ISSN 0120-3576
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019

COYUNTURA ECONÓMICA
INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Guillermo perry r.: ***in memoriam***
Presentación

Algunas contribuciones de guillermo perry r.

Desarrollo institucional de la planeación en Colombia
Guillermo Perry R.

Política cambiaria y de comercio exterior: revisión de la experiencia histórica y propuesta para la próxima década
Guillermo Perry R.

El petróleo en la economía colombiana
Guillermo Perry R.

25 años de Fedesarrollo: Una visión retrospectiva
Guillermo Perry R.

Capacity building in economics education and research. A note on the experience of Latin America and the Caribbean
Mauricio Cárdenas S. | *Guillermo Perry R.*

Proyecto de ley sobre ciencia y tecnología. Un tema clave para el país del futuro
Guillermo Perry R.

Hacia una reforma tributaria estructural
Guillermo Perry R.

Corrupción, crecimiento y desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia
Guillermo Perry R. | *Víctor Saavedra M.*

Resúmenes de investigaciones recientes de fedesarrollo

Índice por autores 2010-2019

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: Investigación Económica y Social* 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.

Nota del editor

Estimados lectores de *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*:

Presentamos el Volumen XLIX. Nos. 1 y 2 de la revista, edición especial *In Memoriam* a Guillermo Perry Rubio (1945-2019) que recopila algunas de sus contribuciones a través de los años en diversos temas a los que contribuyó como experto, analista, investigador y servidor público.

Nos permitimos comunicarles que a partir del año 2020 la revista adoptará una periodicidad anual, con el objetivo de fortalecer el contenido y la excelencia de los artículos publicados. Se mantendrá la secuencia de los volúmenes, con un único número por edición. Los precios para el año 2020 se ajustarán de acuerdo a esta decisión.

Si tiene alguna inquietud o pregunta, por favor no dude en contactar a Patricia Monroy, Coordinadora de Publicaciones al correo electrónico pmonroy@fedesarrollo.org.co o al 3259777 Ext. 334.

Ximena Cadena O.
Subdirectora de Fedesarrollo
Editora Coyuntura Económica

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
Fedesarrollo

Fundada en 1970

Director Ejecutivo
Luis Fernando Mejía A.

Subdirectora
Ximena Cadena O.

Secretaria General
Marcela Pombo A.

Editora Coyuntura Económica
Ximena Cadena O.

Comité Editorial
Jim Albrecht
José Antonio Ocampo
Gustavo Suárez

Comité Científico
David Bardey
Felipe Barrera
Jorge Barrientos
Patricia Cortés
Sebastián Edwards
William F. Maloney

Asistente Editorial
Valentina Parra

Fedesarrollo
Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia
Teléfono.: (571) 325 97 77 | Fax: (571) 325 97 80
E-mail: coyuntura@fedesarrollo.org.co
www.fedesarrollo.org.co

Publicaciones - Suscripciones
Patricia Monroy C.
pmonroy@fedesarrollo.org.co

Diagramación
Consuelo Lozano G.
Formas Finales Ltda. | consuelo.lozano@formasfinales.com

Impresa en: La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 28A-39 | Bogotá, Colombia.

Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social
(ISSN 0120-3576)
Volumen XLIX, Nos. 1 y 2 Junio-Diciembre 2019

Periodicidad y tamaño: dos números al año, 19,5 x 24 cms.

"El material de esta Revista puede ser reproducido sin autorización si se menciona como fuente a Coyuntura Económica de Fedesarrollo".

Tiraje: 250 ejemplares

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

La Revista *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social* se encuentra indexada en Publindex (Colciencias) y en las bases de datos EconLit, Latindex y DoTec.

Objetivo de la revista:

La revista *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social* de Fedesarrollo es una publicación semestral que tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan el análisis teórico y empírico en las áreas económicas, incluyendo análisis económico de temas sociales. La revista está dirigida a la comunidad académica, hacedores de política y en general a la población interesada en investigación económica y social.

Coyuntura Económica:
Investigación Económica y Social

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019

Guillermo perry r.: *in memoriam*
Presentación 13

Algunas contribuciones de guillermo perry r.

Desarrollo institucional de la planeación en Colombia 21
Guillermo Perry R.

Política cambiaria y de comercio exterior: revisión de la experiencia histórica y propuesta para la próxima década 59
Guillermo Perry R.

