50 AÑOS
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO: 50 AÑOS

DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA

1970 - 2020



FEDESARROLLO
DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA
50AÑOS

"Fedesarrollo había sido concebido originalmente como una entidad recolectora de fondos para las universidades. Manuel Carvajal, uno de los dirigentes empresariales más prominentes del país había sido designado Presidente del Consejo Directivo y tenía la responsabilidad de seleccionar al Director Ejecutivo que pondría en marcha la institución ... Le expuse mi convencimiento de que al país le convendría disponer de un centro de investigación independiente y que para una empresa de esa naturaleza estaría complacido de colaborar con él ... Manuel aceptó la propuesta con entusiasmo si el centro de investigación demostraba su viabilidad y su capacidad de generar recursos. Con ese entendimiento acepté su invitación, y él me ofreció su apoyo."

Rodrigo Botero, 1995
En "Reflexiones acerca del origen y primeras actividades de Fedesarrollo"

"Por mi parte, tenía los conocimientos, la experiencia gubernamental, los contactos internacionales, la energía y la confianza en mí mismo para asumir el riesgo calculado de demostrar la viabilidad de un centro de investigación económica y social independiente. En cierta forma, estaban alineados los astros para permitir que naciera en Colombia una institución nueva ... Hoy, tanto la tecnocracia, como Fedesarrollo, su cuna, refugio y sede, son reconocidas como partes del ordenamiento institucional colombiano. Dejo a otros la tarea de evaluar la contribución que han hecho a la modernización del país."

Rodrigo Botero, 2020
En "Orígenes remotos de Fedesarrollo"



CAPÍTULO
4

Fedesarrollo y La Economía del Narcotráfico

Carlos Caballero Argáez

Director Ejecutivo de Fedesarrollo entre 1982 y 1984. Fue Fundador y Director de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de Los Andes, Vicepresidente Técnico y Presidente de la Asociación Bancaria de Colombia, Director de Proexpo, Presidente de Bancoldex, Presidente de la Bolsa de Bogotá, Ministro de Minas y Energía y Codirector del Banco de la República. En la actualidad es Profesor Titular de la Universidad de Los Andes.

Agradezco la información que me suministraron Santiago Montenegro y Daniel Mejía en la parte final de este trabajo.

I. Introducción

A lo largo de cincuenta años la economía ilegal ha estado presente en las preocupaciones y las publicaciones de Fedesarrollo. Es larga la lista de artículos publicados en *Coyuntura Económica*, producto de investigaciones realizadas por decisión autónoma de sus directivos o por solicitud de entidades estatales y privadas, nacionales y extranjeras.

El interés por estimar el tamaño de la economía ilegal surgió en Fedesarrollo en la segunda mitad de los años setenta. En ese momento el país experimentó una bonanza externa de grandes proporciones cuyo origen inicial fue la elevación de los precios internacionales del café.

La bonanza cafetera coincidió con el inicio de las exportaciones de marihuana y cocaína, especialmente del primero de estos productos desde la Costa Caribe colombiana. Las publicaciones internacionales comenzaron, entonces, a informar sobre la magnitud de estos negocios. Y en Colombia se llegó incluso a afirmar que los ingresos provenientes de las exportaciones de drogas ilícitas podrían elevarse a una suma similar a la de las exportaciones de café. En muchos círculos se hablaba de la existencia de una economía paralela, no registrada en las estadísticas oficiales, que podía explicar en buena parte el crecimiento de la economía, el abultado ingreso de divisas y la cotización del dólar "negro" o "paralelo" inferior a la de la tasa de cambio oficial administrada por el Banco de la República.

Estas inquietudes motivaron a Fedesarrollo en 1978 a realizar una aproximación al tamaño de la economía ilegal, entendiendo que cualquier cifra sería tentativa en vista de la dificultad para obtener una información confiable sobre los flujos ilícitos de comercio de bienes tradicionales colombianos y, con mayor razón, de la exportación naciente de drogas ilícitas, marihuana y cocaína.

Este ensayo reseña los principales informes relacionados con la economía de las drogas ilícitas, publicados por Fedesarrollo en estos cincuenta años. En particular aquellos en los cuales se hizo el esfuerzo de cuantificar el tamaño de estos negocios; la parte de éstos de la cual se apropiaron los traficantes colombianos; los mecanismos a través de los cuales ingresaron esos dólares al país; y los impactos del narcotráfico sobre la economía y sobre su manejo. Se inicia con el de 1978, "La Otra Economía", escrito conjuntamente por Roberto Junguito y Carlos Caballero, y continúa en orden cronológico con los informes de Hernando José Gómez, Miguel Urrutia y Roberto Steiner publicados tanto en *Coyuntura Económica* como en la serie *Cuadernos de Fedesarrollo*. Hubo otras publicaciones sobre el tema, de los mismos y de otros autores, pero los que se incluyen son los más completos e innovadores en sus aspectos metodológicos y en las conclusiones de sus análisis.

El impacto más sobresaliente de los estudios de Fedesarrollo que se revisan en este documento fue no solamente la cuantificación del tamaño de la economía de la cocaína a lo largo de los años sino el análisis de los altos costos del narcotráfico para la economía, para las instituciones y para la sociedad colombiana en general. Su contribución más decisiva fue señalar el daño de esta actividad en momentos en los cuales muchos sectores consideraban que el tráfico de drogas estimulaba el crecimiento, la creación de empleo y el bienestar de la población.

Las principales contribuciones de Fedesarrollo al estudio de la economía del narcotráfico se realizaron en el siglo pasado por lo cual, al final de este ensayo dichos análisis se contrastan con información más reciente sobre el tema.

Entre 2010 y 2018 se revirtió la tendencia de reducción del área sembrada en hoja de coca en Colombia que se había registrado en la primera década del nuevo siglo y, por consiguiente, de las toneladas efectiva-

mente exportadas y los ingresos al país por este concepto. No sorprende que el negocio se hubiera expandido en los últimos años y el peso del narcotráfico en el PIB regresado a cifras cercanas al 3%. Una cifra no despreciable y que no puede generar ningún tipo de complacencia si se considera, por ejemplo, la muy reducida participación de la economía cafetera y de la agricultura y la manufactura, en general, en la actividad productiva nacional. Con base en la evidencia más reciente se puede afirmar, hoy en día, que el negocio de la droga es más importante que el del café, lo que no era cierto a finales de los años setenta del siglo anterior.

Por lo anterior, la sugerencia final de este documento es que Fedesarrollo vuelva a analizar con detenimiento la economía de las drogas en Colombia como lo hizo desde 1978 cuando percibió la existencia de este sector de la producción y la exportación, sin vislumbrar aún el daño que le causaría a la sociedad y a la política colombianas en los siguientes cuarenta años. Y que estudie sus efectos sobre los ingresos de divisas, sobre la demanda interna, sobre los indicadores sociales, sobre la violencia y sobre el desarrollo regional en Colombia.

II. La Otra Economía

En el número de diciembre de 1978 de *Coyuntura Económica* Fedesarrollo publicó un artículo sobre la economía ilegal en Colombia que resultó ser pionero en divulgar una idea del tamaño de la economía ilegal en el país.

Es oportuno recordar que el comportamiento de la economía mundial cambió a principios de los años setenta a raíz del poder que concentró el cartel de países productores de petróleo asociados en la OPEP, que trajo consigo la elevación de los precios del petróleo en 1973. Este evento irradió su impacto sobre muchos y muy variados elementos del sistema económico internacional. Colombia no fue ajena a esos efectos.

El evento económico saliente en la década de los setenta fue la acumulación de recursos financieros en los países petroleros y su reciclaje a través de la banca internacional, que generó un enorme incremento de la liquidez mundial, el fenómeno inflacionario en los países industrializados y la excesiva oferta de crédito a los países de América Latina. Situación que desembocaría en la crisis de la deuda externa latinoamericana al inicio de los años ochenta, cuando la autoridad monetaria en Estados Unidos aplicó con todo rigor una política restrictiva con el fin de controlar la inflación.

La abrupta elevación de las tasas de interés en Estados Unidos alteró la dirección del flujo de capitales hacia los países en desarrollo, rebajó el crecimiento económico global y encareció el repago de los préstamos que se habían extendido a sus gobiernos. La consecuencia fue la incapacidad de muchos de éstos para cumplir sus compromisos con la banca internacional. México anunció en agosto de 1982 que no podía pagar su deuda bancaria externa, lo que desató la crisis y originó la 'década perdida' en América Latina.

