DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA Y SOCIAL

ISSN 0120-8969
Mayo de 2010
No. 80

FEDESARROLLO

Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿políticas insuficientes o deficientes?

Fidel Jaramillo
Guillermo Perry
Marcela Meléndez
Javier H. Gamboa
María Angélica Arbeláez
Andrés Escobar
Salomón Kalmanovitz

Konrad Adenauer Stiftung

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

• • •

El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

• • •

Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de Fedesarrollo aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.

MAYO DE 2010 No. 80

DEBATES DE COYUNTURA
ECONÓMICA Y SOCIAL

Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿políticas insuficientes o deficientes?

Fidel Jaramillo
Guillermo Perry
Marcela Meléndez
Javier H. Gamboa
María Angélica Arbeláez
Andrés Escobar
Salomón Kalmanovitz

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9-91
Tels.: 325 97 77
Fax: 325 97 70
A.A.: 75074
http: //www.fedesarrollo.org.co
Bogotá, Colombia

Edición
Roberto Steiner

Redacción de textos
Wendy Bermúdez
Germán Galindo
David Gómez
Andrés Osorio
Adriana Sabogal

Artes y diseño
Consuelo Lozano
Formas Finales Ltda. | formas.finales@gmail.com | mconsuelolozano@hotmail.com
Tel.: 478 50 37
Bogotá, D.C.

La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 27A-39
Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación 9

Crecimiento, inversión y políticas de desarrollo productivo en América Latina y en Colombia
Fidel Jaramillo 11

¿Cambio de paradigma? De las políticas industriales tradicionales a las políticas de desarrollo productivo modernas
Guillermo Perry 15
Marcela Meléndez

Panel de discusión
Javier H. Gamboa 24
María Angélica Arbeláez 27
Andrés Escobar 30
Salomón Kalmanovitz 32

Presentación

Con motivo de la reciente publicación de un libro sobre crecimiento económico que recoge el esfuerzo conjunto de investigadores de Fedesarrollo y el BID, estas dos instituciones, en asocio con la Fundación Konrad Adenauer, organizaron un foro para presentar el libro y para discutir algunos de los desafíos que enfrenta Colombia para aumentar su tasa de crecimiento económico. Es una feliz coincidencia que el libro se publique coincidiendo con el proceso electoral colombiano, razón por la cual este evento incluyó un panel con algunos asesores de las diferentes campañas presidenciales.

La presentación del libro estuvo a cargo de Fidel Jaramillo, Asesor Económico Regional Departamento de Países Andinos del BID. El objetivo del libro es tratar de entender porqué Colombia crece poco a pesar de las muchas reformas que se han llevado a cabo, dilucidar los efectos de recientes políticas de desarrollo productivo y evaluar la efectividad de los servicios de apoyo a las exportaciones. A renglón seguido Guillermo Perry y Marcela Meléndez, Investigadores Asociados de Fedesarrollo, hicieron una presentación en la que se indaga si el país ha logrado hacer tránsito desde unas políticas industriales de tipo tradicional, donde existe una pugna por capturar rentas del Estado, hacia políticas de desarrollo productivo modernas. El panel de discusión fue moderado por Rodrigo Parot - Representante del BID en Colombia. En el mismo participaron Javier Gamboa (Vicepresidente Ejecutivo del Consejo Privado de Competitividad), María Angélica Arbeláez (asesora del candidato Rafael Pardo), Andrés Escobar (asesor de Juan Manuel Santos) y Salomón Kalmanovitz (asesor de Antanas Mockus).

Roberto Steiner
Director Ejecutivo de Fedesarrollo

Crecimiento, inversión y políticas de desarrollo productivo en América Latina y en Colombia*

Fidel Jaramillo[1]

I. DIAGNÓSTICO DE AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

El crecimiento del PIB per cápita en América Latina (ALC) y Colombia ha sido bajo y volátil respecto a Europa y Asia en el período de 1960 a 2008. La volatilidad del crecimiento de Colombia está por debajo del promedio de volatilidad de América Latina y el Caribe (ALC), pero por encima de Malasia, Asia Oriental, Irlanda y en general de los países de la OCDE. Las exportaciones de bienes y servicios durante 1976-2006 han presentado ligeros aumentos, no tan importantes comparados con aumentos de 1200% de Irlanda y Asia Oriental. La participación en las exportaciones mundiales de Colombia ha resultado ser más volátil que la de ALC y ha disminuido desde mediados de los noventa.

En cuanto a la inversión, a pesar de que en los últimos años ésta ha aumentado tanto en Colombia como en ALC, representa menos de la mitad de la inversión que se da en Asia Oriental. El bajo nivel de inversión ha generado un bajo crecimiento.

En términos de productividad, tanto en ALC como en Colombia durante el período 1960-2005, la productividad se ha estancado y aún peor, ha disminuido mientras en países de la OCDE y Asia ha aumentado de forma constante durante el mismo periodo. Por ende, la brecha de productividad con los países desarrollados se ha ampliado.

II. ¿QUÉ DETIENE EL CRECIMIENTO EN ALC Y COLOMBIA? ¿CÓMO ACELERARLO Y DIVERSIFICAR LA BASE PRODUCTIVA?

Del trabajo de Rodrik[2] se desprenden dos tipos de enfoques para hacer un diagnóstico del crecimiento:

---

* Este documento es el resumen de la exposición de Fidel Jaramillo preparado por Adriana Sabogal, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

[1] Asesor Económico Regional Departamento de Países Andinos del BID.

[2] Dani Rodrik (2007) "A Framework to Growth Diagnostics".

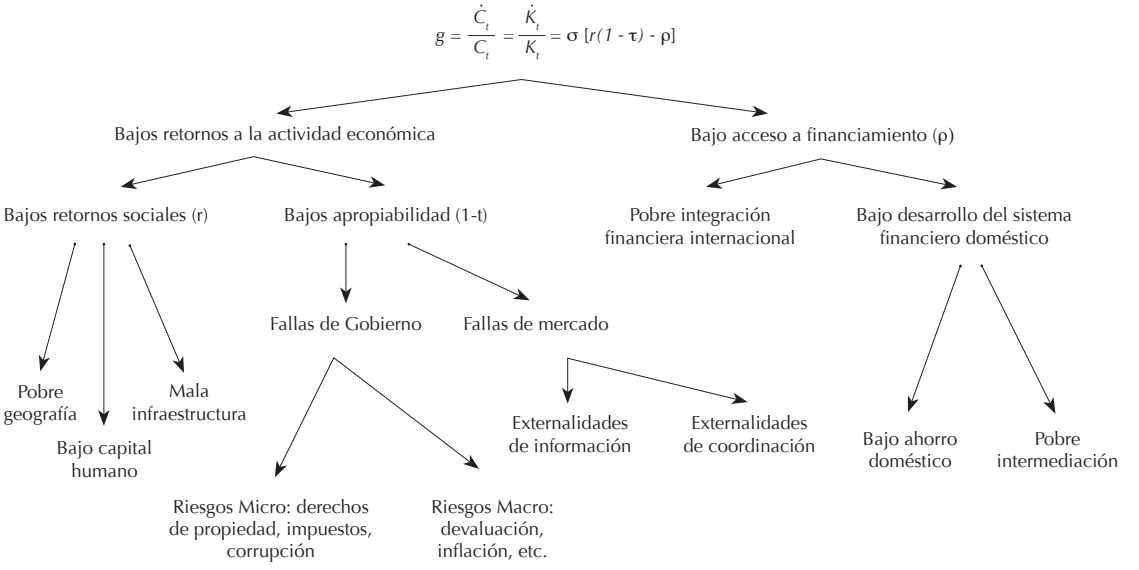
1) un enfoque tradicional que busca hacer reformas al por mayor; 2) un enfoque alternativo que propone concentrase en los obstáculos más restrictivos. En el primero se identifica la existencia de una serie de distorsiones, carencias y problemas estructurales que limitan el crecimiento, que deben ser eliminadas. Esto puede llevar a una larga lista de políticas tales como el desarrollo de: la Infraestructura del país, del crédito, de la educación, salud, incentivos tributarios, mercado laboral y, estabilidad jurídica entre otros. El problema es que muchas veces este tipo de reformas no son factibles, ya que, la "lista" de políticas y reformas no es conocida, pueden ser equivocadas, no existe priorización y por supuesto, existen restricciones políticas, administrativas y humanas. En el segundo enfoque en cambio, hay algunas ventajas, por ejemplo: no es necesario conocer todas las distorsiones, ni sus magnitudes relativas y arroja el mayor resultado por unidad de esfuerzo en reformas. Las desventajas de este enfoque son las siguientes: se necesita un modelo de cómo funciona la economía, y es difícil de medir *ex ante*, entre otros.