El petróleo en la economía colombiana 139
Guillermo Perry R.

25 años de Fedesarrollo: Una visión retrospectiva 171
Guillermo Perry R.

Capacity building in economics education and research. A note on the experience of Latin America and the Caribbean 177
Mauricio Cárdenas S. | *Guillermo Perry R.*

Proyecto de ley sobre ciencia y tecnología. Un tema clave para el país del futuro 203
Guillermo Perry R.

Hacia una reforma tributaria estructural 215
Guillermo Perry R.

Corrupción, crecimiento y desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia 263
Guillermo Perry R. | *Víctor Saavedra M.*

Resúmenes de investigaciones recientes de fedesarrollo 289

Índice por autores 2010-2019 307

Guillermo Perry R.:
In Memoriam

Guillermo Perry Rubio
(13 de octubre 1945 - 27 de septiembre 2019)



Foto tomada en la biblioteca de Fedesarrollo el 20 de agosto de 2009.

Presentación

"Mi participación casi continua con Fedesarrollo desde la época de su creación ha constituido una de mis mayores satisfacciones en la vida. Ha llegado a ser unos de los centros de pensamiento más influyentes de cualquier país en desarrollo".

Guillermo Perry R.[1]

Guillermo Perry Rubio llegó a Fedesarrollo desde su creación, como él lo describió en el libro que publicó unos meses antes de morir *Decidí Contarlo*, después de renunciar a su cargo como Subdirector de Planeación Nacional durante el gobierno de Misael Pastrana.

Hoy, casi cincuenta años después de su llegada a esta institución, podemos decir que Perry nunca se fue de Fedesarrollo. No porque no haya tenido múltiples cargos de altísima responsabilidad tanto en Colombia como en el exterior, ni porque no haya contribuido de manera muy importante a la creación y fortalecimiento de otras instituciones, ni porque no haya formado e inspirado a investigadores y apasionados por la política pública en distintos lugares. Si no porque, además de haber hecho todo eso, su dedicación y generosidad con Fedesarrollo fueron una constante a lo largo de su vida que complementó con todo tipo de aportes en ámbitos muy variados. Entre muchos cargos, Guillermo Perry fue Ministro de Estado, Senador de la República, Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, Economista Jefe para América Latina y el Caribe en el Banco Mundial, asesor del Presidente de la CAF, Profesor e Investigador en el CEDE y la Universidad

[1] Perry, G. (2019) Capítulo 2. La pérdida de la inocencia: de Lleras a Misael Pastrana. En *Decidí contarlo* (p. 60). Bogotá: Penguin Random House Group Editorial.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 13-18

de los Andes y en las Universidades de Harvard, Oxford y Florencia. Además, fue miembro de consejos directivos de varias organizaciones, entre ellas el Global Development Network y el Latin American Program del Woodrow Wilson Center, en las que participó hasta el final de su vida.

La carrera de Guillermo Perry es ampliamente conocida y sus aportes al análisis y a la implementación de políticas públicas en Colombia perdurarán por siempre. En esta edición de la revista *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social* queremos rendir un homenaje a Guillermo, celebrar su vida, y agradecerle por su gran aporte para hacer de Fedesarrollo lo que es hoy. Perry fue investigador de Fedesarrollo desde 1971 cuando también fue miembro del Consejo Editorial de esta revista. Según sus palabras en *Decidí Contarlo*, "Coyuntura Económica comenzó siendo, deliberadamente la revista más cara que se editaba en el país… además de su contenido, la calidad de su impresión y su precio permitió que se constituyera en una fuente de financiación para Fedesarrollo y un bien superior, como se denomina en economía a los bienes de lujo que entre más caros sean más los quieren tener algunas personas como símbolo de su propia importancia"[2]. En 1976 pasó a ser miembro del Consejo Directivo de Fedesarrollo y después entre 1982 y 1984 Editor de *Coyuntura Económica*. Guillermo fue Director de Fedesarrollo entre 1988 y 1989 y durante los años siguientes estuvo vinculado de manera intermitente como miembro del Consejo Directivo e Investigador Asociado de la Institución. Entre 2000 y 2007 regresó como miembro del Consejo Directivo y a partir de 2007 y hasta 2010 se vinculó como Investigador Asociado y Director de *Economía y Política*, una publicación periódica de Fedesarrollo en la que se analizaban iniciativas en el Congreso con impacto económico y sobre el desarrollo. En 2009 fue nombrado miembro del Comité Científico de la Revista *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social* (que fusionó dos publicaciones con énfasis distintos que se producían en Fedesarrollo). A partir de 2012 regresó al Consejo Directivo de Fedesarrollo, en el que participó con gran liderazgo y generosidad hasta septiembre de 2019.