En el caso colombiano dos de sus vecinos, Venezuela y Ecuador, registraron una ganancia extraordinaria por concepto de sus exportaciones de petróleo en los años setenta lo cual estimuló en esos países el crecimiento económico y la demanda de productos agropecuarios e industriales, generando un incentivo para exportaciones ilegales por parte de los productores y comercializadores colombianos. Fue lo que ocurrió, por ejemplo, con la venta de azúcar y cemento (este último particularmente a Ecuador), productos que en Colombia estaban sujetos al control de precios y al régimen de licencias de exportación. (Junguito y Caballero, 1978, p.117). Las exportaciones clandestinas de ganado vacuno a Venezuela venían en aumento desde los años sesenta y crecieron en la década siguiente superando en 1976 las 200.000 cabezas. Adicionalmente el comercio fronterizo experimentó un auge extraordinario, alcanzando

USD$100 millones anuales de acuerdo con los cálculos efectuados por el Banco de la República en esos años (Junguito y Caballero, 1978, p.117-118).

El artículo avanzó la hipótesis de que el ingreso per cápita de los colombianos habría estado subestimado en 1978 en cerca de USD$ 200 corrientes y que, si se efectuaba la comparación con los patrones internacionales, se encontraba un subregistro generalizado a todos los sectores de la economía en una magnitud similar para todos ellos.

Es muy interesante la conclusión del trabajo en el sentido de que, "dadas las relaciones encontradas entre los patrones esperados y los registros colombianos se puede plantear que existen subregistros en el ahorro nacional, los ingresos del gobierno y del comercio exterior colombianos" (Junguito y Caballero,1978, p.114). En el caso de las exportaciones se anota que la relación exportaciones/PIB debería ser cercana al 23% cuando las cifras oficiales indicaban un índice de 17%, inferior al nivel esperado. Algo similar se establecía para las importaciones, que "deberían alcanzar cerca de 24% del PIB, cifra que tampoco se obtiene de las estadísticas colombianas y que bien puede reflejar subfacturación de ellas" (Junguito y Caballero, 1978, p.114).

De cierta manera era posible argüir en ese momento que la economía colombiana era más 'grande' y más 'abierta' de lo que se estimaba y se pensaba. Lo que no era de sorprender dados los flujos ilegales de comercio –en particular el contrabando de importaciones que históricamente ha existido en el país- y los movimientos paralelos de divisas en un país con un estricto control de cambios desde 1967.

En los análisis de una economía en la cual se detectaban sub-registros importantes, era evidente que ni la producción de marihuana ni la refinación de cocaína se contabilizaban en las estadísticas agropecuarias e industriales. Sin embargo, el énfasis primordial del artículo fueron los problemas de información que afectaban tanto a la actividad agropecuaria como a la industrial en su conjunto. De ahí las referencias a las exportaciones no registradas de azúcar, de banano, de café, de ganado, de esmeraldas, de oro, de cemento, entre otros productos.

En cuanto a la exportación ilícita de marihuana el artículo se basó en un reporte de la Procuraduría General de la Nación y en informes de prensa, para estimar, por primera vez, una superficie probable de hectáreas sembradas en marihuana de 40.000 hectáreas. Advirtió, sin embargo, que las cifras de la Procuraduría y de los periódicos nacionales y extranjeros (70.000 hectáreas) eran exageradas porque serían superiores a las sembradas en "ajonjolí, banano, cebada, soya, tabaco y trigo" (Junguito y Caballero, 1978, p.119). Estimó la productividad en media tonelada por hectárea-año, también menor a la de los reportes de prensa, con lo cual la producción anual de marihuana habría sido de 20.000 toneladas, cuando en las noticias internacionales se calculaba en 100.000 toneladas. (Junguito y Caballero, 1978, p.119).

Uno de los problemas detectados para las estimaciones de la economía ilegal y, específicamente, de los ingresos por concepto de marihuana y cocaína fue, desde ese momento, determinar los precios a los cuales se efectuaban las transacciones en las distintas etapas de la cadena de producción y comercialización, y la participación de los colombianos en la totalidad del negocio. Es decir, el precio para el productor, para los intermediarios y para los vendedores tanto al por mayor como al por menor en los Estados Unidos.

El análisis partió de la base de un precio al productor de marihuana de USD$ 8,8 por kilo en los sitios de cultivo y de USD$ 27,5 por kilo al por mayor en puerto colombiano. Los colombianos se apropiaban, entonces, del 2,7% del negocio, entre USD$ 432 y USD$ 756 millones por año, al tiempo que los intermediarios, principalmente estadounidenses, se alzaban con el 97,3% restan-

te. Con base en estimativos de decomisos –una probabilidad entre 10 y 20%- se aventuró la cifra de USD$ 500 millones como el valor aproximado de los ingresos de divisas que llegaban al país como resultado de la exportación de marihuana.

El cálculo de la exportación de cocaína refinada tuvo en cuenta que, a finales de los años setenta del siglo anterior, no se sembraba la planta de la coca en Colombia. Era necesario importar de los países del sur, Perú y Bolivia, la denominada 'base' de coca, el producto semielaborado al cual le hacía falta la etapa de refinación para transformarlo en 'polvo' y exportarlo. Para llegar a la cifra de la exportación a los Estados Unidos desde Colombia, es decir de la cocaína refinada, se partió de los datos de consumo total suministrados por la Embajada de ese país en Bogotá. Ese consumo se calculaba, en ese tiempo, entre 15 y 20 toneladas por año y se estimaba que entre el 70 y el 90% del mismo provenía de Colombia.

La información sobre los precios en las diferentes etapas del negocio provino de periódicos y revistas nacionales y extranjeras. De nuevo, la dificultad estaba en determinar precios en puerto colombiano, al por mayor y al por menor en Estados Unidos. Se estimó entonces que el kilo de 'base' se importaba a USD$ 9.000, que el kilo de la cocaína refinada salía de Colombia a USD$ 20.000 y que se vendía al por mayor en Estados Unidos a USD$ 50.000. Si Colombia exportaba 14 toneladas, el ingreso de divisas no podría superar USD$ 154 millones por año.

Con base en los estimativos de las exportaciones de marihuana y cocaína y de las que se denominaron en el artículo 'exportaciones ilegales tradicionales' se obtuvo un cálculo de exportaciones totales ilegales en 1977 y se afirmó que estas habían "adquirido proporciones verdaderamente 'alarmantes' al pasar de cerca de USD$ 280 millones en 1974 a USD$ 838 millones en 1977" y que, "como proporción de las exportaciones 'registradas' en la balanza cambiaria habían sido del 23%, 31%,41% y 37% en los años 1974-1977". (Junguito y Caballero, 1978, p.133).

El artículo incluyó también el cálculo de las importaciones ilegales con base en diferentes estudios que se habían realizado en el país, muchos de ellos publicados en *Coyuntura Económica*. La cifra para 1977 era de USD$ 164 millones, equivalentes al 9% de las importaciones totales de bienes. De otra parte, se hizo referencia a los problemas de sobrefacturación y subfacturación de las importaciones, advirtiendo que en la coyuntura de 1977/78 existía un incentivo claro para 'sub-facturar', en vista de que el importador no solamente pagaba menos impuestos, sino que adquiría divisas en el mercado negro, a una tasa menor a la del dólar oficial. El grado de subfacturación de las importaciones se estimó en 15%.

Producto de la información recogida y de los cálculos efectuados, los autores del artículo llegaron a la conclusión de que en el comercio exterior colombiano se estaban generando 'reservas negras' cuyo monto habría fluctuado entre USD$ 350 y USD$ 760 millones entre 1975 y 1978 y que estas se oficializaban (hoy en día se habría utilizado el término 'lavado' en vez de 'oficialización') cerca de USD$ 500 millones y se mantenían o 'fugaban' al exterior entre USD$ 100 y USD$ 300 millones.

Como era de esperar, el comercio exterior "ilegal" tendría un impacto sustancial sobre los mercados, en particular sobre la intermediación financiera 'paralela', sobre las tasas de interés y sobre la cotización del dólar 'negro'. Eran los problemas generados por la existencia de los controles cambiarios en coyunturas de elevados ingresos de divisas tanto por los canales oficiales como por los 'paralelos' o 'negros'. Y, no menos importante, sobre las finanzas públicas. De ahí la conclusión de que la existencia de un mercado 'paralelo' de capitales implicaba "una menor tributación y que, al aumentarse año por año el volumen del mercado paralelo –y la acumulación correspondiente de capitales fuera de registro– se evadían impuestos en alta proporción" (Junguito y Caballero, 1978, p.139).

Con posterioridad a la publicación de este artículo en *Coyuntura Económica* éste

fue incluido, en inglés, en el libro de Vito Tanzi, Director en 1982 del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional. En ese libro, "The Underground Economy in the United States and Abroad", se saca a la luz el fenómeno de la economía subterránea en varios países del mundo (Estados Unidos, el Reino Unido, Italia, Noruega, Suecia, la Unión Soviética, Canadá, Australia, Israel y Colombia) sobre la base de estudios académicos. En su prólogo se anota que "el capítulo sobre Colombia hace énfasis en el tráfico de drogas como una fuente del ingreso subterráneo" (Tanzi, 1982).