En cuanto a cómo pensar en los obstáculos más restrictivos para el crecimiento se puede usar la metodología MDG que busca detectar las causas de los bajos niveles de crecimiento de la producción. Pueden existir dos fuentes diferentes: 1) bajos retornos a la actividad económica y 2) bajo acceso a financiamiento (ver Esquema 1).

III. LA METODOLOGÍA EN LA PRÁCTICA

Hay que identificar con la ayuda de un modelo simple los determinantes próximos del crecimiento e investigar qué factores presentan mayores obstáculos

Esquema 1
METODOLOGÍA MDG



Fuente:Rodrik (2007). "A framework to Growth Diagnostic".

al crecimiento. De igual forma, es importante identificar qué distorsiones específicas están detrás de dichos impedimentos, plantearse hipótesis y analizar sus implicaciones. Si la distorsión es restrictiva, el investigador deberá observar "síntomas". Luego de evaluar qué tan grave es la restricción y sus "síntomas", el investigador deberá formular una cadena causal lógica ("síndrome") que explique los hechos observados y sus implicaciones. Se utiliza la palabra "síndrome" que proviene del griego y se refiere a la asociación de varias características reconocibles que ocurren juntas en determinada patología.

La solidez del diagnóstico debe ser examinada revisando el conjunto de síntomas que debieran ser observados en dicho síndrome y sus implicaciones. El hecho de identificar el síndrome y las restricciones activas deberían ser insumos clave en el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo.

Por ejemplo, si el factor X es restrictivo, entonces se encuentran 4 síntomas principales y algunos síntomas adicionales menos importantes. El primer síntoma es que el precio (sombra) de la restricción es alto, debido a la existencia de escasez relativa del factor. El segundo síntoma es que cambios en la restricción deberían producir cambios en la función objetivo. A manera de ilustración, si se sospecha que el capital humano es un factor restrictivo para el crecimiento, ante un aumento en la escolaridad, el crecimiento debería aumentar. De lo contrario, existe un factor aún más restrictivo que no permite el crecimiento. El tercer síntoma observable es que los agentes en la economía deberían estar "dándole la vuelta" a la restricción, ya que éstos desarrollan estrategias para mitigar sus efectos negativos. El cuarto síntoma se refiere a que la especialización se da en sectores no intensivos en el factor restrictivo.

Adicionalmente pueden existir otro tipo de fallas tales como: las fallas de coordinación y/o de información, que pueden obstaculizar la diversificación productiva, ya que, estas fallas pueden interferir con la provisión de factores de producción e impedir la transformación.

Con el objetivo de detectar los mayores obstáculos al crecimiento en América Latina, el BID y el Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, lanzaron conjuntamente un proyecto[3] con equipos locales de 14 países[4], dónde se implementó la metodología descrita anteriormente para identificar los obstáculos más restrictivos.

En el estudio se detectó que por ejemplo, para Colombia y Ecuador, uno de los principales obstáculos al crecimiento es la baja intermediación doméstica; para Brasil y Guatemala el principal obstáculo resultó ser la falta de capital humano preparado. De igual forma, se identificó que para países tales como: Argentina, Colombia, Nicaragua, Ecuador, Guatemala y Paraguay, la infraestructura resulta ser restrictiva. Entre otros de los resultados principales del estudio, figura que Colombia y Brasil tienen fallas de Gobierno, ya que tienen un sistema fiscal distorsionante, poco progresivo y funcional. Los países latinoamericanos

[3] "Growing Pains. Binding Constraints to Productive Investment in Latin America".

[4] Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.

en general cuentan con instituciones débiles que llevan a la existencia de riesgos microeconómicos.

IV. DEL DIAGNÓSTICO A LA TERAPIA

Se necesitan políticas de desarrollo productivo para el desarrollo de América Latina que no se tuvieron en cuenta en el "Consenso de Washington". Sin embargo el tema está renaciendo debido a tres factores: i) el descrédito que ha tenido el "Consenso de Washington", ii) el Estado ha recuperado espacio en la economía y iii) teóricamente es clave pensar en intervenciones que resuelvan los obstáculos más restrictivos a la inversión y a la transformación estructural sin caer en los problemas del pasado.

Claro está, es importante tener presente cuáles son las fallas que el Estado puede resolver. El Estado puede intervenir para proveer bienes públicos, ya que los retornos sociales son mayores a los retornos económicos y se pueden crear incentivos negativos para proveer este tipo de bienes y servicios. De igual forma, el Estado puede intervenir en presencia de externalidades en la economía, ante problemas de coordinación e información o fallas de Gobierno (captura, ineficiencia, etc). Las intervenciones del Estado pueden ser muy transversales o muy específicas y se pueden dar a través de bienes públicos o intervención en los mercados.

Surge un interrogante: **¿Debe el Estado proveer un bien privado específico a un sector específico?** La respuesta intuitiva sería negativa, sin embargo, algunos países han realizado apuestas estratégicas exitosas, como es el caso de la Empresa Brasilera Aeronáutica (Embraer). Este tipo de intervenciones pueden justificarse cuando un país tiene una estructura productiva precaria y necesita desarrollarla; no obstante, se requiere de un diseño que minimice los riesgos de captura, distorsión, dispersión y desperdicio de recursos.

V. ELEMENTOS DE LA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

Esta nueva política de desarrollo está basada en la literatura económica reciente (Hausmann y Rodrik, 2006; Hausman, Rodrik y Sabel, 2009; Fernandez-Arias et al., 2009). La literatura recomienda al Estado intervenir principalmente para eliminar fallas de mercado/gobierno y proveer bienes públicos necesarios para aumentar la productividad y facilitar la transformación estructural. El problema de este enfoque es que es complejo identificar los bienes públicos faltantes (no se revelan necesariamente en el mercado), por lo tanto es necesario desarrollar un diálogo público-privado para identificarlos. Se requiere de acción colectiva y trabajos de *clusters*. Los principios que deben regir este diálogo son: la transparencia, rendición de cuentas, evitar los apoyos permanentes (en contraste a los temporales) y las estrategias empleadas deben ser evaluables.

Se encontró que en Colombia existe una convivencia entre las políticas de desarrollo productivo (PDP) modernas que buscan solucionar las fallas de mercado, coordinación y externalidades, y las PDP tradicionales[5] cuya lógica principal es la captura de rentas, la intervención poco justificada e ineficiente del Estado (como por ejemplo, el caso del aceite de palma y la industria textil).

[5] Meléndez y Perry (2009); Volpe y Carballo (2009).

¿Cambio de paradigma? De las políticas industriales tradicionales a las políticas de desarrollo productivo modernas

Guillermo Perry*
Investigador Asociado de Fedesarrollo

El trabajo presentado se realizó en conjunto con Marcela Meléndez en él se indaga si el país ha logrado hacer o está haciendo un tránsito entre unas políticas industriales de tipo tradicional, -en donde existe una pelea por conseguir rentas del estado- hacia unas políticas de desarrollo productivo modernas. El documento trata básicamente de cuatro temas que se van a exponer a continuación: i) el cambio de paradigma: del proteccionismos a la productividad, ii) un análisis de cuatro intervenciones horizontales para saber hasta dónde en ese tipo de intervenciones se ha dado o no el cambio de paradigma, iii) un análisis de intervenciones verticales, iv) para terminar, una discusión sobre instituciones y procesos para la formulación de políticas de desarrollo productivo o unas políticas industriales modernas (políticas de desarrollo productivo, como las llama la literatura técnica reciente para distinguirlas de las viejas políticas industriales).

I. EL CAMBIO DE PARADIGMA

La idea del cambio de paradigma es simple: en la medida en que los países latinoamericanos estaban en la lógica de la sustitución de importaciones para industrializarse a través del proteccionismo se generaron ciertos instrumentos de política pública para industrias nacientes. En la medida en que Colombia y los países de América Latina, en general, viraron hacia una economía más abierta los instrumentos utilizados fueron cambiando y adaptándose. Algunos instrumentos han ido cambiando, por ejemplo, los aranceles y las cuotas son menos importantes, los subsidios y los incentivos tributarios que aunque son instrumentos tradicionales se siguen utilizando, las participaciones de capital del Estado en industrias nacientes y estratégicas es otro de los instrumentos tradicionales

* Este documento es el resumen de la presentación oral de Guillermo Perry, preparado por Adriana Sabogal, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

que hemos cambiado. El enfoque de la política ha cambiado hacia generar industrias competitivas que se puedan defender solas mediante mitigación de fallas de mercado, eliminación de cuellos de botella y solución de problemas de coordinación. En este proceso es importante resaltar el papel que han jugado las políticas de *second best*, las cuales reconocen que hay unas fallas del Estado que son difíciles de resolver por lo cual el Estado trata de compensarlas mediante otros instrumentos.

