reducción del desempleo” (Duarte y Pérez, 2007).

Estos dos conceptos (inversión y desempleo) conducen directamente a los agregados de capital (K) y trabajo (L) y a su relación, conocida como intensidad del capital. El gráfico 3 presenta la evolución de la relación K/L a partir de una actualización de la metodología de Clavijo (2003)



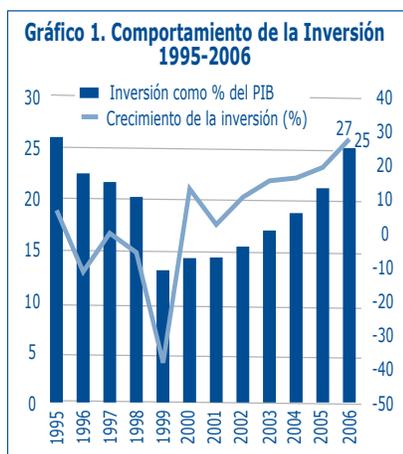
Fuentes: Dane, Clavijo (2003) y cálculos Anif.

para el caso de K y de L hasta 2001. A partir de 2001, las cifras de L son las de ocupados que reporta el Dane para el total nacional.

Como puede observarse en el gráfico 3, la relación K/L se aceleró por encima de su tendencia (lineal) en el período 1996-1999 y nuevamente en 2005-2006. La diferencia es que en el primer caso esto ocurrió en medio de una pronunciada recesión económica y en el segundo se presentó durante la mayor expansión del Producto observada en tres décadas. Aquí conviene entonces pasar a revisar lo que ha sucedido con los costos de los factores de producción, de tal manera que podamos brindar una explicación alternativa a la tendencia (y fluctuaciones) de la relación K/L durante el periodo 1990-2006.

El costo de uso del capital (CUK)

Una actualización de la metodología introducida inicialmente por Hall y Jorgenson (1967), y aplicada al caso colombiano por Fainboim (1990); Cárdenas y Olivera (1995); Soto y Steiner (1998); Pombo (1999) y Rhenals (2005), permite extender el análisis del CUK al período 1990-2006. Para este propósito, se requiere



Fuentes: Dane y cálculos Anif.



Fuentes: Dane y cálculos Anif.

combinar los componentes del costo del capital de la siguiente forma:²

$$(1) \text{ CUK} = \frac{q_t}{p_t} \left[r_t + \delta - \frac{\Delta q_t}{q_t} \right] \frac{1 + tv_t + tm_t}{1 - ty_t}$$

Donde q_t es el precio de los bienes de capital multiplicado por el índice de tasa de cambio nominal³; p_t es el índice de precios al productor de Colombia; r_t es la tasa de interés nominal remunerada a los CDT; δ_t es la tasa de depreciación (que por simplicidad se supone constante); tv_t es la tasa de impuesto de IVA; tm_t es el impuesto a las importaciones, que, a diferencia de trabajos anteriores, resulta de la serie de aranceles cobrados a las partidas arancelarias correspondientes a los bienes de capital; y finalmente ty_t es el impuesto a la renta incluyendo el impuesto al patrimonio introducido recientemente.⁴ Adicionalmente, este ejercicio se realizó para el caso de exención por reinversión de utilidades contemplado en el estatuto tributario de los años 2003-2006.⁵

Como se observa en el gráfico 4, el primero de los componentes de este CUK ha estado fuertemente influenciado por el comportamiento de la tasa de cambio nominal. Esto fue así especialmente durante el período 1996-2003, en el que el precio de la maquinaria se mantuvo estable.

Recientemente, la apreciación de 2003-2006 ha venido a compensar parcialmente el incremento cercano a 7% en el precio internacional de estos bienes.

De otra parte, la tasa de interés, principal componente de la expresión que aparece entre corchetes en la ecuación (1), ha mostrado una clara tendencia a la baja durante el período de estudio. Las principales fluctuaciones de este componente del costo se observaron durante 1994-1996, cuando se enfrentaron fuertes presiones de demanda y el Banco de la República debió restringir la liquidez, y nuevamente en 1998, tras la fallida defensa de la banda cambiaria (ver gráfico 5). Como se verá más adelante, el CUK ha seguido de cerca el comportamiento de esta tasa.