Los artículos seleccionados para esta edición *In Memoriam* de Guillermo Perry conforman una colección que a primera vista puede parecer un poco aleatoria. La obra de Guillermo es tan rica y variada que cualquier selección es compleja. Vistos en conjunto, los documentos aquí recogidos buscan representar tres características de las contribuciones de Perry a la producción de Fedesarrollo y al análisis de la política económica y social en Colombia (y en América Latina). Primero, todos los

[2] Perry, G. (2019) Capítulo 2. La pérdida de la inocencia: de Lleras a Misael Pastrana. En *Decidí contarlo* (p. 62). Bogotá: Penguin Random House Group Editorial.

artículos de esta revista tienen algún vínculo con Fedesarrollo: o fueron escritos por él estando en esta institución, o para ser publicados en un esfuerzo liderado por Fedesarrollo, o como parte de alguna de sus publicaciones periódicas, o se tratan precisamente sobre el rol de Fedesarrollo como centro de pensamiento (o alguna combinación de las anteriores). Segundo, la obra de Guillermo y su contribución permanente, que se iba haciendo más experta con el tiempo, tiene exponentes relevantes para todas las décadas; los artículos publicados en esta edición abarcan desde 1973 hasta 2018. ¡45 años de aportes rigurosos y pragmáticos! Y tercero, Guillermo fue un experto y contribuyó tanto dentro como fuera del servicio público a impactar en áreas tan variadas como la planeación, la política comercial y cambiaria, el sector energético, la educación, la política fiscal y tributaria, la lucha contra la corrupción, entre otros. Por diversos motivos cada uno de estos temas (o artículos) había cobrado relevancia renovada durante los últimos meses de la vida de Perry y en su interacción con Fedesarrollo.

El primer artículo "Desarrollo institucional de la planeación en Colombia"[3] publicado como uno de los primeros documentos de investigación de Fedesarrollo en 1973 recoge la estructura institucional de la planeación en Colombia y se alimentó por los viajes que hizo Guillermo, recién entrado a Fedesarrollo en 1971, a conocer las experiencias de Francia y Holanda en esta materia. La discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que se había completado en mayo de 2019, puso nuevamente en el radar la relevancia de la planeación y la conveniencia del esquema en el que se ha convertido el proceso y la aprobación de la "ley del plan". Por esto Fedesarrollo emprendió una investigación en la que se revisa la tradición institucional y práctica hasta el presente, para la que el trabajo de Perry constituye un punto de referencia fundamental.

El documento "Política cambiaria y de comercio exterior: revisión de la experiencia histórica y propuesta para la próxima década"[4] en el libro *La economía colombiana en la década de los ochenta* fue publicado originalmente en 1979 como parte de un esfuerzo de Fedesarrollo de mirar hacia adelante y plantear los retos y la prospectiva en diversos sectores al inicio de la década de los ochenta. La referencia a este libro surgió durante una conversación del Comité Académico del Consejo Directivo de Fedesarrollo a raíz de los preparativos para la celebración de los 50 años de

---

[3] Perry, G. (1973). *Desarrollo institucional de la planeación en Colombia*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.

[4] Perry, G. (1979). Política cambiaria y de comercio exterior: revisión de la experiencia histórica y propuesta para la próxima década. En Fedesarrollo, *La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta* (pp. 263-344). Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 13-18

la institución que se cumplen en agosto de 2020. Cuando Perry vio el libro y el documento que él escribió para éste, se sorprendió pues como nos dijo en la reunión, no se acordaba de haberlo hecho. Esto no es extraño, habiendo publicado tantas reflexiones sobre diversos temas a lo largo de 50 años. Esta es una buena oportunidad para que lo recordemos.