II. ANÁLISIS DE INTERVENCIONES HORIZONTALES

En el análisis de políticas horizontales, se observó que en el caso de la política de promoción de las exportaciones se ha dado un cambio de paradigma. Las políticas de industrialización tradicionales para la promoción de las exportaciones comenzaron en los 60's con típicas políticas de *second best* para mitigar el alto proteccionismo existente mediante la utilización del Plan Vallejo o a través de la reducción selectiva de aranceles para ciertos bienes intermedios o bienes de capital. Otras políticas de *second best* que se empleaban para el fomento de las exportaciones se relacionan con la implementación de subsidios no relacionados con fallas de mercado como por ejemplo, el CAT y el CERT u otorgando créditos subsidiados a las exportaciones tales como los créditos de PROEXPO. El crédito de Proexpo al principio estaba financiado por emisión, después por un impuesto a las importaciones, pero tenía un contenido de subsidio muy alto. Igualmente se emplearon políticas de exenciones tributarias y zonas francas de exportación que en el caso colombiano tuvieron poco impacto comparado con otros países.

En la decada de los 90's se pasó de las políticas de *second best* a políticas de desarrollo productivo modernas. Con la apertura económica las políticas se enfocaron en una reducción general de aranceles (con excepción del sector agropecuario), con tratados de libre comercio que buscan solucionar problemas de acceso a los mercados, mediante negociaciones bilaterales para eliminar las barreras de acceso a los mercados. En cuanto a las políticas de créditos a las exportaciones, se presenta otro cambio de paradigma, ya que se pasa de la figura de créditos subsidiados de PROEXPO a las líneas de crédito de Bancoldex (que no presentan subsidios explícitos) y a PROEXPORT.

Las tareas de Proexport están diseñadas para resolver problemas de fallas de mercado como por ejemplo, la penetración de mercados externos. En el libro existe un capítulo en el que el BID que evalúa muy positivamente la acción de Proexport.

En el documento no se menciona el tema de las zonas francas, ya que las nuevas zonas francas no se relacionan con las exportaciones. No obstante vale la pena resaltar que éstas se han convertido en un mecanismo de beneficios tributarios a empresas específicas al estilo de los instrumentos de la vieja política industrial o de búsqueda de rentas.

En el documento se realizó un estudio econométrico en el cual se encontró que tanto las políticas industriales tradicionales como las de desarrollo moderno han tenido impacto positivo sobre las exportaciones.

En las políticas de crédito vemos algo parecido. En un comienzo había una provisión subsidiada me-

diante bancos públicos, tales como la Corporación Financiera Popular, la Caja Agraria, el IFI con asignaciones obligatorias de crédito donde los bancos tenían que asignar un mínimo de su cartera para agricultura, vivienda, etc. Se pasó de controles de tasas de interés específicos y líneas de redescuento subsidiados por el Banco de la República a ciertos sectores, a una política más moderna, específicamente, la política de microcrédito que está enfocada en resolver problemas de información, de intermediación y facilitar las garantías colectivas. Los fondos de garantías son políticas de *second best*, ya que no se tiene un sector financiero que asigne el crédito mediante evaluación de crédito e información relevante debido a la existencia de fallas de información asimétrica, y todavía se emplean colaterales, es decir que las garantías reales se convierten en un mecanismo de racionamiento del crédito. Lo anterior implica que existen sectores que podrían ser muy productivos si tuvieran acceso a los colaterales. En este sentido, el papel central del Fondo Nacional de Garantías es resolver esta falla de mercado. Sin embargo parece ser un instrumento complicado ya que funciona bien dependiendo del detalle: si logra enfocarse en empresas que no están accediendo al crédito y que teniéndolo pueden crecer, sería el uso adecuado; pero si se termina subsidiando empresas que no tienen potencial de crecimiento, se estarían desperdiciando los recursos públicos. Existe un estudio del BID en el cual se encuentra que entre los fondos de garantías de la región, sólo el colombiano y el chileno tienen una evaluación positiva ya que tienen un diseño correcto.

Entre las políticas de crédito también se encuentran las oficinas bancarias subsidiadas en áreas remotas, la Banca de Oportunidades con un diseño razonable, y las líneas de crédito de Mipymes de Bancoldex, que son un avance frente a las líneas de crédito de IFI que estaban dirigidas a empresas grandes subsidiadas. Las líneas de Bancoldex no están subsidiadas y se enfocan en las Mipymes.

Para estudiar el impacto de las políticas de crédito no se realizaron estimaciones econométricas como en el caso de las políticas para fomento de exportaciones, sin embargo se observó que existe una coincidencia entre un gran crecimiento de las líneas de crédito de Bancoldex y del Fondo Nacional de Garantías con un aumento del crédito enfocado en las Mipymes en término de acceso y no de costos. En general en las encuestas de Fedesarrollo y en las de ANIF se observa que el problema de acceso para las Mipymes desaparece como un factor limitante a medida que crecen estas líneas y el Fondo Nacional de Garantías, pero subsiste el problema del costo del financiamiento que mencionó Marcela Meléndez.

En contraste, encontramos, como en otros estudios previos, que en el caso de entrenamiento de personal hemos avanzado mucho en capacitación de habilidades básicas, pero no tanto en la capacitación en habilidades especializadas y en el apoyo a grupos sectoriales de capacitación. El país requiere mayor competencia en la provisión de servicios especializados de entrenamiento. Ha habido dos intentos de reforma del SENA, ambos frustrados y con reformas apenas en el margen, en donde sí se permite a otros prestar servicios siempre y cuando el SENA lo apruebe. Por supuesto esto no genera competencia. Se ha observado que en los últimos años, el SENA se ha ido a un predominio de cursos cortos de formación básica, que creemos están dañando la calidad de la formación básica.

Otro tema donde ha habido un avance parcial es en el de la innovación. Pasamos de institutos públicos de innovación, de subsidios que se otorgaban exclusivamente a las universidades públicas, y que nunca se evaluaban a una política moderna con una visión de subsidios parciales, *matching grant* a la innovación y desarrollo, con asignaciones competitivas, dirigidas hacia ciertos sectores. Colciencias opera relativamente bien pero tiene un presupuesto insuficiente. Es dramática la comparación con el caso de Chile, donde ha habido un avance extraordinario. Los avances puntuales se dan en la cooperación entre universidades y empresa, pero principalmente por la actividad de algunas empresas y de algunas universidades, pero no por una política del Estado. La política de derechos de propiedad intelectual tiene que avanzar mucho y no existe una iniciativa clara de política industrial en *clusters* emergentes.

III. INTERVENCIONES VERTICALES

En las intervenciones verticales encontramos por ejemplo, que el sector de confecciones ha mostrado ser un sector capaz de competir en los mercados internacionales, por el contrario el sector textil ha mostrado ser una industria en declive. Sin embargo, cada vez más la mayoría de los incentivos y subsidios públicos se dirigen al sector textil. Es una contradicción clara: es el típico caso donde los resultados que uno observa de la asignación de los subsidios obedecen a una captura de rentas.

En los análisis que se hicieron con el sector se encuentra que sus empresarios reconocen la importancia que ha tenido la actividad del gobierno para abrir mercados, tanto en los acuerdos preferenciales de comercio, como algunas políticas viejas como el Plan Vallejo y, la gestión de Proexport. El porcentaje de empresas en este, y otros sectores, que ha utilizado los servicios de Proexport con éxito es significativo.

El caso del aceite de palma es interesante porque es un sector que ha tenido un desarrollo espectacular, aunque en los últimos años ha seguido aumentando el área cultivada, se ha frenado en términos de exportaciones, empleo y productividad.

¿Qué justificación inicial explican los subsidios, la protección y el otorgamiento de incentivos tributarios en el sector de la palma? Se justifica por la existencia de fallas de coordinación: en este sector es necesaria la coordinación entre las plantas de procesamiento que tienen economías de escala con una cantidad de productores dispersos.

¿Las intervenciones han tenido efecto? La respuesta parece ser afirmativa.

¿Fue la política más eficiente para resolver esta falla específica? Acerca de este punto existen dudas, en particular acerca de los incentivos tributarios y grandes subsidios que se han dado en los últimos años, cuando ya era una industria madura y cuando la productividad y el empleo no están creciendo. La justificación ha sido la creación de empleos en áreas donde la seguridad ha estado comprometida.

En contraste, se estudió en algún detalle lo propuesto por el Ministerio de Comercio con sectores de clase mundial. Se encontró que hay una naciente política industrial bien diseñada y bien pensada. Realmente hay una combinación de trabajo analítico con parti-

cipación sectorial y competencia entre sectores para diseñar planes de negocios modernos, encontrando en dónde hay oportunidades en los mercados mundiales, buscando las fortalezas y debilidades frente a los competidores y estudiando las fallas de mercado que limitan su actividad. La mayoría de las acciones de estos planes están orientadas a resolver fallas de mercado. Buscan mejorar la formación de capital humano especializado, buscan una regulación adecuada, entre otros. Sin embargo también tienen algo de incentivos tributarios sobre programas de compensación en compras públicas por lo tanto existe aún un rezago en la búsqueda de rentas.