III. El impacto económico de la economía ilegal

Con el paso de los años se tuvo acceso a más y mejor información, lo mismo que a un análisis más completo y refinado del tamaño de la economía ilegal -particularmente del tráfico de estupefacientes–, de su impacto regional y de sus consecuencias macroeconómicas.

El artículo de Hernando José Gómez publicado en *Coyuntura Económica* en septiembre de 1988, "La economía ilegal: tamaño, evolución, características e impacto económico", es una estupenda muestra de la forma en la cual se avanzó en el estudio de la economía ilegal en Colombia en los años ochenta del siglo anterior.

Con base en la mejor calidad de la información disponible, Gómez (1988) documenta la forma en la cual la producción y exportación de marihuana declinó en Colombia en la primera mitad de los años ochenta. Señala la tendencia decreciente del consumo de la yerba en los Estados Unidos, atribuible al ascenso de la cocaína como droga de moda y al rechazo social al uso de la marihuana. E igualmente informa cómo los esfuerzos de las autoridades colombianas en 1984 y 1985 para controlar el tráfico de marihuana, "combinados con fumigación aérea de los sembrados con el herbicida glifosato redujeron dramáticamente el nivel de la producción de marihuana en el país" (Gómez, 1988, p.95). Por esta razón, México, que había sido hasta mediados de los años setenta el principal exportador de marihuana a los Estados Unidos y había perdido esa condición ante Colombia a finales de esa década, volvió, en 1985, a ser el principal oferente de marihuana en ese mercado con un 35% del total, "seguido por la producción doméstica de los Estados Unidos y de Colombia, representando cada uno alrededor de una quinta parte del mercado" (Gómez, 1988, p.95).

Los cálculos del artículo de Hernando José Gómez (1988) aterrizan de mejor manera la realidad del tamaño del negocio de la marihuana al encontrar que durante el período 1982-1985 el área cultivada nunca fue superior a 10.000 hectáreas lo cual, con una productividad máxima de 1,5 toneladas por hectárea, implicaba una producción por año nunca mayor a 15.000 toneladas.[1] Los precios, por su parte, también habían descendido de USD$ 25 por kilo en 1984 (un precio similar al estimado para 1977 en el primer documento de Fedesarrollo) a USD$ 18,5 por kilogramo al por mayor en Colombia en 1984.

Con la información de cantidades y precios este artículo llegó a la conclusión de que "el ingreso total para los traficantes colombianos no pudo ser mayor a USD$ 250 millones en el período 1977-1985" y que, "a partir de 1983 el ingreso por tráfico de marihuana se redujo drásticamente hasta llegar a un nivel de USD$ 35 millones en 1985, como consecuencia directa de los programas de fumigación aérea", siendo muy probable que "los años pico de ingresos por marihuana hubieran sido los últimos de la década de los setenta, presentando desde aquel momento una reducción gradual que se aceleró en 1984" (Gómez, 1988, p.97).

El fenómeno sobresaliente en el caso de la cocaína fue el crecimiento del consumo en los Estados Unidos desde 1980, ritmo que se estimaba en 18,5% anual promedio entre 1977 y 1984. La oferta, por su parte, se

[1] En Junguito y Caballero (1978) estimábamos el área cultivada en 40.000 hectáreas con productividad de media tonelada por hectárea y una producción anual de 20.000 toneladas. El estimativo de Gómez (1988) fue más realista, con todo y la caída de la producción y la exportación que se menciona.

había expandido a una velocidad superior a la de la demanda, de tal manera que los precios cayeron, al por mayor y al consumidor, mientras la pureza del producto se incrementaba. La información sobre el precio al por mayor señala que después de alcanzar USD$ 60.000 en 1980, para 1984 se encontraba en USD$ 45.000. Gómez (1988) anotó en su artículo que esa tendencia debía "preocupar a las autoridades en la medida en que es precisamente el alto precio de la cocaína el que ha evitado que el consumo se disperse entre los segmentos más jóvenes de la población" (Gómez, 1988, p.97).

Ya para mediados de los años ochenta se hablaba de las áreas sembradas de hoja de coca en el país. El proceso de sustitución de importaciones de pasta y base de coca estaba teniendo lugar. En este trabajo, entonces, se informa sobre el cultivo de la coca en 15.000 hectáreas, de las cuales se obtendrían 20 toneladas de pasta que representaban el 17% del total procesado en el país. Y se calculaba la producción total de la cocaína refinada en 100 toneladas por año pero, también, que los decomisos realizados por la policía colombiana eran del orden de 20 toneladas por lo cual las exportaciones estaban cayendo a 80 toneladas en 1984. A pesar de que en 1985 tanto la producción como la exportación colombiana se habrían reducido, El NNIC *(National Narcotics Intelligence Committte)* de los Estados Unidos reportaba que el 75% de la oferta de cocaína en ese país provenía de Colombia.[2]

En cuanto al precio al por mayor en Estados Unidos (Florida), una serie estadística mostró una reducción del orden de 40% entre 1981 y 1985, al pasar de USD$52.000 a USD$ 30.000 por kilo. De ahí el estimativo de un rango de ingresos para los colombianos entre USD$ 760 y USD$ 2.200 millones por año en el período de estudio, bajo el supuesto "más probable" de que éstos lograban una penetración del 50% en el mercado al por mayor en los Estados Unidos; es decir, que transportaban la droga a la Florida y participaban con la mitad del mercado mayorista (Gómez, 1988, p.102). Ahora bien, se reportaba asimismo que la reducción de los precios de la cocaína en los Estados Unidos estaba obligando a los narcotraficantes colombianos a abrir el mercado europeo, al cual enviaban en ese momento 30 toneladas anuales.

Así las cosas, Gómez (1988) concluye que en total- sumando lo generado por el tráfico de marihuana y el de cocaína- el tamaño de la economía ilegal vinculada al tráfico de drogas había disminuido continuamente en la primera mitad de los años ochenta "de un nivel máximo de 6,07% del PIB 1982 a 2,36% en 1985" y que entre 1985 y 1988 la tendencia parecería haberse mantenido por lo cual estimaba que el ingreso neto para el país podría ascender a USD$ 1.200 millones en 1988" (Gómez, 1988, p.103).[3]

Por primera vez, se hace en este artículo un intento por cuantificar el impacto de la economía de la droga sobre los salarios en las regiones productoras (en la Costa Caribe para el caso de la marihuana y en Medellín para el de la cocaína); sobre los depósitos bancarios en Medellín y en cuatro ciudades de la Costa Caribe; sobre la actividad constructora en Barranquilla y en Medellín; y sobre la tasa de desempleo en estas últimas dos ciudades. Adicionalmente, se realizó un ejercicio econométrico para comprobar si el ingreso de las divisas del narcotráfico habría generado demanda agregada adicional en algunas regiones y, por consiguiente, si había tenido un impacto sobre el crecimiento económico y el nivel de precios.

La estadística de los salarios rurales en las zonas productoras de marihuana (Cesar, Guajira y Magdalena) y de cocaína (Caquetá y Vichada) mostraba 'premios' sobre los salarios nacionales promedios, con tendencias diferentes entre las dos regiones, lo que señalaba presencia de actividades ilegales en distintas épocas. Especialmente notorio era el hecho de que mientras en la Costa Caribe los salarios rurales se elevaron en la segunda mitad de los años setenta, en lo corrido de los ochenta hasta 1986 bajaron, de tal manera que, para este último año, ya

[2] Este porcentaje era similar al suministrado por la Embajada de los Estados Unidos a los autores del artículo sobre "La Otra Economía" en 1978.
[3] La cifra de 2,36% del PIB como tamaño de narcotráfico en 1985 es similar a la que resulta del estudio de Daniel Mejía y Daniel Rico para 2008, 2,3%.

no había diferencia con el promedio nacional. Por el contrario, en los departamentos de la región sur oriental del país el 'premio' se incrementó a todo lo largo del período 1976-1986.[4]

Dada la preferencia de los traficantes por el uso del efectivo de las transacciones, en el artículo se construyó una serie de la evolución de los depósitos bancarios para mostrar la forma en la cual cambió la participación de los depósitos bancarios con respecto al total nacional en seis ciudades de la Costa Caribe y en Medellín. Las trayectorias mostraron que mientras en la Costa Caribe esa participación declinó en los años ochenta, en Medellín fue creciente a partir de 1981 "pasando del 12% a niveles por encima del 15% en 1986, lo cual coincide con el comienzo de la bonanza de la economía de la cocaína" (Gómez, 1988, p.107). Para Gómez (1988) es revelador que esto sucediera en Medellín en una época de crisis de la industria manufacturera y de altas tasas de desempleo.