Poco después de que Guillermo terminó su paso como Ministro de Minas y Energía entre 1986 y 1988, se publicó en la revista *Coyuntura Económica* en 1989 el documento de investigación "El petróleo en la economía colombiana"[5] en el que Perry analizó los costos del periodo en el que Colombia se convirtió en importador neto de hidrocarburos y evaluó la entonces recién recuperada condición de exportador y las implicaciones fiscales y sobre la balanza de pagos, así como los riesgos para Colombia de presentar enfermedad holandesa. Estos temas siempre estuvieron en el centro de su agenda y producción intelectual. De hecho, en 2012 publicó el libro *Petróleo y Minería: ¿Bendición o Maldición?* en el que fue autor de 7 de los 8 capítulos y editor junto con Mauricio Olivera.

En 1995, siendo Ministro de Hacienda, en el marco de la celebración de los 25 años de Fedesarrollo, Guillermo contribuyó con "Una visión retrospectiva"[6] al libro *Economía y Opinión* en el que exdirectores de Fedesarrollo y otros autores clasificados entre contradictores, observadores y analistas plasmaron "una reflexión en torno al raro oficio de pensar organizadamente en un país como Colombia"[7]. En ella, Perry contó sobre los orígenes de Fedesarrollo, sus factores de éxito en la posibilidad de influir en política y algunos de los retos hacia el futuro. Este libro ha resultado una consulta muy relevante por estos días, cuando preparamos un libro conmemorativo de los 50 años de Fedesarrollo. En él cada uno de los exdirectores presentará su visión sobre la influencia de Fedesarrollo en las políticas públicas y su rol en el análisis e implementación de medidas para mejorarlas a lo largo de los años alrededor de un tema particular.

Guillermo había decidido que no quería concentrarse en un tema como el fiscal o el energético que habría surgido naturalmente por sus experiencias como Ministro en ambas carteras y por su

---

5 Perry, G. (1989). El petróleo en la economía colombiana. En Fedesarrollo, *Coyuntura Económica* (Vol. 19 (1), pp. 95-120). Bogotá, D.C.

6 Perry, G. (1995). Una visión retrospectiva. En H. Gómez Buendía (Ed.), *Economía y Opinión* (pp. 49-52). Bogotá, D.C.: Fedesarrollo, Tercer Mundo Editores, Colciencias.

7 Gómez Buendía, H. (1995). Presentación: Qué no es, qué sí es y qué contiene este libro. En H. Gómez Buendía (Ed.), *Economía y Opinión* (p. vii). Bogotá, D.C.: Fedesarrollo; Tercer Mundo Editores & Colciencias.

prolificidad como investigador y analista de esos temas. En cambio, quería escribir con una visión más amplia sobre los canales de influencia que había tenido Fedesarrollo en estos 50 años de existencia. Quería revisar las Misiones y Comisiones en las que han participado los investigadores de Fedesarrollo, las múltiples recomendaciones que han surgido en diferentes áreas y los mecanismos que ha usado la institución para a hacer oír su voz y llevarla tarde o temprano a modificar políticas con el único objetivo de mejorar el bienestar de los colombianos. También quería documentar la forma en que investigadores de Fedesarrollo pasan a tener cargos de responsabilidad en el gobierno y los movimientos que se dan en la dirección contraria y cómo esas transiciones en ambos sentidos enriquecen tanto el quehacer público como la investigación aplicada en Colombia. Para escribir sobre este tema, Perry estaba buscando un documento que escribió con Mauricio Cárdenas para un libro del Banco Mundial publicado en 2007 "Capacity Building in Economics Education and Research. A Note on the Experience of Latin America and the Caribbean"[8]. Según me dijo, este y otros materiales eran sus insumos para trabajar en el capítulo durante el viaje a Estados Unidos del que no regresó. Nos quedamos sin conocer su escrito para el libro de los 50 años de Fedesarrollo. Tristemente, Guillermo será el único exdirector de la institución que no hará parte de esta publicación. Reproducimos en esta revista lo que habría sido parte de su investigación para hacerlo.