La pregunta de fondo parece ser la siguiente: ¿Cómo se puede hacer bien este ejercicio de los planes de negocios de sectores competitivos cuando el mismo Ministerio está ofreciendo privilegios tradicionales al estilo de las zonas francas? Hay una coincidencia de la vieja política y de la nueva política que quita efectividad a este tipo de proyectos.

IV. DISCUSIÓN SOBRE LA FORMACIÓN Y FORMULACIÓN DE LAS MODERNAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

Para terminar, se encontró que a partir de la apertura el país ha vivido un proceso de construcción institucional de consulta ordenada con el sector privado para intentar mejorar la competitividad económica. Lo anterior comenzó en el año 1994, con la creación del Consejo e Competitividad, se alcanzaron a hacer once acuerdos de competitividad que nunca fueron evaluados. Por lo cual es difícil saber si tuvieron algún impacto, aunque la impresión general es que no tuvieron mucho efecto.

En el año 1998, se creó la red Colombia Compite, un mecanismo más efectivo que generó gran actividad. La Red era manejada por el Ministerio de Comercio Exterior. En el año 2002 con la administración Uribe, hubo un cambio de la política. Es importante resaltar que se han dado cambios dramáticos de política con los cambios de gobierno: la administración Samper trata de crear los consejos de competitividad y los acuerdos de competitividad, a la administración Pastrana no le interesan como gobierno, aunque hay una Ministra a quien sí le interesan así que los promueve; luego entra una nueva administración que mantiene la red Colombia Compite, pero la deja languidecer sin el apoyo del gobierno ni del Ministerio e implementa en paralelo un mecanismo de consulta que es la Agenda Interna.

En el 2005 y 2006, se realizan dos evaluaciones muy críticas del proceso por parte de consultores internacionales especializados. Se hace un cambio de diseño que sobre el papel está muy bien hecho, es decir que el país tiene un proceso de institucionalización de coordinación con el sector privado para mejorar la competitividad, determinar cuellos de botella, entre otros. Se resalta de igual modo la creación del Consejo Privado de Competitividad, ya que esto le puede dar continuidad y evita la fragilidad de la política de competitividad frente a los cambios de gobierno.

Otro punto positivo es la creación de los planes de negocios de sectores de talla mundial. Sin embargo, simultáneamente se tuvo la explosión de los subsidios agrícolas poco técnicos como los de Agro Ingreso Seguro (AIS), los beneficios tributarios, las zonas francas y, en el caso del transporte se dio un

proceso de obras públicas que han presentado graves problemas. De hecho en los sectores de talla mundial, se encontró que al ser éstos manejados por el Ministerio de Comercio, se requiere la cooperación de los demás Ministerios, ya que se ha observado que existe un problema de comunicación entre éllos.

Finalmente, el estudio plantea ciertas dudas sobre: i) la continuidad; es posible que el nuevo gobierno no reconozca las logros que se han alcanzado en términos de la política de la competitividad de los planes de negocios, ii) la posibilidad de que el gobierno en el manejo tributario y presupuestal logre modernizar esos procesos para tengan un contenido tecnocrático fuerte.

Marcela Meléndez
Socia Econ Estudio

Hace un par de años cuando me vi enfrentada por culpa de Fidel Jaramillo a pensar en el caso colombiano usando el marco metodológico propuesto por Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco para identificar las prioridades de la política pública para el crecimiento económico, encaré la tarea con grandes dudas acerca de las bondades de la aproximación metodológica propuesta.

El ejercicio de diagnóstico de crecimiento que proponen estos autores se basa en la evaluación uno a uno de los determinantes de la inversión, ordenados en la forma de un árbol de decisión. El árbol reconoce que las decisiones de inversión dependen por una parte de la rentabilidad esperada de cada proyecto y, por otra, de la disponibilidad de recursos para financiarla, y que la rentabilidad esperada depende de los ingresos y costos del proyecto, pero también crucialmente de que los retornos de la inversión se materialicen y el inversionista pueda apropiarse de ellos. Los factores de costo que afectan la rentabilidad de la inversión, que se consideran en el árbol de decisión, son la insuficiencia de capital humano y las deficiencias en infraestructura de transporte y otros servicios públicos. Las fuentes de incertidumbre se asignan a dos categorías de riesgos, macroeconómicos y microeconómicos, y estos últimos se abren en el análisis según su origen público o privado. Los recursos de financiamiento, por su parte, se consideran disponibles si hay acceso a ellos a un costo aceptable. Estos son los elementos del árbol de decisión básico que debe considerarse al abordar el ejercicio, y que por supuesto puede hacerse tan complejo como lo quiera el investigador.

La metodología indica que si un factor es el obstáculo más restrictivo se deberá observar una serie de síntomas, a saber: (1) un alto precio de mercado o un alto precio sombra asociado a ese factor; (2) variaciones en el factor asociadas a variaciones en crecimiento de la inversión y de la economía en el pasado; (3) "bybass" a la restricción por parte de los agentes económicos; y (4) mejores desempeños de los sectores menos intensivos en el uso del factor restrictivo.

Me preocupaban varias cosas. En primer lugar, me preocupaba que en el árbol de decisiones para examinar los obstáculos al crecimiento no fuera explícito que el objetivo último tendría que ser el aumento de la productividad, que no se reconociera que todas las inversiones no son iguales y que sólo generan crecimiento sostenido las inversiones que cambian la dinámica de la productividad. En segundo lugar, entre los síntomas que permitirían identificar una

restricción al crecimiento económico, me preocupaba la señal de precios - por ejemplo la insuficiencia en capital humano debería reflejarse en retornos más altos a la educación que los observados en contextos de abundancia de capital humano - me preocupaba, porque los precios relevantes con frecuencia no se pueden observar en ejercicios agregados. En tercer lugar me preocupaba la dificultad de incorporar al análisis contextos cambiantes, como por ejemplo el grado de inserción internacional de la economía: cómo tener en cuenta que factores que no impusieron una restricción al crecimiento en los años 70 podrían convertirse en grandes impedimentos en el contexto actual de una economía más globalizada. Finalmente me preocupaba la forma de asignar pesos a los diferentes factores de restricción, cuando no fuera evidente que podrían ser descartados en el proceso de análisis como "la mayor limitante" al crecimiento; me preocupaba la posibilidad de sesgar mi análisis a la hora de priorizar, al abordarlo desde mis prejuicios acerca de los factores que constituyen los mayores obstáculos al crecimiento económico en Colombia y que deberían estar en el centro de la política pública.

Todas esas preocupaciones siguen siendo válidas en alguna medida. Sin embargo, mi mirada sobre el árbol de decisión y sobre la metodología de diagnóstico que inspiró el estudio que se presenta en el segundo capítulo del libro, y la ronda de estudios para otros países de América Latina que impulsó el BID, ha madurado con el tiempo. Hoy entiendo mucho mejor su mérito. En mi trabajo de investigación posterior a este estudio he vuelto una y otra vez a partes del análisis desarrollado al abordar cada una de las ramas que propone explorar el árbol: la metodología en efecto sirve para poner sobre la mesa los temas fundamentales del crecimiento económico. Su riqueza está en ello y en organizar la discusión de cara al diseño de la política pública, señalando entre otras cosas, la necesidad de priorizar. En la coyuntura electoral actual, la comprensión de los factores que limitan el crecimiento económico y la identificación de las restricciones que de ser levantadas tendrían los mayores réditos, deberían estar en el centro del debate, con mucho mayor énfasis que el que se viene dando al detalle programático en frentes múltiples. Ojalá el trabajo que estamos presentando contribuya a poner en el lugar correcto el énfasis de la discusión nacional en torno a la política económica que deberá seguir el país en los próximos años.

Ahora, más en concreto, sobre el ejercicio de diagnóstico de crecimiento realizado. Lo primero es recordar al auditorio que se trata de un trabajo conjunto con Arturo Harker. La responsabilidad por los aciertos del análisis es compartida. Por las falencias me hago responsable.