Finalmente, el gráfico 6 ilustra la evolución del factor impositivo que encierra los impuestos al valor agregado, a las importaciones y a la renta (incluyendo el impuesto patrimonial del período 2002-2006). Este componente del CUK ha exhibido un comportamiento ligeramente al alza, que se explica principalmente por la relativa estabilidad de los aranceles y los incrementos paulatinos del IVA. También muestra algunos picos en los años 1993 y 2002 a causa de cambios sustanciales en el impuesto de renta.

El episodio de 2002 es tal vez el más severo, pues para entonces se introdujeron el impuesto al patrimonio (en su tarifa más alta) y una sobretasa de 10% a la renta, al tiempo que no se contemplaba exención alguna.

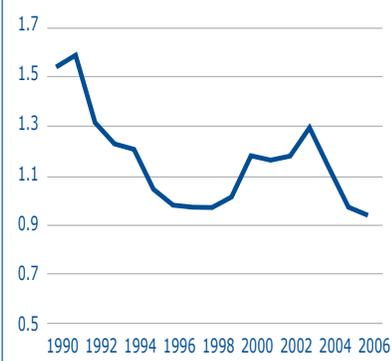
² La relación de CUK utilizada aquí proviene del problema neoclásico de acumulación óptima de capital en el que la firma maximiza su valor, sujeta a su tecnología. Para más detalles ver Hall and Jorgenson (1967). A pesar de que este modelo ignora la existencia de costos de ajuste y el papel de la incertidumbre, las expectativas y la irreversibilidad en las decisiones de inversión, resulta útil para este trabajo, toda vez que la principal motivación es ilustrar acerca de los efectos de la política económica sobre K/L.

³ Alternativamente, podría usarse aquí el índice de precios de los bienes destinados a formación de capital que incluyen en el cálculo del IPP el Dane y el Banco de la República.

⁴ Para incluir el impuesto al patrimonio en la tasa de renta se supuso una utilidad patrimonial de 10%, lo cual no resulta muy alejado de la realidad, pues en 2006, la rentabilidad patrimonial promedio del total de empresas que reportan a la Superintendencia de Sociedades fue de 10.11%

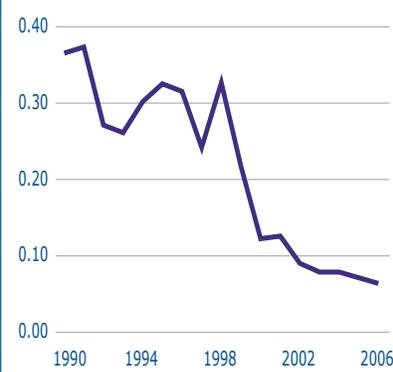
⁵ La expresión $\frac{\Delta q_t}{q_t}$ al interior de los corchetes ignora la valorización de los bienes de capital por efectos del tipo de cambio. La razón para hacerlo es que (a diferencia de trabajos que estudian períodos anteriores) en el período de estudio de este ejercicio, la tasa de cambio fue ganando flexibilidad y asimismo sus variaciones se perciben cada vez más como transitorias (a diferencia de los años del "crawling peg") y pierden peso en la valorización de los bienes de capital. Sin embargo, la tasa de cambio sigue siendo relevante para las decisiones de inversión, por lo que el primer término q_t en la expresión (1) sí la incorpora. Rhenals (2005), por ejemplo, va más allá y reemplaza esta razón por la inflación doméstica, suponiendo que dicha valorización sigue de cerca la inflación, con lo que la expresión entre corchetes se reduce a una tasa de interés real *a la Fisher*, ajustada por depreciación. Cuando la valorización por tasa de cambio se incluye, la trayectoria del CUK se hace mucho más volátil, pero su tendencia no cambia, con lo que las principales conclusiones de este trabajo se mantienen inalteradas. De querer sofisticar más esta expresión, podría reemplazarse por $E\left(\frac{\Delta q_t}{q_t}\right)$ y modelarse, por ejemplo, como un proceso MA (2) como lo hacen Cárdenas y Olivera (1995).

Gráfico 4. Precio relativo de los bienes de capital en pesos constantes (1999=100) (qt/pt)



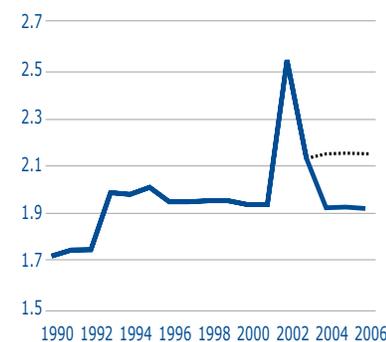
Fuentes: EFI-FMI y cálculos Anif.