Durante su último tiempo como investigador asociado de Fedesarrollo, Perry fue director de la publicación *Economía y Política: Análisis de la coyuntura legislativa*, en la que se analizaban proyectos de ley con impacto socioeconómico. Su liderazgo para la realización de esta publicación era un lujo para la institución, pues Perry conocía por dentro los procesos para crear políticas y aprobar leyes por su experiencia como ministro y congresista y además tenía todo el bagaje y agudeza analítica para comentar los proyectos de manera profunda y a la vez práctica. La calidad de la educación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología fueron algunas de las áreas que Guillermo estaba convencido que había que repensar y potenciar para lograr avanzar económica y socialmente con mayor equidad. Por esto reproducimos su comentario sobre el "Proyecto de Ley Sobre Ciencia y Tecnología. Un tema clave para el país del futuro"[9] publicado en 2008.

---

[8] Perry, G., & Cárdenas, M. (2007). Capacity Building in Economics Education and Research. A Note on the Experience of Latin America and the Caribbean. En F. Bourguignon, Y. Elkana, & B. Pleskovic, *Capacity Building in Economics Education and Research* (pp. 219-241). Washington, D.C.: World Bank.

[9] Perry, G. (2008). Proyecto de Ley Sobre Ciencia y Tecnología. Un tema clave para el país del futuro. En Fedesarrollo, *Economía y Política: Análisis de la Coyuntura Legislativa*. No. 38 Bogotá, D.C.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 13-18

Perry era un experto en temas tributarios. Fue Director Nacional de Impuestos en 1974 cuando diseñó lo que para algunos fue una verdadera reforma tributaria estructural y desde entonces participó activamente en diferentes roles contribuyendo para lograr un sistema tributario más simple, eficiente y equitativo. Participó como experto en la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria que coordinó Fedesarrollo y que presentó sus recomendaciones al gobierno y al país en diciembre de 2015. Sus visiones sobre el sistema tributario y las direcciones para mejorarlo fueron planteadas en "Hacia una reforma tributaria estructural"[10] en el libro Colombia 2010-2014: propuestas de política pública publicado por Fedesarrollo y CAF para ofrecer recomendaciones al gobierno entrante.

Finalmente, en 2018 Fedesarrollo profundizó en el estudio de la corrupción en Colombia y publicó el libro Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas. Perry participó como autor de "Corrupción, Crecimiento y Desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia"[11] con Victor Saavedra. El estudio de la corrupción, su análisis y la formulación de estrategias para combatirla y erradicarla era uno de los temas fundamentales en los que, según Guillermo, Fedesarrollo debía liderar una agenda de investigación. Como miembro del Consejo Directivo, en la sesión del 18 de septiembre de 2019, Perry expuso en detalle la importancia de enfocarse en este tema, de generar sinergias con otras instituciones que pudieran ofrecer una óptica diferente al análisis que caracteriza a Fedesarrollo, y su objetivo de establecer una Misión de expertos independientes para concretar acciones para superarla. Una misión con estas características será impulsada por Fedesarrollo como parte del reconocimiento a Perry y su legado.

Guillermo Perry se fue prematura e inesperadamente, nos quedaron muchos temas y tareas pendientes. Fedesarrollo le debe mucho de lo que es y lo que ha sido durante 50 años. Lo extrañamos y lo extrañaremos siempre.

Ximena Cadena O.
Subdirectora de Fedesarrollo
Editora de Coyuntura Económica | Diciembre de 2019

---

[10] Perry, G. (2010). Hacia una reforma tributaria estructural. En R. Steiner, & L. Traverso, *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública* (pp. 7-65). Bogotá, D.C.: CAF & Fedesarrollo.

[11] Perry, G. (2018). Corrupción, Crecimiento y Desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia. En L. Villar, & D. Álvarez (Eds.), *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: Reflexiones y propuestas* (pp. 17-46). Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.

Algunas contribuciones de Guillermo Perry R.

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA PLANEACION EN COLOMBIA

POR

GUILLERMO PERRY R.

BOGOTA, OCTUBRE, 1973

Apartado Aéreo 20513 Cables: FEDESARROLLO Bogota Colombia

Desarrollo institucional de la planeación en Colombia

Guillermo Perry R.†

I. Marco de referencia

A. Concepción de la planeación

❒ Planear es ordenar posibles actos futuros (o establecer la mejor estrategia posible de acción[1]) para lograr un fin.

❒ Al planear se requiere por tanto, en primer lugar, especificar el fin que se busca. En el caso que nos ocupa ese fin es el desarrollo nacional. Para una discusión del contenido de este término véase (1) al final de este capítulo. En consecuencia, previo a la planeación nacional, se requiere explicitar los objetivos o metas de desarrollo y valorar relativamente su logro, puesto que puede haber lugar a conflictos. Quizá mejor, podría señalarse como la primera función de la planeación nacional el obtener una definición tal por parte de los organismos competentes, presentándoles elementos de juicio para ello, y dotar de un contenido operativo a tal definición.