El estudio fue realizado en 2007 en un contexto de recuperación económica después del mal desempeño de la economía entre 1997 y 2002, y antes de que se vislumbrara la crisis de 2009. La inversión privada venía creciendo a buen ritmo desde 2001. La motivación del ejercicio, por tanto, no estuvo en el desempeño de los años recientes, sino más bien en dos consideraciones. Por una parte, la economía aún no estaba en la senda de crecimiento de los setenta, cuando creció a una tasa anual promedio de 3%, y venía de sólo tres años seguidos de recuperación en un contexto de condiciones internacionales favorables. Por tanto, era inevitable preguntarse si el crecimiento podía ser sostenido en el tiempo,

especialmente si las condiciones internacionales favorables cambiaban, como en efecto sucedió. Esto estaba intrínsecamente conectado a la pregunta de si la mayor inversión en efecto se materializaría en crecimientos de la productividad agregada.

Por otra parte, el crecimiento no era aún un fenómeno generalizado en todas las regiones del país. Las tasas promedio de crecimiento después de 2002 mostraban recuperación con respecto a los años anteriores en la mayoría de los casos, pero algunos departamentos todavía experimentaban estancamiento o crecimiento negativo. Los departamentos con desempeños en los extremos de la distribución habían sido también centro de atención en relación con el conflicto armado, debido a la presencia de cultivos de cocaína bajo fumigación (lo desempeños negativos), o por reubicación de cultivos de cocaína y/o presencia paramilitar (los desempeños positivos). De modo que explorar con más detalle el papel del conflicto en sus múltiples dimensiones en la configuración de la economía colombiana parecía crítico para el diseño adecuado de políticas. Una de nuestras primeras conclusiones fue que los mayores obstáculos al crecimiento y las prioridades de política para el crecimiento económico en Colombia, no son necesariamente las mismas en todas las regiones. En particular, las prioridades de política para promover el crecimiento en las zonas rurales pueden ser prioridades de segundo orden en las zonas urbanas de mayor desarrollo.

La evaluación de cada una de las ramas del árbol para identificar los mayores obstáculos a la inversión permitió descartar varias ramas como prioridad de política (ojo: como la restricción que al ser levantada tendría el mayor impacto potencial sobre el crecimiento económico). La rama que quedó sin cruzar después de la aplicación estricta del ejercicio de diagnóstico, es la de pobre apropiabilidad por micro riesgos que resultan de fallas de gobierno. Se consideró la incertidumbre con origen en tres frentes de protección insuficiente a los derechos de propiedad: orden público, cambios en las reglas tributarias, y debilidades en el ejercicio de la política de competencia, y se identificó como el mayor obstáculo a la inversión en Colombia y el que primero debe ser atacado.

Hay otras dos ramas que fueron descartadas por la aplicación estricta de la metodología: los bajos retornos a la inversión que tienen su origen en la complejidad de la geografía del país y en la ausencia de una infraestructura de transporte adecuada, y los problemas de acceso a financiamiento en el mercado doméstico y que sin embargo aparecen como grandes obstáculos potenciales al complementar el análisis con otras consideraciones.

Creemos que el análisis no podía considerarse concluyente sin explorar un poco más el peso relativo de las diferentes restricciones y por eso la segunda parte del capítulo presenta los resultados de un ejercicio econométrico en el que se utilizan datos microeconómicos para explorar el impacto de las restricciones potenciales al crecimiento identificadas sobre las decisiones de inversión de las firmas y su peso relativo, en un contexto empírico.

Este ejercicio confirma la mayoría de los hallazgos de la primera parte del trabajo.

Hay dos resultados empíricos que vale la pena resaltar:

Primero, con respecto al impacto del conflicto sobre las decisiones de inversión: los datos muestran reactivación económica en las áreas en que la violencia ha venido disminuyendo, lo que no es sorprendente. Sin embargo, los resultados del análisis econométrico dan a esta conclusión un giro particular al mostrar que las decisiones de inversión a nivel de las firmas se ven afectadas también por la restauración de alguna forma de orden público asociado con el cese de la violencia paramilitar, y no sólo por la reducción de la violencia per se. Esto puede estar reflejando un papel crítico jugado por los mercados de seguros, ya que la disponibilidad de aseguramiento depende en gran medida de la percepción del sector seguros acerca del orden público.

Entre las fuentes de problemas de apropiabilidad asociados con riesgos microeconómicos con origen en fallas de gobierno consideradas en la evaluación empírica, sólo las variables asociadas con el conflicto sobreviven en todos las especificaciones econométricas. Los datos confirman que esta es incuestionablemente una de las mayores restricciones a la inversión y que cualquier esfuerzo que se dirija a poner fin a la violencia y a restablecer el orden público verá una recompensa en la reactivación económica.

Nuestra investigación añade poca nueva intuición con el reconocimiento del rol crítico del conflicto sobre la actividad económica, pero tiene el mérito de avanzar a través de este ejercicio en la identificación de los canales a través de los cuales este impacto se materializa y en dar un orden de magnitud a los costos que representa a través de su impacto negativo sobre la inversión privada.

Segundo, con respecto al resultado más relevante desde una perspectiva de política pública: la evidencia empírica confirma que en Colombia las decisiones de inversión se ven negativamente afectadas por los costos de financiamiento. Este resultado que destaca la provisión de acceso al financiamiento a precios justos como una prioridad de política para el crecimiento económico robusto entre especificaciones empíricas y relevantes para todas las regiones del país, independiente de que la incertidumbre acerca de la apropiabilidad de los retornos a la inversión se resuelva.

Otros resultados que también se confirman: los costos de la incertidumbre inducida por cambios en los impuestos. Este resultado es extensible a todos los cambios en las reglas de juego que cambien de manera repentina la rentabilidad de las inversiones y la recomendación de política que se desprende de ella es la necesidad de entregar unas reglas de juego claras y una señal adecuada de la manera en la que el gobierno internalizará las implicaciones de sus decisiones para la inversión.

Panel de discusión

Javier H. Gamboa*
Vicepresidente Ejecutivo Consejo Privado de Competitividad

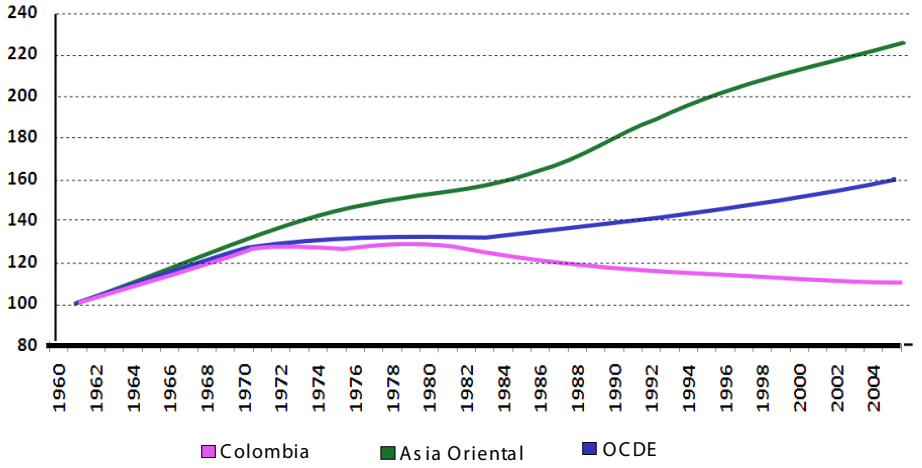
El objetivo central de la presentación es hacer al nuevo gobierno recomendaciones en materia de crecimiento económico, centradas en el análisis de la productividad, los instrumentos necesarios para lograr un aumento de la misma a través de una estrecha relación, eficiente, entre el sector público y el privado.

Para alcanzar tasas de crecimiento económico de largo plazo sostenibles la estabilidad macroeconómica y política son condiciones necesarias pero no suficientes, es indispensable que exista la capacidad de competir. Al hablar de competitividad lo primero que se busca es alcanzar un idioma común, para esto se da un papel central y determinante en el debate de la competitividad económica al concepto de productividad. Es necesario que exista un contexto de seguridad para dar espacio a un punto de partida de mejora en términos de productividad. Además, un contexto macroeconómico y político apropiado, centrado en la sofisticación de las operaciones y estrategias de las compañías y la calidad del ambiente microeconómico de los negocios. Partiendo de la premisa de que la productividad genera valor para el crecimiento, Colombia no está en la mejor posición actualmente. La brecha de productividad con respecto a los tigres asiáticos y los países desarrollados se ha ampliado continuamente (Gráfico 1).

También en estos términos, históricamente, no se tienen las mejores noticias al haber ya dos generaciones perdidas dado el atraso productivo. El rezago de productividad no es un hecho aislado para un sector de la economía sino un efecto generalizado para la toda la economía. Con el 'boom' de inversión extranjera en minas, energía y petróleo se evidenció el rezago del mercado laboral.

* Este documento es el resumen de la presentación oral de Javier Gamboa, hecho por German Galindo Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

Gráfico 1
PRODUCTIVIDAD FACTORIAL TOTAL 1960-2005
(1960 = 100)



Fuente: Daude y Fernández-Arias (2009).