La comparación de la actividad constructora y las tasas de desempleo entre Barranquilla y Medellín para el período 1979-1986 arrojó resultados similares al de los depósitos bancarios. En Barranquilla la construcción entró en un pronunciado declive a partir de 1984 y la tasa de desempleo llegó a 15,6% en 1985. En Medellín la participación de las licencias de construcción en el total nacional se dobló en la década de los ochenta con respecto a la registrada en 1975 y la tasa de desempleo, después de alcanzar 16,8% en 1983, cayó a 12% en 1987, ubicándose por debajo de la nacional.

Por último, el artículo se detiene en los efectos macroeconómicos del tráfico de drogas y afirma que:

> Existen buenas razones para pensar que, si bien las utilidades provenientes del tráfico de drogas generaron un auge económico en algunas regiones del país, también indujeron importantes efectos negativos tales como inversiones especulativas y el abaratamiento del contrabando de bienes manufacturados. (Gómez, 1988, p.112).

Es decir que el narcotráfico causó el fenómeno conocido como 'enfermedad holandesa'. Todo ello como consecuencia de la reducción del 'premio' del dólar negro entre 1975 y 1982 un período en el cual tuvo lugar una bonanza externa sin precedente en el país, que no fue causada exclusivamente por los ingresos ilegales de divisas. Sin embargo, en este artículo no fue posible para el autor, con base en la información disponible en ese momento, determinar el impacto neto de la economía ilegal sobre el crecimiento económico.

IV. Los costos del tráfico de drogas para la economía colombiana

Con base en los estimativos de Hernando José Gómez sobre el tamaño de la economía ilegal -que el autor actualizó en un artículo para la revista Economía Colombiana editada por la Contraloría General de la Nación en 1990- Miguel Urrutia, en ese momento Director Ejecutivo de Fedesarrollo, publicó en *Coyuntura Económica*, en octubre de 1990, un interesante y completo informe de investigación que tituló "Análisis costo-beneficio del tráfico de drogas para la economía colombiana".

Debe recordarse que estos documentos aparecieron con posterioridad al asesinato de Luis Carlos Galán en agosto de 1989 por parte del Cartel de Medellín. 1989 se ha calificado como el año de la mayor inseguridad del siglo XX a raíz de la guerra que desató el narcotráfico, liderado por el Cartel de Medellín, contra el Estado colombiano. Es también importante tener en cuenta que por la época en que los artículos fueron escritos no se había reunido la asamblea que redactó la Constitución de 1991.

En la introducción a este informe, Urrutia (1990) menciona que, precisamente a raíz del asesinato de Galán, había detectado un cambio en la actitud de los observadores extranjeros que, con anterioridad del mag-

[4] El autor del artículo es, sin embargo, muy cauto en el análisis y trata de buscar explicaciones diferentes a la de la economía ilegal para explicar el nivel de los salarios rurales en ambas regiones. En el Cesar, por ejemplo, vincula lo ocurrido con los salarios con la crisis del algodón y en el Caquetá con los problemas de orden público.

nicidio, consideraban que la prosperidad de la economía colombiana era atribuible al auge del tráfico de drogas y se sorprendían cuando se argumentaba en contra de esa percepción.[5] De acuerdo con Urrutia (1990) la guerra contra el narcotráfico no originó una recesión económica, ni una reducción de los ingresos de divisas al país, y ningún grupo económico en Colombia se opuso a la guerra sino que, por el contrario, los resultados electorales del primer semestre de 1990 favorecieron a quienes abiertamente se mostraron en contra del tráfico de drogas.

Urrutia (1990) evalúa el impacto económico del narcotráfico con base en aquellas prioridades que consideró debían estar en la mente de un jefe de Estado al adoptar decisiones de política económica. Estas serían, en orden de importancia: evitar una crisis cambiaria, controlar la inflación, maximizar la tasa de crecimiento económico, minimizar el desempleo, y aceptar disminuciones en el gasto público cuando su expansión atente contra la inflación o la posibilidad de una crisis cambiaria. El análisis costo-beneficio se enfoca, entonces, en el efecto del tráfico de drogas sobre estas prioridades y sus indicadores.

i). *La balanza cambiaria.* Al igual que Hernando José Gómez (1988) para Urrutia (1990) la gran mayoría de los ingresos al país provenientes del narcotráfico lo hacían a través del contrabando, por lo cual su impacto era limitado sobre la demanda agregada nacional y no estimulaba el crecimiento. La compra de tierras por parte de los narcotraficantes, que se pagaban en dólares en el exterior y se quedaban por fuera, tampoco estimulaba la demanda agregada. No solo no tenía efectos positivos sobre la demanda, sino que estos eran negativos.

> Tanto el contrabando como la subfacturación de importaciones disminuyen la demanda interna de productos nacionales, y el aumento en estas actividades a principios de la década de los ochenta probablemente fue una de las principales causas de la crisis industrial que se produjo en esa época. (Urrutia, 1990, p.121).

ii). *La inflación.* La evidencia mostró que los narcotraficantes se comportaban de manera 'procíclica'. Los ingresos se incrementaban en los momentos en los cuales había un exceso de demanda agregada y en que las reservas internacionales crecían lo cual dificultaba en manejo de la oferta monetaria y presionaba los precios hacia arriba. En esto las cifras eran contundentes. Los ingresos de divisas por las cuentas de servicios no-financieros de la balanza cambiaria registraron una caída a partir de 1982 –cuando se desató la crisis cambiaria– y una recuperación cuantiosa en 1986 después de una devaluación real del 30% del peso frente al dólar en 1985 y de la elevación del precio internacional del café. Urrutia (1990), sin embargo, reconocía que un mayor nivel del contrabando podía tener un impacto positivo sobre los precios internos cuando el país adoptaba una política de comercio exterior de controles cuantitativos a las importaciones.

iii). *La crisis industrial.* El artículo hace énfasis en que el contrabando "puede destruir la industria" y fue muy claro al afirmar que una causa de la crisis industrial de fines de los setentas y principios de los ochenta "fue el contrabando facilitado por una tasa de cambio negra más barata que la oficial, en parte resultado del tráfico de drogas, y por el aumento de recursos del narcotráfico disponibles para financiar el contrabando" (Urrutia, 1990, p.123).

iv). *La inversión.* El impacto negativo sobre los niveles de inversión era el más grave entre los efectos del narcotráfico. El tráfico de drogas producía una pérdida de confianza en el futuro del país por su efecto sobre la estabilidad política, sobre la seguridad jurídica, sobre la calidad de la justicia y, en general, sobre las instituciones. Era muy difícil pensar que en Colombia pudieran incrementarse los niveles de inversión

[5] Vale la pena citar textualmente a Urrutia: "Cuando presenté la primera versión de este trabajo a principios de 1989, en el Wilson Center en Washington DC, encontré inmenso escepticismo entre los expertos extranjeros que estudian los asuntos colombianos en Estados Unidos respecto a mi tesis de que el tráfico de estupefacientes solo tenía efectos negativos sobre la economía colombiana. Un año después, en otra conferencia, en el Institute of the Americas en San Diego, California, la misma tesis fue aceptada por esos mismos expertos. La razón de este cambio de opinión fue lo ocurrido después de la declaración de la guerra contra el narcotráfico a raíz del asesinato de Luís Carlos Galán" (Urrutia, 1990, p.115).

privada con posterioridad a la violencia desatada por el narcotráfico en la segunda mitad de los años ochenta y, en particular, en 1989.[6]

v). *El fisco.* Era bastante obvio que el narcotráfico no pagaba impuestos directos y, además, erosionaba la base tributaria al estimularse el contrabando. Y, desde el lado del gasto, el narcotráfico obligaba a los gobiernos a gastar en las fuerzas armadas y en la policía lo cual disminuía el margen que éstos tenían para gastar en los sectores sociales.

Por las razones anteriores, Urrutia (1990) terminó su artículo afirmando que "un análisis serio de los costos y beneficios del narcotráfico para Colombia necesariamente lleva a la conclusión de que el país no puede darse el lujo de tolerar esa actividad". (Urrutia, 1990, p.126).

V. "Los dólares del narcotráfico"

El tamaño de los ingresos generados por el narcotráfico en Colombia continuó siendo objeto de especulaciones por parte de académicos y periodistas extranjeros y tema de interés para los economistas colombianos. En general, mientras los primeros llegaban a cifras que podían considerarse como "fantásticas", los segundos trataban de elaborar estimativos "razonables", más ajustados a las realidades de la economía colombiana.