En principio, así, la planeación nacional ha de partir de "orientaciones" del Congreso y de la máxima autoridad del ejecutivo, y los organismos especializados de la planeación deben tener canales de acceso, institucionales y operantes, a estos organismos.

❒ En segundo lugar, según la definición dada, el planear requiere conocer todas las acciones posibles. Para nuestro tema, la planeación nacional en una economía mixta , habría que determinar, los instrumentos de acción: la participación e intervención del Estado en la Economía (para

† El documento original es Perry, G. (1973). *Desarrollo institucional de la planeación en Colombia*. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.

1 Esta variante definicional permite incorporar el problema de incertidumbre.

una discusión del contenido de estos términos véase (2)) y las limitantes, en su uso y en su efecto, según las restricciones institucionales y políticas a su uso y las restricciones institucionales, técnicas y de disponibilidad global de recursos a su efecto. Esto último, la posibilidad lidad de las acciones, es lo que se denomina usualmente la factibilidad de las alternativas o estrategias analizadas.

- En tercer lugar, las acciones futuras implican la consideración del elemento tiempo. Este no solo tiene relevancia en cuanto a las acciones sino en cuanto a los fines mismos: importa no solo qué se logra sino cuándo. Además, esta consideración exige un carácter dinámico en la planeación: la revisión continua o periódica de los fines estipulados, de las posibles acciones y de su ordenamiento.

- En cuarto lugar, este último elemento (el ordenamiento de las acciones o la escogencia de la mejor estrategia) impone una labor de evaluación de las alternativas posibles en términos de los fines preestablecidos (objetivos del desarrollo).

- En resumen, la planeación nacional del desarrollo en una economía mixta implica un proceso dinámico de explicitación y valoración de los objetivos del desarrollo, de determinación de la factibilidad de alternativas de acción para la participación e intervención del Estado en la economía (y de la factibilidad de los efectos buscados mediante su uso) y de evaluación de estas alternativas factibles en términos de los objetivos explícitos.

B. Funciones de los organismos de planeación

- Para determinar las funciones de la planeación (o mejor, de los organismos especializados de la planeación) es útil considerar su rol dentro de la participación e intervención del Estado en la economía. Para ejercer estas últimás se pueden diferenciar.

- Una función decisoria que presente las acciones a tomar y que ejerce principalmente el Congreso y el alto ejecutivo (Presidente y Ministros).

- Una función ejecutora que desarrolle la prescripción anterior y que ejercen principalmente los ministerios y entidades descentralizadas del orden nacional, regional, departamental, municipal, etc.

- Una función de consulta con los sectores no estatales para asegurar una mayor información, y una mayor participación y adhesión de estos sectores en la formulación y ejecución de la política económica.

- Una función de control o vigilancia de ejecución, que procura asegurar la consistencia de

esta con la prescripción, y que ejerce en parte la Contraloría y en parte el alto Ejecutivo.

- ❒ A lo anterior se superpone una función de control, en un sentido más amplio, que ejerce el poder judicial sobre el Ejecutivo y el Legislativo para que se sometan a los mandatos previos de tipo constitucional y legal, y sobre los individuos y asociaciones de individuos para que se sometan a las prescripciones del Legislativo y el Ejecutivo.

  La planeación, definida previamente, primordialmente formaría parte de la función decisoria con el objeto de hacerla más coherente, previsiva , y en general, efectiva y responsable. Por esta razón se afirmó antes que los organismos especializados de planeación deben llegar a los organismos de decisión del Estado: para obtener de estos, tanto la explicitación de los objetivos como la adopción de acciones o estrategias recomendadas.

- ❒ Los organismos técnicos de la planeación tienen pues, como funciones principales, las de suministrar elementos de juicio para la explicitación y valoración de objetivos del desarrollo (las cuales son funciones políticas y deben ser llevadas a cabo por los representantes autorizados de la comunidad), y el análisis de la factibilidad y conveniencia de planes integrales, programas o decisiones específicas, propuestas por otros o de su propia iniciativa, que sirva como base para su adopción o rechazo por parte de los organismos decisorios. A esta se llamará en adelante función técnica de la planeación.