Gráfico 5. Evolución de la DTF nominal



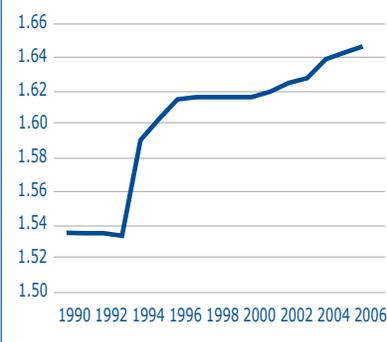
Fuentes: Banco de la República.

Gráfico 6. Evolución del factor impositivo



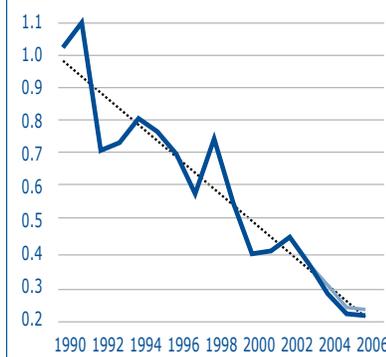
Fuentes: Dian, DNP y cálculos Anif.

Gráfico 8. Evolución del factor de contratación (como % del salario)



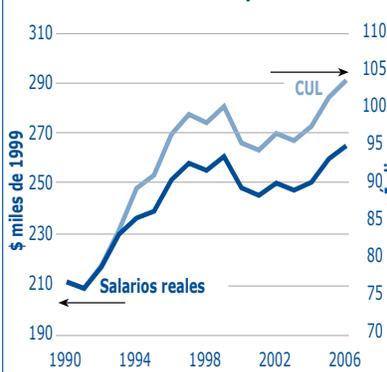
Fuentes: Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, Ministerio de la Protección Social y cálculos Anif.

Gráfico 7. Evolución del CUK



Fuentes: Banco de la República, EFI-FMI, Dian, DNP y cálculos Anif.

Gráfico 9. Evolución de los salarios reales y el CUL



Fuentes: Ministerio de Protección de la Social y cálculos Anif.

Nótese que para 2003-2006 la tarifa de renta, incluyendo la exención por reinversión de utilidades, ha hecho bajar el factor impositivo hasta niveles similares a los de la década pasada. Éste, sin embargo, no es el caso de aquellas firmas que no reinvierten sus utilidades en capital fijo (línea punteada).

En síntesis, la evolución de los componentes del CUK hizo que éste cayera sistemáticamente durante toda la década del noventa y lo que va corrido de la presente (ver gráfico 7). Las excepciones a este comportamiento fueron los años 1994, 1998 y 2002, en los que se presentaron (en mayor o menor medida) fluctuaciones en las tasas de interés, la tasa de cambio y la tasa impositiva.

El costo del trabajo

El costo del trabajo en Colombia ha sufrido variaciones importantes desde comienzos de los años noventa, producto de la seguidilla de reformas a la legislación laboral y al régimen de seguridad social. Estas reformas han venido a modificar los costos no salariales a los que se enfrenta el empleador, y por esta vía la contratación formal de empleados.

La cuantificación de los costos laborales totales que aquí se presenta es en el mismo espíritu de Bernal y Cárdenas (2003). Esto supone que la determinación de los costos no salariales es independiente de los costos salariales. Esta distinción es particularmente importante en

el caso colombiano, donde los primeros constituyen una variable de política y los segundos una variable de mercado.