Ante la proliferación de cifras, en 1995 el Banco de la República contactó a Fedesarrollo para proponerle que adelantara un nuevo estudio sobre la economía del narcotráfico que actualizara y evaluara la calidad y pertinencia de las estimaciones de los distintos autores y trabajos. Resultado de esa investigación fue la publicación del informe "Los dólares del narcotráfico" cuyo autor fue Roberto Steiner en 1997.

Steiner (1997) incluyó en su documento los cálculos reportados en los estudios realizados por cinco grupos de investigadores colombianos entre 1990 y 1995: la actualización de Hernando José Gómez y Mauricio Santa María (1994), los artículos de Salomón Kalmanovitz (1990 y 1992), los artículos de Eduardo Sarmiento (1990), el trabajo de Andrés O'Byrne y Mauricio Reina sobre flujos de capital y diferencial de intereses (1993), y el estudio de Ricardo Rocha para el PNUD (1995).

Las diferencias en las cifras de los distintos estudios son considerables. Para el período 1983-1986, por ejemplo, los ingresos netos de la exportación de cocaína variaban entre los USD$ 1.005 millones que Rocha estimó como mínimos hasta los USD$ 4.080 millones reportados por Kalmanovitz, pasando por los USD$ 1.528 millones en el artículo de Gómez y Santa María. Del análisis de los distintos cálculos Steiner (1997) concluye que:

> El 94% de la discrepancia entre el cálculo más bajo y el más alto se explicaría por diferencias en cuanto a las cantidades de base de coca que los colombianos importarían de los demás países en donde se siembra la planta (Steiner, 1997, p.17).

Steiner (1997) elabora, entonces, su propio análisis para construir una serie confiable que recoge los estimativos de ingresos por exportación de cocaína entre 1980 y 1995. Para ello se detuvo en la información sobre consumos de la droga en Estados Unidos, Europa y Canadá. Estudió, también, los datos sobre decomisos por considerarlos una manera indirecta e imperfecta de comparar el tamaño de los mercados. Llegó a la conclusión de que el mercado de los Estados Unidos constituía el 90% del total -que en 1988 ese mercado se habría ubicado entre 244 y 311 toneladas métricas- y que Colombia habría exportado efectivamente

[6] Urrutia (1990) lo anota de manera dramática: El narcoterrorismo de 1989-90 ha logrado hasta paralizar la inversión de corto plazo. En 1990 no se venden autos ni camiones en Medellín. En buena parte por el temor de que sean destruidos por una de las muchas bombas que colocan los narcotraficantes un poco al azar en cualquier parte de la ciudad (p. 125).

(después de descontar los decomisos) entre 185 y 278 toneladas entre 1988 y 1993, con un promedio anual de 221 toneladas.[7]

Utilizando promedios aritméticos de las dos cifras, Colombia suministraba el 83% del mercado de cocaína de los Estados Unidos. Y, en el período 1989-1993, Colombia habría exportado entre 371 y 474 toneladas, abasteciendo el 75% del mercado de Estados Unidos, con un promedio anual de 428 toneladas y decomisos de 217 toneladas. (Steiner, 1997, p.25)

En cuanto a los precios de venta, este trabajo partió del supuesto de que en 1985 la totalidad de la exportación había sido colocada por los colombianos en el mercado al por mayor en los Estados Unidos y que las transacciones se habían realizado a los precios más bajos reportados por la DEA (los registrados en la ciudad de Miami) advirtiendo que en Europa, a nivel mayorista, podían obtenerse precios superiores en un 100% a los de Miami. La serie de los precios aplicables a la cocaína exportada desde Colombia para el período 1980-1995 muestra que el más alto se habría obtenido en 1981 (USD$37.500 por kilo) y el más bajo en 1987 (USD$12.000 por kilo). En el período la tendencia fue de caída de los precios, particularmente a partir de 1986.

Después de efectuar el cálculo de los costos en que incurrían los exportadores de cocaína (la materia prima importada, el transporte en sus distintas etapas, los químicos utilizados y el costo de lavar el dinero), Steiner (1997) construyó la serie y concluyó que:

> En términos nominales, entre 1987 y 1995 el ingreso neto promedio habría sido de USD$ 1.683 millones, con un mínimo de USD$ 1.176 millones en 1994 y un máximo de USD$2.485 millones en 1989. Con anterioridad a 1987 el ingreso habría sido bastante más elevado (incluso en términos nominales) y, evidentemente, más inestable (p.41-42).[8]

Por último, se incorporaron en la serie los estimativos de exportación de heroína y marihuana con base, nuevamente, en información suministrada por el gobierno de los Estados Unidos. Se obtuvo una serie estadística con los ingresos netos totales por exportación de drogas ilícitas entre 1980 y 1995. Y se informa que estos ingresos "habrían representado cerca del 7% del PIB y alrededor del 70% de las exportaciones durante la primera mitad de la década pasada –los años ochenta- y porcentajes significativamente menores de allí en adelante". Para Steiner, en 1997, esos ingresos representarían alrededor del 3% del PIB y el 25% de las exportaciones (Steiner, 1997, p. 47).

El segundo capítulo del libro explora los mecanismos utilizados para 'lavar' los dólares del narcotráfico e ingresarlos a Colombia. Para ello se comparó la normatividad de las operaciones cambiarias antes y después de 1991 cuando la reforma del régimen de cambios internacionales dio lugar a que, de un mercado oficial centralizado se transitara hacia un mercado cambiario compuesto por una gama de intermediarios financieros y un mercado libre. De esta manera, diversas operaciones que antes estaban prohibidas y que se hacían a través del mercado negro –como la compra de dólares de viajero– ahora se permitían y podían efectuarse a través de los dos mercados.[9]

Uno de los mecanismos para el ingreso al país de los dólares del narcotráfico eran las 'transferencias' o, esconder en las remesas de los colombianos que viven en el exterior a sus familiares en el país, dólares provenientes de la venta de la droga. Steiner

[7] Si en promedio el consumo en Estados Unidos durante estos años hubiera sido de 278 toneladas, las exportaciones efectivas desde Colombia habrían representado el 79,5% del consumo. Steiner estima la exportación efectiva de Bolivia, Perú y Colombia a los países desarrollados (no solo a Estados Unidos) en 350 toneladas.

[8] Es interesante la comparación que se hace de estos estimativos con los estudios de Gómez- Santa María, Kalmanovitz y Rocha: i) para 1981-1982 se obtienen estimativos similares a los de Kalmanovitz y Rocha e inferiores a los reportados por Gómez y Santa María.; ii) para los períodos 1983-1986 y 1987-1991 se han obtenido ingresos superiores a los reportados por Gómez y Santa María, pero dentro del rango conforme a los demás estudios; iii) para 1992-1995 se ha obtenido una cifra que se ubica cerca del punto medio del rango estimado por Rocha, única información comparable de que se dispone. (Steiner,1997, p.42)

[9] Esto no implicó "legalizar operaciones delictivas ni que se hayan relajado los controles sobre las mismas. De hecho, mientras que bajo el estricto control de cambios que imperó hasta 1991 no era delito el 'lavado de dinero', hoy en día si lo es". (Steiner, 1997, p.52)

(1997) realizó un análisis completo para calcular los que denominó 'excesos' de transferencias, resultado de restar de las transferencias registradas en la balanza de pagos las que se considerarían 'verdaderas', estimadas esta últimas teniendo en cuenta el número de colombianos residentes en el exterior y los montos promedio enviados por ellos y comprados por el Banco de la República.

La conclusión fue que:

> Una parte importante del 'exceso' de transferencias –exceso anual que se calculó en USD$ 600 millones para 1985-1989, USD$ 1.173 millones para 1990-1992 y USD$ 822 millones para 1993-1994– seguramente correspondía a ingresos originados en la exportación de drogas ilícitas, que lograron ser convertidos a moneda doméstica a través del sistema cambiario colombiano el cual, hasta 1991, estaba constituido exclusivamente por el Banco de la República (Steiner, 1997, p.68).[10]

El otro mecanismo de 'lavado' estudiado en detalle en este trabajo es el contrabando. Para ello también se compararon las importaciones registradas en la balanza de pagos de Colombia con las reportadas por los países exportadores de mercancías hacia el país. En general esta información ha mostrado diferencias a lo largo de la historia de Colombia. Sin embargo, Steiner (1997) encontró que el problema de la subfacturación de las importaciones habría sido particularmente crítico "durante dos períodos: la segunda mitad de la década del setenta y el período 1989-1992", períodos éstos que se caracterizaron:

> Tanto por un importante diferencial de intereses en favor de los activos financieros colombianos -independientemente de la definición de devaluación esperada que se utilice –como por un premium cambiario negativo, es decir, una tasa de cambio negra (libre) inferior a la oficial (Steiner, 1997, p.72).