- ❒ Una función técnica semejante puede existir sin caer dentro de la categoría de planeación, como fue definida. Así, por ejemplo, para las decisiones de la Junta Monetaria los asesores presentan estudios técnicos exigentes. Sin embargo, la evaluación de las alternativas esta dominada por un objetivo específico: el de estabilización y por consideraciones de corto plazo.

  Por lo tanto, aun cuando se cumple una función técnica no cabe catalogarla como de planeación. Debe señalarse sin embargo, que el enfoque utilizado por este organismo técnico es el adecuado a las funciones asignadas a la Junta: no se ha pretendido que esta haga planeación. La relación de este y otros organismos decisorios y técnicos (con responsabilidades sobre la formulación de la política económica) con los organismos especializados de la planeación, se examinará en II.C.

- ❒ A los organismos especializados de la planeación, además, se otorga usualmente cierta parte de las funciones de consulta y de control de la ejecución , para que su labor sea más informada y más influyente. A veces, y esto se juzga en general como un error, se les asignan también funciones ejecutoras.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 21-57

La discusión de los pros y contras de esta asignación de funciones y de esquemás de funcionamiento se analizará en II.A, examinando el desarrollo institucional en Colombia de los organismos especializados de planeación.

C. Posibilidad de la planeación

- Lógicamente la planeación tiene lugar (y ha de tener lugar) solamente cuando la conjunción de dos factores:

  1. La posibilidad real del desarrollo.
  2. Un efecto importante de la participación e intervención estatal en el logro del desarrollo.

  Históricamente, aparece cuando se reconocen estos dos factores y en especial, cuando se acepta el desarrollo como un objetivo primario de la política y la legitimidad y conveniencia de la participación e intervención estatal en la economía.

- Un elemento importante de un estudio sobre la planeación en Colombia debería estar constituido por el análisis de la evolución de la concepción (y aceptación) del desarrollo, del papel económico del estado y, finalmente de la planeación misma. Aquí nos reduciremos a señalar cuándo y cómo los dos últimos conceptos fueron aceptados en la constitución colombiana y por tanto fueron susceptibles de un desarrollo institucional adecuado.

D. Bases constitucionales para la planeación

El primer antecedente claro lo constituye el acto Legislativo No. 1 de 1921 y especialmente el fallo que sobre él profirió la Corte Suprema de Justicia, el 13 de Noviembre de 1928 (sentencia 13), a saber. "La facultad de inspeccionar las industrias lleva consigo la de reglamentarlas o restringirlas, por cuanto el Constituyente no ha podido tener en mira el establecimiento de una atribución meramente teórica, que no llevará a ningún resultado práctico".

Esta facultad de intervención estatal se estableció explícitamente en la reforma constitucional de 1936 "con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho ..." Este principio fue objeto de modificaciones en 1968. El texto final, artículo 32, dice así:

> "Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.
>
> Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y

salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular".

La reforma de 1945 disponía por primera vez, como función del Congreso: (Artículo 69, numeral 4o.); "Fijara los planes y programás a que deba someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programás de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse".

Así mismo (Artículo 57 y 76 de la reforma) previó la creación de Departamentos Administrativos para permitir la continuidad y estabilidad del manejo de la política económica.

Esta atribución apenas se utilizó en lo que respecta a la planeación, en la reforma administrativa de 1959 que creó el DAP (Departamento Administrativo de Planeación Nacional y Servicios Técnicos).

En 1968 las reformás constitucionales y administrativa reglamentaron en mayor detalle el funcionamiento del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) y el DNP (Departamento Nacional de Planeación) y sus interrelaciones con otros organismos públicos, y prescribió la planeación como una función y obligación legal. La discusión de los alcances de esta reforma se discute en (15) y (15A). En los aspectos de participación del Congreso y obligatoriedad legal no ha sido aún implementada.

II. El desarrollo institucional de la planeación

A. El Desarrollo Institucional y las funciones asignadas

En esta sección se describe brevemente el desarrollo institucional de la planeación en Colombia y se analiza desde el punto de vista de su adecuación funcional; tipo de funciones adscritas a cada organismo, adecuación de la estructura de cada organismo a sus funciones y relaciones entre estos.