Los costos no salariales, que se presentan en el anexo 1 (costos no salariales), han sido extendidos para el período 1997-2006, incluyendo las modificaciones derivadas de la Ley 797 de 2003. Adicionalmente, estos cálculos incluyen las primas legales, el pago de vacaciones y los subsidios de transporte. El gráfico 8 presenta la evolución de lo que aquí se denomina el “factor de contratación”, el cual viene dado por:

$$(2) FC = (1 + \sum_{i=1}^n a_i),$$

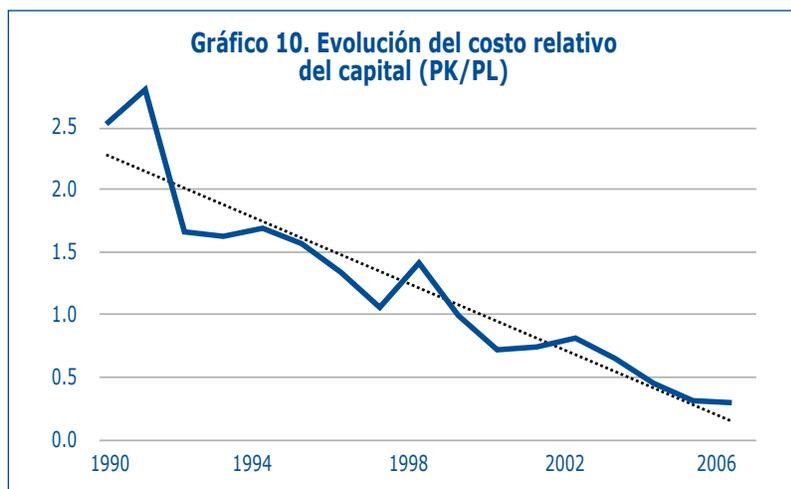
donde a_i es la contribución prestacional o parafiscal del tipo i , expresada como porcentaje del salario. En consecuencia, si se considera el salario real W , el costo total a que se enfrenta el demandante del insumo trabajo (CUL) es:

$$(3) CUL = W(1 + \sum_{i=1}^n a_i),$$

La evolución de los salarios reales (obtenidos al deflactar los salarios nominales usando el Índice de Precios al Productor) se presentan en el gráfico 9, donde también aparece la evolución del CUL. Como es de esperarse, el CUL ha subido bastante más que los salarios reales como consecuencia de las crecientes cargas prestacionales y parafiscales.

El precio relativo del capital (Pk/Pl)

Los cálculos de los costos de uso del capital y el trabajo permiten entonces construir un índice de precio relativo del capital (Pk/Pl), cuya evolución se presenta en el gráfico 10. Resulta evidente entonces que en el comportamiento de este índice



Fuente: cálculos Anif.

han incidido variables de mercado así como variables de política.

En particular la tendencia de largo plazo del costo del capital relativo al trabajo ha seguido de cerca los desarrollos en materia de inflación y política monetaria. Dicho de otra manera, estas variables están dominadas por el comportamiento de las tasas de interés nominales y reales. Asimismo, el precio de los bienes de capital, medido en pesos constantes, ha influenciado la relación P_k/P_L , especialmente durante los años 1990-1992 y 2003-2006.

Pero al observar las fluctuaciones (algunas de ellas marcadas) de la relación P_k/P_L resulta evidente que estas variables de mercado no cuentan la historia completa. Por ejemplo, el punto de inflexión observado en el año 1993 refleja más el salto de 7.5 puntos porcentuales en la tasa de impuesto de renta y de 2 puntos porcentuales en la tarifa de IVA que movimientos en las tasas de interés o de los precios de los bienes de capital (los cuales venían en descenso). Algo similar sucedió en el año 2002, cuando la tasa de renta efectiva subió 15.5 puntos porcentuales como resultado de la introducción del impuesto al patrimonio y la sobretasa a la renta. De otra parte, los mayores costos no

salariales parecen explicar por qué en el período 1994-1995 el costo del capital relativo al trabajo se mantuvo por debajo de su tendencia (lineal) a pesar de que las tasas de interés habían comenzado a subir.

Así pues, la evolución del costo relativo de los factores de producción señala que no ha sido menor el papel que ha desempeñado la política económica en la combinación de estos factores. Esto invita a reflexionar sobre la importancia de acomodar las políticas públicas a las necesidades de la estructura productiva, especialmente en estos años de apertura comercial y *offshoring* que demandan mercados laborales flexibles y estructuras tributarias simples y estables.