Por otra parte, con base en la *Encuesta de Opinión Empresarial* de Fedesarrollo, Steiner (1997) sugirió que el fenómeno de la subfacturación de importaciones habría desaparecido a partir de 1993 y que la evidencia econométrica mostraba que este mecanismo se asociaba con el diferencial de tasas de interés entre Colombia y el exterior. Por el contrario, el contrabando 'abierto' de algunos productos seleccionados (cueros, tejidos, calzado confecciones, aparatos eléctricos y electrónicos, cigarrillos y licores) se había convertido en uno de los principales problemas para los comerciantes y sí operaba como "vehículo para ingresar a Colombia dineros de dudosa procedencia" (Steiner, 1997, p.85). El estimativo de importaciones ilícitas provenientes de la Zona Libre de Colón arrojaba un monto que podía superar USD$ 1.000 millones anuales y el de las importaciones de cigarrillos una suma del orden de USD$ 450 millones.

La síntesis final de Steiner (1997) es sugestiva: si al mercado cambiario ingresaron anualmente USD$ 1.200 millones en 1991-1992 y USD$ 800 millones a partir de 1993 y el valor anual del contrabando era del orden de USD$ 1.500 millones, "habría que concluir entonces que, por lo menos en lo que hace al último lustro, la mayor parte del flujo de divisas generado por los exportadores de drogas ilícitas habría sido repatriado a Colombia" (Steiner, 1997, p.88).

VI. Los estimativos del siglo XXI

En los primeros veinte años del siglo XXI se han presentado dos tendencias en la economía del narcotráfico muy distintas. El estudio que cubre la primera década muestra una reducción en las áreas cultivadas y las toneladas de cocaína producidas y exportadas, al tiempo que los indicadores más recientes señalarían una reversión de esa trayectoria y un incremento en los diferentes indicadores de cultivo, producción y exportación.

Los trabajos publicados en 2011 en el llamado libro 'blanco' de la Universidad de Los Andes no solamente se centraron en la dimensión económica del problema en

[10] Una conclusión importante de Steiner fue que el 'exceso' de transferencias no podía explicarse por el flujo de capitales especulativos hacia Colombia como consecuencia de los diferenciales de tasas de interés.

Colombia, tanto desde el punto de vista de la producción como del consumo, sino en las diferentes políticas formuladas para reducir la oferta y la demanda de la droga y en los aspectos internacionales, legales, e institucionales relacionados con la ejecución de esas políticas.

En la introducción al libro los compiladores resaltan la forma en que el narcotráfico transformó la sociedad colombiana y citan las palabras de la historiadora Mary Roldan cuando afirma que "el tráfico de drogas reestructuró la moral, el pensamiento y las expectativas" de los colombianos. Añadieron que las causas del auge del narcotráfico en Colombia eran difíciles de precisar porque "hacen parte de una historia compleja, no plenamente resuelta, una historia que comenzó hace ya cuarenta años, en 1971, con la declaratoria de la guerra contra las drogas" en los Estados Unidos (Gaviria y Mejía, 2011, p.5). De cierta manera, entonces, esa historia se traslapa con la de Fedesarrollo que, en sus cincuenta años de existencia, ha sido testigo de las grandes transformaciones de toda índole que ha sufrido Colombia.

En el primer capítulo del libro, Daniel Mejía y Daniel Rico (2011) allegan nueva información sobre la dimensión del problema y construyen la microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia. Parten de los reportes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODOC, y de la Oficina Nacional del Control de Drogas de los Estados Unidos, ONDCP. Y se refieren a estimativos diferentes de estas dos fuentes sobre la extensión de las hectáreas cultivadas de hoja de coca y el volumen de las toneladas producidas, debido al uso de metodologías distintas para la medición de los cultivos.

Así, por ejemplo, Mejía y Rico (2011) establecen que:

> Detrás de las cerca de 80.000 hectáreas cultivadas con coca y las 430 toneladas métricas de cocaína que estima Naciones Unidas para el 2008 (o las 119.000 hectáreas cultivadas con coca y las casi 300 toneladas métricas de cocaína pura producidas en el mismo año que estima la ONDCP), están las decisiones económicas de centenares de miles de familias que cultivan hoja de coca y la articulación de estas con complejas redes de compradores de base de coca, en su mayoría actores armados ilegales, con distribuidores de insumos y precursores, y con cadenas de corrupción local y mafias transnacionales de tráfico de cocaína (p.16-17).

Los informes de ambas fuentes muestran que entre 2000 y 2008 la producción potencial de cocaína en Colombia se redujo y que en los últimos cuatro años había caído un 32% para ubicarse entre 295 y 430 toneladas métricas.[11] También señalaban que los precios de la hoja de coca, la base de coca y la cocaína estimados por la UNODC habían mostrado una "relativa estabilidad" durante la primera década del siglo.

Mejía y Rico (2011) se centraron en el análisis económico de cada uno de los eslabones de la cadena de producción y el tráfico de la cocaína, con el detalle riguroso de los costos en cada etapa del proceso, desde el cultivo de la hoja de coca al tráfico propiamente dicho, pasando por el procesamiento para convertirla en base y por la producción de la cocaína.

Además del estimativo de los costos (por ejemplo, en los del cultivo se consideran los jornales, la preparación del terreno, la siembra, el mantenimiento, y la recogida de la cosecha) hay nueva información cuantitativa y cualitativa que describe el comportamiento de los actores en cada etapa. Se establece que en 2008 se habrían cosechado aproximadamente 555.000 toneladas de hoja de coca y que la venta directa la realizaban solo la tercera parte de los cultivadores porque el resto lo procesaban directamente por estar integrados verticalmente.

En la siguiente etapa se producirían 710 toneladas de base de coca cuyo valor total habría sido de alrededor de USD$ 2,0 billones en 2008. En el eslabón de la producción los datos eran más difíciles de obtener

[11] Es interesante anotar que el libro de Roberto Steiner al cual se ha hecho referencia en este ensayo, se estimaba que, entre 1989 y 1993, la exportación de cocaína habría fluctuado entre 371 y 474 toneladas métricas, con un promedio de 428 toneladas, cifras no muy alejadas de las citadas por Mejía y Rico correspondientes a la primera década del siglo XXI, provenientes de las fuentes del exterior.

porque los grupos armados se involucraban más directamente en el proceso productivo. El resultado fue que, en promedio, "los grupos ilegales (FARC, en la mayoría de los casos), venden la cocaína a un precio que oscila entre $5.400.000 y $7.200.000 el kilogramo", sin que este precio incluyera las ganancias derivadas del tráfico. (Mejía y Rico, 2011, p.33).

Bajo un esquema de riesgo compartido, en el cual los grupos productores ponen la cocaína y los traficantes colombianos se encargan de sacarla del país, los precios de venta "oscilan entre $18 y $24 millones por kilogramo cuando la cocaína va hacia Norteamérica vía México o Centroamérica" (el costo de transporte en esta ruta es de alrededor de $7 millones por kilogramo), y:

> Cuando la cocaína va hacia Europa los precios oscilan entre $45 y $60 millones por kilogramo (esta ruta involucra muchos más intermediarios, hay que pagar 'derechos de piso' en muchos más sitios, y el tiempo requerido para transportar la cocaína es mucho mayor). En la ruta a Europa el costo medio de transporte es más alto, cerca de $30 millones (Mejía y Rico, 2011, p.34).[12]

El trabajo concluye que:

> Los ingresos totales (netos de los costos de transporte en cada una de las rutas) provenientes de la venta de cocaína en Colombia en el 2008 fueron de aproximadamente $13,6 billones (2,3% del PIB), con un valor mínimo de $9,4 billones (1,6% del PIB) y un valor máximo de $18 billones (3% del PIB) (Mejía y Rico, 2011, p.35).

Utilizando la tasa de cambio promedio para 2008 el valor agregado aproximado de los diferentes eslabones de la cadena de producción y tráfico de cocaína en Colombia habría sido de USD$ 6.387 millones.[13] La etapa en la cual se generaba el mayor valor agregado, 71%, era la del tráfico; la producción generaba el 15%, el paso de la hoja a la base el 5% y el cultivo el 9%. El ingreso de los cultivadores, entonces, habría sido de USD$ 575 millones en 2008, el de los procesadores (incluyendo las dos etapas) de USD$ 1.277 millones y el de los traficantes de USD$ 4.535 millones. De ahí la recomendación en el sentido de que la guerra contra la producción y el tráfico debería reorientarse y poner énfasis en la interdicción pues ésta tiene un efecto mucho mayor sobre la rentabilidad de todo el negocio y más poder disuasivo (Gaviria y Mejía, 2011, p.9).