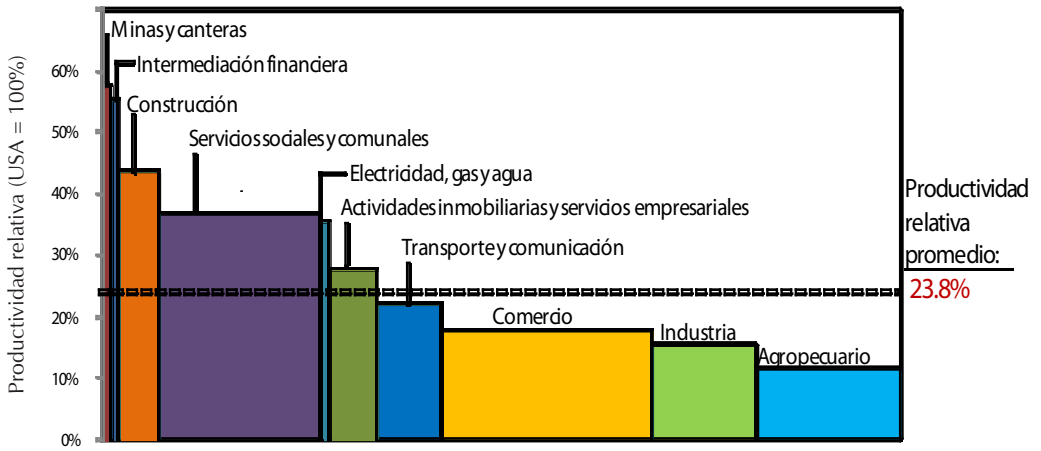
Como una conclusión preliminar, la estructura del mercado laboral y las reglas de juego tienen un papel principal en la determinación de la productividad. Como ejemplo práctico, existen estudios que indican que la productividad de los obreros en México y en EE.UU era mayor en el último donde se reconoce la existencia de un mejor contexto de competitividad.

Dado que el rezago en productividad es generalizado en todos los sectores, los productos 'campeones' (café, flores) tienen problemas estructurales que se reflejan en inconvenientes con las fluctuaciones en la tasa representativa del mercado (TRM). Este problema no es reciente ni particular a algunas empresas, tiene origen en la disminución del margen para competir vía precio-costo, el cual es cada vez menor para estos sectores. Además, al parecer la productividad laboral no ayuda a mejorar la competitividad.

El Gráfico 2 muestra que la productividad de cuatro sectores principales de la economía colombiana tiene menor productividad promedio frente a EE.UU. Esto explica en parte, pero no totalmente, la brecha de producto; esta última tiene origen en la muy baja productividad por hora trabajada de los trabajadores colombianos.

La muy baja productividad por hora trabajada explica 94% la brecha en PIB per cápita de Colombia frente a EE.UU. De esta forma, la competitividad económica del país se ve comprometida con los indicadores de productividad laboral actuales, en consecuencia, se hace evidente la necesidad de una transformación productiva. Uno de los diversos fines

Gráfico 2
PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE COLOMBIA FRENTE A ESTADOS UNIDOS 2008
(EEUU = 100%)



Fuente: DANE, BEA, OIT, cálculos del autor.

de las políticas industriales debe ser complementar los esfuerzos del gobierno para aumentar la productividad laboral y así mismo la competitividad de los sectores que más aportan al crecimiento económico del país.

I. ORIGEN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LOS BIENES PÚBLICOS

Diferencias en las necesidades de distintos sectores económicos incentivan la existencia de bienes públicos específicos, así mismo, estos bienes hacen inevitable la existencia de políticas industriales encaminadas a evitar fallas de información, coordinación y de mercado. Estas fallas se presentan cuando hay bienes públicos específicos promoviendo actividades que van en contra vía de los intereses de otros sectores económicos. Hausmann y Rodrik llaman a estas fallas 'cuellos de botella', ya que impiden el desarrollo paralelo de dos actividades económicas. El Estado debe intervenir junto con el sector privado para corregir estas fallas, por ejemplo en actividades como el turismo, infraestructura y capacidades tecnológicas. Sin embargo, el diálogo público-privado se presta para la captura de rentas. Lo óptimo sería acabar estos cuellos de botella obteniendo aumentos en rentabilidad a través de mayor productividad y provisión de bienes públicos transversales.

Como segunda conclusión preliminar las fallas de información, las fallas de coordinación y otras fallas de mercado hacen inevitable el diálogo público-privado a través de mejoras en productividad, promoción de la competitividad y la provisión de bienes públicos específicos y transversales.

Dos Retos a este nivel para el nuevo gobierno:

- No dejarse obstruir por 'blockers' (rentistas) y no entrar en la relación público privada contradictoria como la subrayada por Alejandro Gaviria en su metáfora de esta relación con Doctor Jeckyl y Mr. Hyde.

- Reto de carácter técnico: hacerlo bien. Mejorar las alianzas público privadas con un sistema nacional de competitividad. Para esto es necesario entrar a una coordinación interministerial, auditoría ciudadana y, criterios técnicos.

Los retos enfatizan la necesidad de una alianza público-privada y de un Sistema Nacional de Competitividad centrado en:

- Articulación Regional - Nacional.

- Articulación Interinstitucional.

- Liderazgo presidencial.

- Continuidad de la mejora institucional.

- Planeación de Agenda de Secretaría Técnica.

- Monitoreo Evaluación y Rendimiento de Cuentas

La conclusión principal se centra en dar gran relevancia a la implementación de políticas industriales, las herramientas adecuadas para hacerlo y el criterio de selección de éstas; ya que de éstas depende la competitividad económica del país a largo plazo.

Resumiendo,

- Productividad como factor principal de las políticas industriales.

- Reglas de juego claras sobre competitividad (para no caer en inconsistencias dinámicas).

- Promover bienes públicos transversales y específicos.

- Mantener una alianza y un diálogo público-privada, un Sistema Nacional de Competitividad con reglas de juego claras e instancias de coordinación y comunicación definidas.

- Promoción de las políticas destinadas a la mejora en términos de productividad laboral.

María Angélica Arbeláez*
Investigador Asociado de Fedesarrollo

El libro Desafíos del Crecimiento en Colombia: ¿Políticas insuficientes o deficientes?, fruto de un esfuerzo conjunto entre Fedesarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, no sólo plantea temas muy polémicos, sino que resalta una serie de interrogantes claramente complejos de responder. Cada capítulo aborda temas fundamentales para la economía colombiana y cumple además con unos objetivos muy claros.

No obstante, a pesar de que Arbeláez resalta los aportes de los estudios para la economía nacional,

* Este documento es el resumen de la exposición de María Angélica Arbeláez, preparado por Andrés Osorio Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

no concuerda del todo con los resultados obtenidos en cada uno de los capítulos. Más específicamente, considera que la metodología misma tiene ciertas falencias: "Básicamente, es una metodología en la que uno mira muchos temas, todos los temas que se plantean en el libro definitivamente son temas relevantes y problemáticos para Colombia. Sin embargo, el problema que tiene esta metodología es que no todos esos temas se pueden cuantificar y no es posible saber cuál es el efecto de cada uno tanto en la inversión como en el crecimiento".

Es decir, a pesar de las fallas inherentes a la metodología implementada, en el libro se discuten temas muy relevantes para la economía colombiana, tales como: violencia, restricciones crediticias, infraestructura, capital humano, exportaciones y política tributaria, entre otros, los cuales representan grandes retos para el país. A pesar de que en todos estos temas se plantea muy bien cuál es la problemática y de qué manera obstaculizan el crecimiento en Colombia, cuantificar sus efectos reales sobre la economía es una tarea difícil; como bien afirmó Arbeláez "(...) eso de alguna manera es un poco problemático, hay varios de los temas que se tocan, como el tema del capital humano, en donde se miran unas encuestas y se ve que las empresas en Colombia no perciben el capital humano como el principal obstáculo. Sin embargo, para todos es claro y todos sabemos que la calidad de la educación en Colombia tiene muchísimas fallas y que detrás del bajo crecimiento también está la falta de capital humano".

En este sentido, Arbeláez considera que el tema más complejo es priorizar y darle una clasificación a cada una de las aéreas problemáticas. Así mismo, a pesar de que el diagnóstico del libro toca unas áreas fundamentales, hay algunas áreas que no se discuten que también son críticas como el buen funcionamiento de las instituciones, el respeto a los derechos de propiedad, el buen cumplimiento de la ley, entre otros, las cuales con toda seguridad están también detrás de un bajo crecimiento económico en Colombia.