Conclusiones y reflexiones de política

Desde comienzos de los años noventa, la intensidad del capital (K/L) se ha incrementado sostenida y sustancialmente. Esto ha estado asociado a una evolución del costo relativo del capital (P_k/P_L) que favorece su uso. La principal variable de mercado en este comportamiento ha sido la tasa de interés, especialmente desde finales de la década pasada. Entre tanto, la política tributaria, que jugó por algún

tiempo en contra del uso del capital hasta alcanzar su máxima tasa efectiva en 2002, ha venido a incentivar nuevamente la inversión desde 2004, especialmente con la introducción de las exenciones por reinversión de utilidades. Finalmente, la seguidilla de reformas a la legislación laboral ha disuadido el mayor uso del insumo trabajo, lo que puede explicar, al menos parcialmente, los elevados niveles de desempleo "estructural" (10%-12%) que presenta hoy la economía colombiana.

Estos incentivos "precio" al mayor uso del capital son ventajosos para la economía y deberían incrementar la productividad multifactorial en el mediano y largo plazo.⁶ Sin embargo, la adopción de nuevas tecnologías demanda cada vez más mano de obra calificada y de esto depende la adecuada absorción de más capital por trabajador. Es preciso entonces no desatender los programas de capacitación y formación de capital humano con el fin de evitar repetir el fenómeno observado en la segunda mitad del siglo XX, cuando la mayor intensidad del capital no se reflejó en incrementos de Producto por trabajador.⁷

Ahora bien, en el corto plazo los estímulos al uso del capital representan grandes desafíos a la generación de empleo, especialmente cuando el país se encuentra firmando múltiples tratados de libre comercio (EE.UU., Chile, Centroamérica y Canadá). Es bien sabido que los beneficios de estos tratados no se extienden a todos los sectores productivos y el aprovechamiento en otros sectores depende de la existencia de una

⁶ En el futuro, cuantificar el impacto de la mayor intensidad del capital sobre la productividad multifactorial sería un objeto de investigación pertinente.

⁷ Según GRECO (2002), para mediados de la década del noventa, el Producto por trabajador de Colombia representaba el 26.4% del de Estados Unidos, a pesar de que tenía el 81.8% de la intensidad del capital de ese país.

buena movilidad de los factores, especialmente de la mano de obra. Así, los altos costos de entrada y salida que enfrentan los demandantes de trabajo en Colombia por cuenta de la tributación implícita en los pagos de nómina siembran serias dudas sobre la posibilidad de llegar a reducir el elevado desempleo estructural y la informalidad.

Para poder aprovechar los beneficios potenciales de los acuerdos comerciales deben tomarse en serio las propuestas que apuntan a reducir los costos no-salariales. Ello eliminaría serias distorsiones y rigideces que hoy presenta el mercado laboral colombiano. **ANIF**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal, R. and Cárdenas M., 2003, "Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996" *NBER Working Paper*, No. 10077, November.
- Cárdenas, M. y Olivera M., 1995, "La crítica de Lucas y la inversión en Colombia: nueva evidencia", *Ensayos sobre Política económica*, No.27, Banco de la República junio, págs. 95 – 138.
- Clavijo, S., 2003, "Crecimiento, productividad y la nueva economía," *Borradores de Economía*, No. 228, Banco de la República, enero.
- Clavijo, S. y Lozano L., 2001, "Generación de empleo y parafiscalidad: soluciones estructurales en tiempos de crisis", *Borradores de Economía*, No. 189, Banco de la República, octubre.
- Clavijo, S., 1998, "Política fiscal y Estado en Colombia", Edición Uniandes, Universidad de los Andes y Banco de la República.
- Duarte, L. y Pérez F., 2007, "La paradoja del crecimiento económico sin empleo", *Documentos técnicos sobre el mercado laboral*, Dane.
- Famboim, I., 1990, "Inversión, tributación y el costo de uso del capital en Colombia", *Ensayos sobre política económica*, No.18, Banco de la República diciembre, págs.7-50.
- Greco, 2002, "El crecimiento económico colombiano en el siglo XX", Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Hall, R. and D. Jorgenson, 1967, "Tax Policy and Investment Behavior", *American Economic Review*, No.3, vol. 57, June, pp. 391-414.
- Ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".
- Ley 797 de 2003, "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales".
- Mankiw, G., Romer D. and Weil D., 1992, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, No.2, May, pp. 407-437.
- Pombo, C., 1999, "Productividad industrial en Colombia: una aplicación de números índices", *Revista de Economía de la Universidad del Rosario* No. 2, Universidad del Rosario, junio.
- Solow R., 1956, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70 (1), February, pp. 65-94.
- Soto, C. y Steiner R., 1998, "Costo de uso de capital y tasas marginales efectivas de tributación en Colombia", *Serie Documentos de trabajo*, No. 7, Fedesarrollo.
- Swan T.W., 1956, "Economic Growth and Capital Accumulation", *Economic Record*, vol. 32 (2), pp.334-61.