Vale la pena mencionar que en el libro 'blanco' de la Universidad de Los Andes se incluyó también un capítulo sobre el lavado de activos con el fin de revisar, hasta donde ello fuera posible, los canales a través de los cuales se estaba efectuando el reintegro de las divisas a Colombia (Caballero y Amaya, 2011). El capítulo se enfocó en detectar el lavado efectuado a través del sistema financiero, en el contrabando de importación y en la entrada física de moneda extranjera al país, para calcular posteriormente el monto de los dineros que se estaban lavando en los finales de la primera década del nuevo siglo.

Para estimar el lavado de dinero realizado a través del sistema financiero se revisó la serie de las llamadas 'operaciones sospechosas' que tienen que ser reportadas por los bancos comerciales a la UIAF (Unidad de Investigación de Activos Financieros) creada en 1999. Se encontró que desde 2002 el número de operaciones reportadas (ROS) había disminuido, aunque mostraba un ligero repunte en 2008. Se llegó a la conclusión de que desde 1999 la regulación del sistema financiero se había fortalecido y que, además, el Banco de la República había dejado en 2004 de transportar al exterior las divisas compradas a los bancos comerciales, por lo cual era ahora muy difícil utilizar este canal para lavar dineros provenientes del tráfico de drogas.[14]

Nuevamente se encontró que el principal mecanismo para lavar el dinero de la

[12] En los cálculos se asume que un 55% de la cocaína colombiana va a los mercados de Norteamérica y el porcentaje restante a los mercados europeos.
[13] La tasa de cambio promedio de 2008 fue de $ 2.129,17 por dólar de los Estados Unidos.
[14] En el capítulo se menciona que, aún antes de que se comprobara que la organización DMG en Colombia captaba dinero ilegalmente, reconocía elevados intereses y vendía electrodomésticos y televisores, a precios inferiores a los del mercado y era propietaria de una empresa transportadora de valores, los bancos comerciales no habían aceptado abrirle cuentas por su dudosa reputación. (Caballero y Amaya, 2011, p. 311-312).

droga era el contrabando en sus distintas modalidades: abierto y técnico, así como la subfacturación de las importaciones. De estos canales el más importante resultó ser el del contrabando técnico. El cálculo del contrabando técnico total habría fluctuado en un rango entre USD$ 1.764 y USD$ 4.140 millones en el período 1998-2007 y, aunque no todas las mercancías clasificadas por la DIAN como contrabando técnico se originan en lavado de activos, la cifra sí servía para fijarle un techo a esta modalidad.[15] Al sumar los estimativos de ingresos por contrabando abierto, técnico y subfacturación, se obtuvo una cifra techo de utilización de las mercancías como mecanismo de lavado de USD$ 7.747 millones.

A este monto era necesario añadir un estimativo de lavado a través de entrada de divisas en efectivo, de las salidas mediante el uso de empresas transportadoras, y de las ventas de dólares por concepto de turismo registradas en la balanza cambiaria del Banco de la República. Por estos rubros se calculó un techo de lavado del orden de USD$1.000 millones en 2007.[16] En resumen, el capítulo llegó a la conclusión de que, "a pesar de la erradicación de cultivos, el tráfico de cocaína sigue representando grandes sumas de dinero. Alrededor de USD$ 8.000 millones anuales". (Caballero y Amaya, 2011, p. 323).

Adicionalmente, el artículo anotó la precaria labor de la Fiscalía General de la Nación en las acciones de extinción de dominio de los bienes incautados a los narcotraficantes. De hecho, a pesar del papel fundamental que desempeña esta entidad como receptora de la información de las diferentes entidades de detección y como ente acusador, la Fiscalía no contaba en los primeros años del siglo XXI con la capacidad necesaria para llevar a cabo esta función.

Es bien conocido, de otra parte, que desde 2013-2014 se registró una expansión de las áreas cultivadas de hoja de coca a raíz, aparentemente, de las señales enviadas cuando se negociaba el Acuerdo de Paz para poner fin al conflicto armado que se firmó a finales de en 2016. Este incluiría, como uno de sus más importantes componentes, que las FARC dejaran las actividades relacionadas con el narcotráfico y otorgaría un incentivo en dinero para los cultivadores de la hoja de coca que migraran hacia otros productos, lo que habría estimulado la siembra de la coca.

La expansión de las áreas sembradas de hoja de coca a partir de 2014 cambió la tendencia de reducción de la producción de cocaína que venía registrándose en el país, documentada en el capítulo de Mejía y Rico (2011) en el libro 'blanco' sobre drogas. Mientras en éste se reportaban cifras de 80.000 y 119.000 hectáreas sembradas en 2008, según las dos fuentes de información de los Estados Unidos, para 2017 la cifra equivalente -calculada en un trabajo de Santiago Montenegro, Jorge Llano y Diana Ibáñez (2019)- era de 171.000 hectáreas, con una reducción a 169.000 en 2018. Esta serie muestra que en los últimos años de la primera década del siglo el área cultivada habría descendido hasta 50.000 hectáreas en razón de la fumigación aérea y, en general, de los programas del Plan Colombia cuya ejecución abarcó buena parte del decenio.

Con base en la evolución del área sembrada y la información sobre productividad en las distintas etapas del proceso productivo de la cocaína se calcula que en los últimos cinco años la producción potencial de la cocaína refinada vino en aumento para alcanzar 1.274 toneladas en 2018 y que el peso de los ingresos netos del narcotráfico en el PIB colombiano (descontando los decomisos) , que se estima había disminuido entre 2006 y 2013, volvería a crecer a partir de este último año para representar en 2018 entre el 1,47% y el 1,88% del PIB, dependiendo del estimativo de ingresos por concepto de comercialización externa que se utilice. Para los autores de este trabajo, la producción de cocaína se incrementó desde 2014 como consecuencia de la expansión de las hectáreas de hoja de coca

[15] Los estudios sobre distorsiones del valor de las importaciones realizados por la DIAN y que comparan las estadísticas de aduanas de los países exportadores de las mercancías con las de Colombia señalan que entre un 40 y un 50% de las importaciones en las cuales el fenómeno se detecta provienen de Estados Unidos. (Caballero y Amaya, 2011, p. 315).
[16] De acuerdo con Daniel Mejía (2011), "a los estimativos anteriores habría que sumar la entrada de bienes a cambio de la entrega de cocaína en el exterior, es decir, el trueque de droga por armas, como sería el caso de las exportaciones realizadas por las FARC." Mejía calculó que aproximadamente el 15% de los ingresos del negocio se cancelaba por esta vía. (Caballero y Amaya, 2011, p. 315).

y de la mayor producción de base de cocaína, crecimiento:

> Que puede asociarse también a un aumento en el consumo en países como Estados Unidos y disponibilidad de la coca en este país y en Europa, así como también por una mayor incidencia de carteles internacionales en zonas de producción (Montenegro, Llano e Ibáñez, 2019, p. 24).

Debe subrayarse que al tener en cuenta los decomisos nacionales de la droga, estimados en un promedio de 27% para el período 2014-2018, la exportación neta en volumen habría sido, en el último año, del orden de 950 toneladas, aunque la producción potencial, como se comentó atrás, fuera de 1.274 toneladas.

Una innovación interesante de este trabajo fue considerar un margen de ganancia para los colombianos atribuible a la participación en la comercialización externa.[17] Se plantearon entonces dos escenarios: en uno se supuso que ingresa a la economía un 5% del diferencial entre el precio de exportación de un kilo de cocaína y el precio nominal mayorista de los Estados Unidos y en el segundo se planteó un diferencial del 10%.[18] Con este último se calculó el precio nominal de exportación, que habría sido en 2018 de USD$ 6.357 o $ 20,66 millones, de tal manera que el valor agregado real de la economía ilegal, descontando de los decomisos, habría representado un 1,88% del PIB real en el 2018. Una cifra nada despreciable si se tiene en cuenta el alto ritmo de crecimiento del PIB en la primera mitad de la segunda década del siglo y la menor participación de la producción agropecuaria y manufacturera en el PIB.

Por último, la Universidad Sergio Arboleda publicó en octubre de 2019 un trabajo del Exministro de Agricultura Andrés Felipe Arias en el cual, con base en información de precios y costos en las diferentes etapas de la cadena de producción y comercialización de la cocaína, desagregando según las distintas rutas de exportación que utilizan tanto el cartel de las FARC como el Clan del Golfo y el Cartel de la Costa y Soles, concluyó que la exportación de la droga experimentó una bonanza entre 2015 y 2018 y que dicha bonanza habría "compensado entre el 65% y el 105% del volumen de divisas e ingreso transable que perdió la economía tras el derrumbe ocurrido en 2014 en los precios mundiales del petróleo" (Arias, 2019, p.35).[19]

VII. Comentarios finales sobre el impacto de Fedesarrollo

Fedesarrollo no estuvo ausente en los primeros cincuenta años de existencia del estudio del gran problema que ha sido para la sociedad y la economía colombiana el tráfico de drogas ilícitas. De hecho, realizó estudios pioneros sobre el problema desde 1978. Estudios de gran calidad que fueron publicados en *Coyuntura Económica* y en la serie *Cuadernos de Fedesarrollo* y que no solamente se detuvieron en la aproximación al tamaño y los impactos de la producción y la exportación de narcóticos sino al lavado de dinero, el contrabando de importación, los flujos ilegales de divisas, la informalidad y el crimen.