Es decir, lo anterior conduce a pensar que realmente el factor que está detrás del bajo crecimiento de la economía colombiana es la violencia. La violencia, sin duda alguna, afecta negativamente al crecimiento y desincentiva la inversión a través de unos canales bastante claros. No obstante, un análisis más detallado sobre las cifras históricas del crecimiento demuestra que existen una serie de factores y determinantes del crecimiento que no se están teniendo en cuenta:

"A principios y mediados de los años 90, la economía colombiana crecía a una tasa relativamente alta, entre el 5% y el 6%, a la vez que se vivía una situación de violencia bastante crítica. Posteriormente vino la seguridad democrática y demás, hubo una reducción sin duda alguna de la violencia en muchas áreas y hubo en crecimiento en la economía. Ahora, ese crecimiento en la economía coincidió con un boom de la economía internacional. En este momento vemos otra vez una desaceleración del crecimiento con unos índices de violencia similares a los de 4 años atrás (...) Hay unos estudios que demuestran que la violencia en Colombia, en el muy largo plazo, nos está haciendo perder entre 1 y 2 puntos del crecimiento".

De acuerdo con Arbeláez, a pesar de estar de acuerdo con las anteriores afirmaciones, detrás del crecimiento económico hay muchos otros aspectos

los cuales, dada la metodología del estudio, se consideran en el diagnóstico más no se consideran en las conclusiones. Es decir, a pesar de que se tocan los temas más relevantes, no todos se hacen con la profundidad que ameritan, dado que resulta imposible por el gran número de temas y problemáticas que tiene el país. En este sentido, para realizar un ranking de los principales obstáculos de la economía colombiana, habría que recurrir a análisis microeconómicos más detallados.

Algunas cifras sobre el crecimiento económico en Colombia, publicadas en el trabajo de Guillermo Perry y Marcela Meléndez, reflejan una situación bastante crítica. Es decir, las cifras indican que el crecimiento en Colombia tiene problemas estructurales bastante complejos, y por lo tanto se requiere de reformas estructurales profundas. No obstante, la tarea de priorizar reformas y priorizar áreas de política es de por sí una tarea difícil, por no decir imposible.

En este sentido, de acuerdo con Arbeláez, quizás otro de los problemas en la metodología utilizada en libro, propuesta por Hausmann, Rodrik y Velazco, es que las interrelaciones entre los temas no son del todo claras, lo cual es grave puesto que los problemas en un área están relacionados con los problemas de otra área. En otras palabras, las interrelaciones no se tienen en cuenta y eso constituye un problema grave para la metodología:

"Entonces, para seguir un poco la idea, hay que mirar hacia todos los frentes. Por ejemplo, nosotros tenemos unas políticas y propuestas muy caras en ciencia y tecnología. Esa, por ejemplo, es un área que ha estado muy descuidada y en Colombia recientemente se le ha comenzado a dar una importancia mayor, puesto que es un área crítica para la productividad".

En este sentido, Arbeláez destaca la necesidad de atacar una diversidad de temas entre los cuales se encuentran temas como la productividad; la política de desarrollo; la política de infraestructura, dado que los altos costos de transporte son, sin lugar a dudas, un problema para las empresas y para la competitividad; una política agrícola que promueva el buen uso de la tierra; el fomento de nuevas instituciones que incentiven el cumplimiento de la ley, el respeto de los derechos de propiedad e incentive una reducción de la corrupción; y la política tributaria integral. En este aspecto, Arbeláez enfatiza en la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria estructural, puesto que la política tributaria actual no sólo está afectando la inversión en términos de inestabilidad y en el constante cambio en las reglas de juego, sino en los niveles de inversión.

De otra parte, en lo que se refiere a la política de educación, Arbeláez difiere de los resultados obtenidos en el estudio en términos de la importancia del capital humano. Argumenta que el capital humano es sin duda uno obstáculo al crecimiento económico, por lo cual la política de educación no se debe concentrar únicamente en ampliar la cobertura, sino en mejorar la calidad.

Por otro lado, la política de emprendimiento es quizás uno de los temas que no se mencionan en el estudio, pero que sin duda alguna es fundamental para la productividad agregada del país. Las mediciones sobre la informalidad empresarial demuestran que cerca del 45% de las empresas en Colombia son informales; por empresas informales se entienden

aquellas que no están registradas, no pagan impuestos y no aportan a la seguridad social. Dichas empresas de alguna manera tienen una especie de subsidio implícito frente a las empresas formales, fenómeno que genera competencia desleal; esto también es uno de los factores principales detrás del bajo crecimiento en Colombia y para el cual se deben diseñar nuevas políticas.

Por lo tanto, en el análisis del crecimiento económico es necesario referirse a todos los determinantes de manera conjunta y diseñar nuevas políticas para todos los temas, sin incurrir en ningún tipo de clasificaciones. Resulta evidente, entonces, la necesidad de presentar ante el Congreso de la República el conjunto de reformas necesarias que corrijan las fallas estructurales de la economía colombiana.

Por otra parte, el estudio desarrollado por Guillermo Perry y Marcela Meléndez, resalta la existencia de dos modelos distintos de desarrollo en Colombia. Por un lado, Colombia se ha ido encaminando hacia un modelo de política de desarrollo más moderno, en el cual se reconocen las fallas de mercado existentes. En dicho modelo, las políticas no sólo responden ante las fallas de mercado, sino que tratan de resolverlas. El modelo mencionado se caracteriza por seleccionar sectores estratégicos, no necesariamente los sectores tradicionales, cuenta con una amplia participación del sector privado e incluye un sistema adecuado para el seguimiento por resultados; todos los anteriores aspectos modernos y novedosos, conforman un concepto más nuevo de lo que es la política de desarrollo.

De otra parte, la política industrial antigua tiene problemas asociados a la sostenibilidad de largo plazo. Es decir, permanentemente se dan cambios en la estructura de las políticas, lo cual socava su continuidad en el tiempo. Así mismo, existe divergencia entre el tipo de políticas de desarrollo adoptadas por algunos ministerios, por lo cual la implementación es quizás uno de los temas más críticos. En este sentido, hoy en día coexiste el esquema clientelista, basado sobre la capacidad de lobby y la captura de rentas, junto con un esquema mucho más moderno.

Por último, Arbeláez reconoce que el estudio hace un gran avance en los análisis concretos sobre los impactos de algunas medidas de política. Es decir, resalta que el diseño de nuevas políticas públicas, así como la toma de decisiones respecto a políticas previamente implementadas, requiere de estudios detallados que permitan analizar su efectividad. De acuerdo con Arbeláez, el estudio desarrollado por Guillermo Perry y Marcela Meléndez hace una tarea adecuada en este aspecto. Sin embargo, resalta que este ejercicio se debe realizar para la mayor cantidad de casos posibles, tratando siempre de cuantificar los posibles efectos de las nuevas políticas.

Andrés Escobar*
Investigador Asociado de Fedesarrollo

La política industrial colombiana enfrentará dos desafíos en los próximos años. Primero, la situación fiscal del gobierno estará caracterizada por fuertes presiones de gasto, que limitarán los recursos disponibles para invertir en desarrollo industrial. Segundo,

* Este documento es el resumen de la exposición de Andrés Escobar, preparado por David Gómez Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

la bonanza minero-energética de los próximos años, generará presiones cambiarias sobre el peso y por lo tanto plantea retos al avance industrial. Estos desafíos y la necesidad de desarrollo deben conducir a que la política estatal se enfoque en atender necesidades transversales, más que centrarse en solucionar problemas particulares.

En este sentido se identifican varios temas en los que el país debería trabajar para garantizar el crecimiento del sector industrial.

- Estabilidad Macroeconómica. El tema de la Regla Fiscal será importante para enfrentar los retos que plantea la bonanza minero-energética.

- Infraestructura. El país aún mantiene un rezago importante que genera sobrecostos y disminuye las posibilidades de crecimiento del comercio. Actualmente al país no aprovecha la posibilidad de que los fondos de pensiones financien obras de infraestructura, por lo que se hace necesario adecuar la legislación para permitirles entrar en este tipo de negocios, manteniendo la prudencia necesaria.

- Mejorar la estructura tributaria. Las próximas reformas tributarias deben no sólo aumentar el recaudo, sino además disminuir la complejidad y mejorar la eficiencia del sistema.

Se considera que el sector privado es mucho más eficiente que el estado cuando de escoger sectores líderes se trata, por lo tanto, la política industrial debería enfocarse en los cuellos de botella que limitan el progreso general de la industria, más que intentar desarrollar sectores particulares.

Otra necesidad transversal que deberá trabajar el país está relacionada con la formación de capital humano, en donde se propone implementar un diálogo amplio entre el sector privado y el sector público con el objetivo de adecuar el sistema educativo a las necesidades de desarrollo económico del país.