Con ocasión de sus primeros
33 años de existencia (1974-2007),
Anif ha lanzado su libro:

EL MERCADO DE LAS IDEAS Y LOS CENTROS DE PENSAMIENTO EL CASO DE ANIF



Si usted está interesado en adquirir este libro,
puede hacerlo en nuestras oficinas:
Calle 70A N°7-86, Bogotá, por \$30.000
o solicitarlo al teléfono: 310 1500 en Bogotá
o al correo electrónico: anif@anif.com.co,
donde por \$35.000 se lo enviaremos
a vuelta de correo certificado.

MAYORES INFORMES

Asociación Nacional de Instituciones Financieras · NIT 860.040.470-1
Calle 70A N°7-86, Bogotá · Teléfonos: 310 1500, 543 3055 · Fax: 235 5947
Línea gratis fuera de Bogotá: 01 800 011 9907 · Página web: www.anif.org

Anexo 1: Series utilizadas

Año	IPP ¹ (1999=100)	Índice Tasa de cambio nominal ² (1999=100)	Precios de maquinaria EE.UU. ³ (1999=100)	DTF nominal ⁴ (%)	IVA (%)	Imporrenta: nominal + patrimonio ⁵ (%)	Imporrenta: incluyendo exención ⁶ (%)	Arancel bienes de capital ⁷ (%)	SMI ⁸ (\$ de 1999)	Costos no salariales ⁹ (% del salario)
1990	16.8	28.6	89.2	36.4	10	30.0	30.0	10.2	210.049	53.5
1991	21.1	36.0	92.0	37.2	12	30.0	30.0	10.0	207.439	53.5
1992	28.0	38.7	93.8	27.0	12	30.0	30.0	10.1	216.005	53.5
1993	35.2	44.7	95.5	26.0	14	37.5	37.5	9.9	228.975	53.3
1994	38.4	47.0	97.4	30.1	14	37.5	37.5	9.4	235.512	59.0
1995	50.0	51.9	99.3	32.4	16	37.5	37.5	9.3	238.252	60.3
1996	61.2	58.9	100.5	31.4	16	35.5	35.5	9.4	250.660	61.4
1997	67.9	64.9	100.4	24.1	16	35.5	35.5	9.5	257.326	61.6
1998	84.7	81.2	99.9	32.6	16	35.6	35.6	9.5	254.451	61.6
1999	100.0	100.0	100.0	21.6	16	35.6	35.6	9.5	260.100	61.6
2000	102.8	118.7	100.9	12.1	15	35.6	35.6	9.5	247.572	61.6
2001	115.6	130.8	101.5	12.5	16	35.0	35.0	9.6	244.491	61.9
2002	124.0	142.6	101.1	8.9	16	50.5	50.5	9.6	249.496	62.4
2003	129.9	163.6	101.3	7.8	16	41.5	41.5	8.3	246.535	62.7
2004	137.5	149.3	102.8	7.8	16	41.5	34.6	9.5	249.826	63.8
2005	144.5	132.0	105.1	7.0	16	41.5	34.6	9.7	259.056	64.2
2006	154.3	134.1	106.7	6.3	16	41.5	34.5	9.5	264.314	64.6

1. Fuente: Banco de la República.
 2. Fuente: Banco de la República.
 3. Índice de precios de maquinaria y equipo. Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI, línea 63bb.
 4. DTF promedio año. Fuente: Banco de la República
 5. Incluye tarifa de impuesto al patrimonio, suponiendo una utilidad patrimonial del 10%. Fuente: Dian y cálculos Anif.
 6. Incluye la máxima exención por reinversión de utilidades.
 7. Arancel promedio para los bienes de capital: CIUU 3821 a 3851, excluyendo 3833 (aparatos eléctricos para uso doméstico) y 3844. (fabricación de motocicletas y bicicletas). Fuente: DEE-DNP.
 8. Salario Mínimo Legal Mensual deflactado por IPP. Fuente: Ministerio de la Protección Social.
 9. Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003 y cálculos Anif.