Adicionalmente Fedesarrollo otorgó en 2008 el premio German Botero de los Ríos al investigador Daniel Mejía Londoño por su investigación sobre el impacto económico del Plan Colombia y publicó el documento respectivo, "Una evaluación económica del Plan Colombia". Mejía se hizo acreedor en 2015 al premio Juan Luis Londoño por sus trabajos sobre seguridad y políticas antidrogas bajo el Plan Colombia.

[17] Una información de The Economist (2019) cita a un funcionario del National Crime Agency de Inglaterra quien afirma que en ese país "some Colombians now run vertically integrated businesses controlling supply at every level from production in the Amazon down to distribution in British cities".
[18] De acuerdo con información de UNDOC se calculó que el precio de venta al mayorista en Estados Unidos corresponde, en promedio, a 5 veces el precio en la frontera externa, aunque en 2018 el precio de comercialización al por mayor habría sido cerca de 7 veces en comparación al precio de exportación. (Ibañez et al.,2019, p.36).
[19] Este trabajo contiene una información actualizada sobre precios y no así sobre hectáreas cultivadas y volúmenes exportados, aunque informa que en 2018 se habrían exportado 1.120 toneladas de cocaína, estimativo no muy distante del consignado en el trabajo de Montenegro, Llano e Ibáñez. El exMinistro Arias planea la hipótesis, además, de que buena parte del lavado de los últimos cuatro años se ha realizado a través de las remesas de los colombianos en el exterior.

Los trabajos llevados a cabo en Fedesarrollo a lo largo de los años destacaron de manera consistente el impacto negativo del narcotráfico sobre la economía colombiana y su manejo. Fueron también cautelosos en sus cálculos sobre los ingresos de los dineros originados en el narcotráfico a la economía ante la dificultad de contar con fuentes confiables de información sobre cantidades y precios de la droga producida y exportada. Siempre ha sido muy complejo estimar la participación de los colombianos en la comercialización de la cocaína al por menor en Estados Unidos.

Los estudios de investigadores por fuera de Fedesarrollo, como Ricardo Rocha o Salomón Kalmanovitz, primero, y Daniel Mejía y Daniel Rico, posteriormente, lo mismo que el más reciente de Montenegro, Llano e Ibáñez, guardan también consistencia con los realizados en la entidad, a pesar de las variaciones importantes en sus resultados. Por ejemplo, desde finales de los años ochenta del siglo anterior hasta los primeros veinte años del siglo XXI se ha calculado que el tamaño de la economía de la cocaína en Colombia no supera el 3% del PIB. Todos, además, señalan que el principal mecanismo de lavado de los dineros producto de dicha exportación es el del contrabando y la subfacturación de importaciones. Un problema siempre vigente en la economía colombiana y que, sin lugar a dudas, ha tenido un impacto negativo sobre el comportamiento de la industria y el comercio nacionales.

El impacto más sobresaliente de los estudios de Fedesarrollo a los cuales se hace referencia en este documento fue no solamente el de cuantificar el tamaño de la economía de la cocaína a lo largo de los años sino analizar sus costos para la economía y para la sociedad colombianas. Su contribución más decisiva fue señalar a la sociedad colombiana el daño del narcotráfico para la economía, en momentos en que muchas personas consideraban que éste estimulaba el crecimiento y consecuentemente el empleo y el bienestar de la población.

El artículo de Hernando José Gómez publicado en 1988 (cuando el narcoterrorismo se ensañaba con los colombianos) concluyó que el tráfico de drogas indujo importantes efectos negativos en la economía como inversiones especulativas y abaratamiento del contrabando de bienes manufacturados, con un impacto sobre la actividad industrial en el país. El de Miguel Urrutia, de 1990, fue contundente al afirmar que el país no podía "darse el lujo" de tolerar el narcotráfico. Y el de Roberto Steiner, publicado en 1997, también destacó el costo para la industria y el comercio en Colombia del contrabando de importación como mecanismo para lavar los dólares del narcotráfico.

Aunque es difícil registrar evidencia de la influencia de estos trabajos sobre las políticas que se siguieron para enfrentar el tráfico de drogas, lo que si puede afirmarse es que Fedesarrollo alertó oportunamente sobre los daños que causaba a la economía el narcotráfico y creó conciencia en la sociedad sobre la necesidad de combatirlo. Muy posiblemente las medidas adoptadas por los sucesivos gobiernos y que se encaminaron a combatir el lavado de los dólares del narcotráfico y el contrabando, encontraron sustento en los artículos publicados por Fedesarrollo.

Es muy preocupante que al finalizar la segunda década del siglo XXI y cumplirse los cincuenta años de existencia de Fedesarrollo, el narcotráfico haya vuelto a adquirir un peso sustancial en la economía colombiana después de los logros que se obtuvieron en su reducción a lo largo en la primera década del siglo.

Esta circunstancia amerita que la entidad revisite el tema y realice nuevos esfuerzos para cuantificar el peso de la economía ilegal y los subregistros que pueden presentarse en las cuentas nacionales. Como llama a revisar, de nuevo, los efectos del narcotráfico sobre el manejo de la economía y el impacto sobre la sociedad y la política.

La Colombia del 2020 es muy distinta, en todos los órdenes, a la de hace cincuenta, cuarenta, treinta o veinte años. No solamente la sociedad se ha transformado, sino que, al dejar de existir las FARC como movimiento subversivo, los grupos dedicados al

tráfico de drogas, vinculados con carteles internacionales, constituyen empresas criminales que infringen un tremendo daño al tejido económico, social y político del país cuando muchos partíamos del convencimiento de que lo peor en esta materia lo habíamos vivido hace treinta años cuando los carteles colombianos del narcotráfico pusieron en jaque al Estado. Así las cosas, Fedesarrollo tiene por delante un área de trabajo de máxima prioridad para la sociedad colombiana en los años por venir.

VIII. Referencias

Arias, A.F. (2019). Cocaína, ¿Estabilizador Macroeconómico Colombiano 2015-2018? Bogotá: Fondo de Publicaciones, Universidad Sergio Arboleda, 2019.

Caballero, C. y Amaya, A. (2011). La lucha contra el lavado de activos: instituciones, resultados y desincentivos. En A. Uribe y D. Mejía. (Ed. o comp). Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. (pp.301-328). Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Gaviria, A., y Mejía, D. Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Gómez, H.J. (1988) La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico, Coyuntura Económica, 18(3), 93-113.

Gómez, H.J. (1990). Notas sobre el tamaño del narcotráfico y su impacto económico, Economía Colombiana, febrero.

Junguito, R., y Caballero, C. (1978). La Otra Economía. Coyuntura Económica, 8(4), 104-139.

Mejía, D., y Rico, D.M. (2011). La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia. En A. Uribe y D. Mejía. (Ed. o comp). Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. (pp. 15-39). Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Montenegro, S., Llano, J., e Ibáñez, D. (2019), El PIB de la cocaína 2005-2018: Una estimación empírica. Documentos CEDE. (44). Bogotá: Edición electrónica Facultad de Economía, Universidad de Los Andes.

Roldán, M. (2002), Blood and Fire: La Violencia en Antioquia, Colombia, 1946-1953, Durham, Duke University Press

Steiner, R. (1997). Los dólares del narcotráfico, Cuadernos de Fedesarrollo, Bogotá: Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Tanzi, V. (1982). The Underground Economy in the United States and Abroad, Massachusetts: Lexington Books, 1982

Urrutia, M. Análisis costo- beneficio del tráfico de drogas para la economía colombiana, Coyuntura Económica, 20 (3), pp.115-126.

The Economist. (2019, 23 de noviembre) Drug Trafficking – Changing gear. The Economist. Recuperado de https://www.economist.com/international/2019/11/21/the-global-drugs-trade-shifts-to-west-africa



Rodrigo Botero — 1970

1974 — Roberto Junguito

Miguel Urrutia — 1978

1982 — Carlos Caballero

José Antonio Ocampo — 1984

1988 — Guillermo Perry

Miguel Urrutia — 1989

1991 — Eduardo Lora

Mauricio Cárdenas — 1996

1998 — Juan José Echavarría

Mauricio Cárdenas — 2003

2009 — Roberto Steiner

Leonardo Villar — 2012

2018 — Luis Fernando Mejía



ISBN: 978-958-52187-5-8