Adicionalmente existe la necesidad de aumentar el número de empresas formales que existen en el país. Se observa que los dos primeros años de existencia de las nuevas empresas son los más críticos (la mayoría de las que fracasan lo hacen en dicho periodo), por lo tanto, las políticas estatales deben centrarse en acompañar a las empresas durante sus primeros años de creación, incentivándolas y flexibilizando sus obligaciones con el Estado. Se proponen medidas como pagos diferidos de los parafiscales, la posibilidad de establecer salarios mínimos diferenciados, entre otras. El financiamiento de las pequeñas empresas es otro aspecto importante para garantizar su supervivencia y desarrollo. En este campo de trabajo se resalta la labor de Fomipyme, que ha creado varias líneas de crédito para mejorar el apoyo a las empresas pequeñas, y el trabajo de Bancoldex, que se ha convertido en un banco de desarrollo importante para el país. Así mismo, hay que procurar niveles bajos de inflación y la profundización del mercado de capitales, lo cual se traducirá en facilidades de crédito para las empresas colombianas.

En lo relacionado al desarrollo industrial, otro aspecto importante es el que tiene que ver con la estandarización y observancia de normas de calidad, procesos productivos, normas sanitarias y fitosanitarias debido a que el acceso efectivo a otros mercados depende de que se tengan en cuenta las exigencias internacionales en estos campos.

También es de resaltar la labor del Consejo Privado de Competitividad (CPC), este organismo se ha convertido en una garantía de continuidad de las políticas que buscan mejorar la competitividad del país, además de constituirse en un importante interlocutor entre el sector público y el sector privado no gremial. Se considera, sin embargo, que el CPC debe dedicar mayores esfuerzos en discutir temas de política agrícola, dada la importancia del sector para el país.

Se considera necesario tener una estructura arancelaria en constante revisión, que evite decididamente la protección arancelaria negativa y que al mismo tiempo fomente la competencia. Los acuerdos de libre comercio son una buena herramienta para lograr estos objetivos ya que disciplinan el mercado y fomentan la competitividad de la industria.

Por último, el país cuenta con una nueva ley de ciencia y tecnología que le permite tener buenos mecanismos para asignar recursos en sectores clave de desarrollo tecnológico. El reto ahora es hacer atractivas las alianzas público-privadas y de esa forma fortalecer el fondo de recursos del que se dispone en la actualidad para apoyar proyectos de investigación.

Salomón Kalmanovitz*
Decano Facultad de Economía de la Universidad Jorge Tadeo Lozano

La presentación de Salomón Kalmanovitz se enfocó principalmente en cuatro temas principales: i) el conflicto armado y los derechos de propiedad ii) la necesidad del establecimiento de una reforma tributaria iii) la informalidad y el empleo y, iv) la educación.

- Uno de los grandes problemas que tiene Colombia para crecer y que es necesario resolver, es la intensidad del conflicto armado en el país, el cual hace que se justifique la insurgencia y adicionalmente que se acepte la existencia de su contraparte como son los grupos paramilitares. Este hecho ha afectado notablemente los derechos de propiedad en el campo, manifestándose en la apropiación de enormes extensiones de tierras y ha configurando una de las causas principales del desplazamiento forzado en el país. De esta manera, es un gran reto para el Estado recuperar el control territorial no sólo mediante el fortalecimiento de las fuerzas militares, sino también mediante el restablecimiento del órgano legislativo y la realización de algún tipo de reforma tributaria que supere los problemas políticos que hasta ahora han impedido su ejecución y contribuyan a la restitución de los derechos de propiedad de los desplazados.

- En segundo lugar, frente a los desafíos del crecimiento, es necesario que la economía nacional entre en una senda de equilibrio fiscal, mediante el establecimiento de una fuerte reforma tributaria acompañada por el control del gasto público. Adicionalmente, ante la bonanza minero energética que se avecina en el país, es necesario constituir mecanismos para ahorrar parte de los ingresos de este sector que frenen los efectos de una potencial enfermedad holandesa y de esta manera, reduzcan la volatilidad de la

* Este documento es el resumen de la exposición de Salomón Kalmanovits, preparado por Wendy Bermúdez Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

tasa de cambio, pues no será posible crecer si existe desequilibrio fiscal y los ingresos mineros contribuyen a revaluar la moneda.

- Otro de los problemas que enfrenta el país es la informalidad y los incentivos perversos que la multiplican. El régimen de salud subsidiado, tal y como está planteado, constituye un subsidio a la informalidad en la medida en que permite tener acceso a la seguridad social sin retribuirle nada al sistema. No es posible la subsistencia paralela de los dos regímenes de salud sin que uno acabe con el otro. Para solucionar este problema, es necesaria la creación de un sistema único de salud al cual ingresarían aquellos que contribuyan con un porcentaje de su ingreso cercano al 9% y teniendo como referente un ingreso mínimo base correspondiente a medio salario mínimo. Un sistema único garantizaría transparencia y eficiencia y eliminaría los incentivos perversos que yacen en los regímenes paralelos subsidiado y contributivo.

  De la misma manera, se propone el establecimiento de un sistema único y universal de Pensiones en donde los fondos privados de pensión sigan operando para quienes escojan aumentar sus pensiones y el ahorro individual.

  En cuanto al debate de los parafiscales, desde el punto de vista económico un sobrecosto a la nómina, si bien ayudaría a reducir la informalidad, no contribuiría a la reducción del desempleo. De esta manera, para la generación de empleo es necesario el crecimiento de la economía, mediante la consolidación de tratados de libre comercio, especialmente con los países asiáticos hacia donde se direcciona la economía mundial en el futuro. A su vez, se debe garantizar el desarrollo de infraestructura de alta calidad con la participación de capital privado, donde prevalezca la independencia y se suprima la corrupción, dando prioridad a proyectos que tengan un mayor impacto económico y social.

- En cuanto a la educación, se plantea una integración institucional concertada que involucre actores como el ICBF con el objetivo de la universalización de la educación preescolar, el SENA con el objetivo de capacitar a bachilleres tanto del sector público, como el privado y el fortalecimiento de la educación superior especialmente en la promoción de doctorados y estudios en el exterior.

  De otro lado, para elevar los niveles de calidad de la educación es necesario controlar que los programas de preescolar desarrollen la lecto-escritura y razonamiento matemático, promover la jornada escolar única, reconocer el inglés como idioma fundamental en la formación de los estudiantes; vigilar y controlar las instituciones de educación superior de baja calidad con el fin de apoyar sus procesos y contribuir a su formalización y adicionalmente fortalecer los mecanismos de medición de calidad como los ECAES.

Finalmente, en cuanto a la acciones gubernamentales que se deberían llevar a cabo en los próximos meses de la siguiente administración, todos los panelistas coinciden en el establecimiento de una reforma tributaria. No obstante, Kalmanovitz señala la necesidad de reconstruir los incentivos a nivel municipal, realizar una reforma al régimen tributa-

rio municipal que pueda elevarse de acuerdo a la política local. Apoyar en el recaudo actualizando anualmente el catastro rural de acuerdo al IPC de alimentos. Adicionalmente, propone la centralización temporal de las regalías con el fin de controlar que no se dilapiden estos recursos hasta que exista alguna garantía de que la política local sea productiva y transparente.

Para que tenga una visión más clara de la realidad de los negocios...



Ahora seremos mensuales

Suscríbase ya, y por sólo $99.000 anuales reciba:



- ✓ 11 ediciones de la Revista MisiónPyme con la mejor información para el gerente pyme
- ✓ Guía tributaria y contable 2011
- ✓ Guía de acuerdos comerciales y oportunidades de negocios
- ✓ Invitaciones especiales a eventos pedagógicos

REVISTA
MisiónPyme
SU HERRAMIENTA DE GESTIÓN EMPRESARIAL

Contáctenos: Calle 87 No. 19C-59 Oficina 201 · PBX: (1) 743 62 43 · www.mediasolutions.com.co
www.misionpyme.com

40 AÑOS FEDESARROLLO 1970 - 2010

PROSPECTIVA ECONÓMICA 2010 / 2015

3 escenarios de crecimiento económico y análisis regional a partir de los resultados de las encuestas de opinión de Fedesarrollo

- TASA DE CAMBIO Y BALANZA DE PAGOS
- LAS REFORMAS ECONÓMICAS DEL PRESIDENTE SANTOS
- EL BOOM PETROLERO
- SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA



AÑO 2011

SUSCRÍBASE

PUBLICACIÓN IMPRESA EN CIRCULACIÓN

3 ACTUALIZACIONES TRIMESTRALES VÍA INTERNET AÑO 2011

VALOR AGREGADO: PAUTA PUBLICITARIA + RESULTADOS DE 1 DE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN FEDESARROLLO POR 3 MESES

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Tel. (571) 3259777 Ext. 340/365/332 E-mail:comercial@fedesarrollo.org.co www.fedesarrollo.org.co