ANEXO 2: LOS DATOS HABLAN

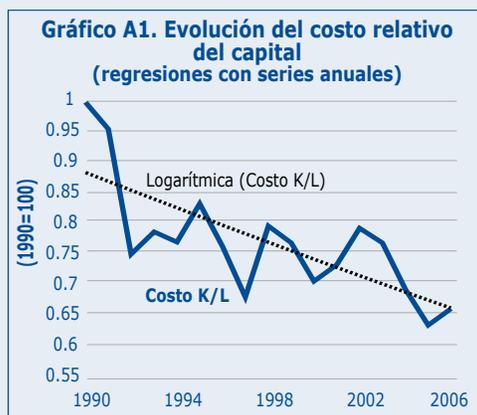
La metodología de Hall y Jorgenson (1967) utilizada en este trabajo es una de las opciones a mano a la hora de medir el costo del capital. Igualmente, la combinación de los costos laborales presentada aquí supone la independencia de la determinación de los mismos. A pesar de que este método suena plausible para el caso colombiano, resulta útil evaluar otras posibilidades. Por ejemplo, de no contar con una estructura teórica como la presentada en el texto principal de este artículo, habría que encontrar otra forma de combinar los costos de uso del capital y del trabajo y construir sus respectivos índices. Una alternativa sería dejar que “los datos hablaran” y estimar una forma apropiada de combinarlos. Dicho de otra manera, puede estudiarse qué tanto sustentan las cifras una metodología como la utilizada en las secciones 3 y 4. A continuación se presenta un simple ejercicio que ilustra este punto.

El problema radica en la asignación de pesos para los componentes dentro de los índices. Para ello se hicieron regresiones MCO con las series anuales de los componentes del costo de cada factor de producción de la siguiente forma:

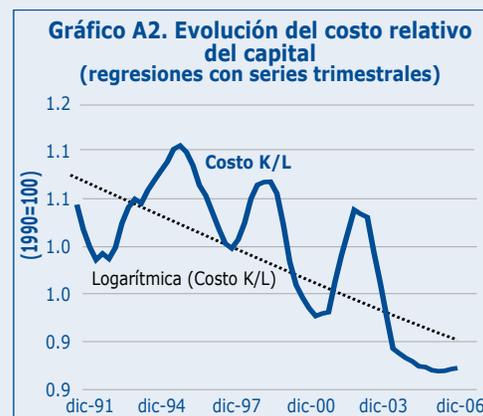
$$K_t = \alpha_1 + \alpha_2 \text{tasadei}_t + \alpha_3 \text{renta}_t + \alpha_4 \text{arancel}_t + \alpha_5 \text{iva}_t + \alpha_6 \text{itcr}_t + u_t$$

$$L_t = \beta_1 + \beta_2 \text{sml}_t + \beta_3 \text{factorcont}_t + e_t ,$$

Donde *itcr* es la tasa de cambio real, *sml* es el salario mínimo en pesos constantes de 1999 y *factorcont* es el factor de contratación reseñado en la sección 4 del texto principal. Se usaron entonces los coeficientes estimados $\hat{\alpha}_i$ y $\hat{\beta}_i$ (reescalados) para combinar los componentes del costo y construir nuevos índices de CUK y CUL y su respectiva relación Pk/Pl. El gráfico A1 muestra la evolución de este nuevo precio relativo del capital. Nótese la similitud entre el gráfico A1 donde “los datos hablan” y el gráfico 10 del texto principal.



Fuente: cálculos Anif.



Fuente: cálculos Anif.

Naturalmente que estas regresiones con series anuales no resultan muy confiables, pues tan sólo se dispone de diecisiete observaciones, así que deben ser vistas como una primera aproximación al problema. Adicionalmente se replicaron estas regresiones para datos trimestrales (usando promedios móviles) y se obtuvo la evolución que se muestra en el gráfico A2. Como es de esperarse, esta última estimación resulta en una relación Pk/Pl mucho más volátil, pero lo interesante es que su trayectoria es similar a la obtenida en el texto principal. De esto puede concluirse que, a pesar de la dificultad de hacer econometría “robusta” con las series disponibles, los datos parecen, en principio, sustentar el método utilizado y confirman (con algunas diferencias de magnitud) la principal conclusión del trabajo, a saber, que el costo del capital relativo al trabajo desde 1990 ha evolucionado de tal forma que favorece su uso en la función de producción de la firma.