La atención esta centrada en las dos últimas décadas, debido a dos motivos:

1. Solamente en 1945, como ya se observó, aparece en la constitución una concepción de la planeación que permite un desarrollo institucional de esta.

2. Solamente a partir de 1950, con base en la experiencia de la Misión del BIRF, (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) aparece una preocupación oficial práctica por la planeación y se instituyen organismos con capacidad de efectuar una función técnica.

Función Técnica

Esta última afirmación requiere varias aclaraciones. En primer lugar con anterioridad hay intentos, no oficiales, de desarrollar tales organismos como

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 21-57

por ejemplo, un proyecto de ley presentado por Jorge Eliécer Gaitán en 1947 para la creación de un Consejo de Planificación Económico. En segundo lugar, sin la función técnica no hay planeación, según se definió, y como puede verse en el anexo al capítulo 2, los organismos instituidos con anterioridad a 1950 no fueron estructurados para cumplirla por carecer de personal especializado para ello.

Esta es precisamente la crítica que hace Antonio García[2] a los organismos instituidos antes de 1950; "En el régimen antiguo de los Consejos de Economía, nunca llego a funcionar un tren de 'secretaría técnica', dispuesta para el análisis de los problemás sometidos a consulta". En esas condiciones la ayuda que estos organismos podían prestar a la función decisoria de la política económica del Ejecutivo (cuál era su propósito) era mínimo[3]. A partir de 1951, como se observa en el Anexo, esta deficiencia se subsana.

- Por otra parte, o bien se señalaron áreas específicas a la acción de los organismos o se les atribuyó como función absolver consultas. En uno u otro caso resultó una restricción a la iniciativa de los organismos para considerar todas las alternativas posibles de uso de los distintos instrumentos y aún todos los instrumentos de política económica, (condición indispensable para planear). El problema de señalar taxativamente áreas exclusivas o prioritarias de la acción de los organismos de planeación se conserva hasta el presente y merece atención especial (se tratará en II.D). Por el momento cabe señalar que de hacer planeación integral solo se habla desde 1954 como función (hacer planes de desarrollo) y que de allí en adelante se va haciendo más explícita esta función y se le va dando un contenido operativo.

- Un problema básico para el cumplimiento de la función técnica radicó en contar con el personal calificado necesario.

Las limitaciones para esto en el gobierno (bajos sueldos, aprobación legislativa para cada nuevo empleo o cambio de funciones)[4], buscaron evitarse desde 1950 en especial en dos formas: l) Un mecanismo de contratación mediante decreto especial en 1952 permitió contratar a través del Banco de la República personal para la Oficina de Planeación. 2) Asistencia técnica externa.

En cuanto al primero, solo se utilizó intensivamente desde 1960 , cuando el BID (Banco Interame-

---

2 La planificación de Colombia. La experiencia de la Misión Currie, A . García, Trimestre Económico, 1953.

3 Con frase muy afortunada A. García, op. ci dice al respecto: "Nadie puede dar lo que no tiene y esas instituciones podían oír opiniones, pero no darlas".

4 Esta situación se modificó en 1968.

ricano de Desarrollo) otorgó un préstamo por medio millón de dólares para financiar estos contratos especiales, constituyendo el fondo para el Grupo de Proyectos Específicos. El objetivo era preparar una lista de proyectos de financiamiento externo para que las entidades internacionales de crédito dieran su apoyo concreto a la realización del Plan Decenal 1960-1970 (véase (9), pág. 12; (10) pág. 27).

Hacia 1963, 1964 el colapso de planeación corrió parejo con la pérdida de este personal técnico. (9), pág. 20; (10), pág. 27 (8), pág. 49).

El resurgimiento de 1966 estuvo relacionado con un uso intensivo del contrato de marras para adquirir personal calificado y substituirlo por buena parte del existente ((9), pág. 11).

- En cuanto a la segunda, la escasez de personal colombiano preparado en este campo se evidencia por el hecho de que el primer "plan" es preparado por una misión extranjera (Misión del BIRF de 1950, dirigida por Lauchlin Currie) y de que, cuando se trata de preparar el plan Decenal se utilizan técnicos de la CEPAL, y la ONU, como parte del Staff de planta de Planeación ((10), pág. 26).

Además, durante las dos últimas décadas los organismos de Planeación están asesorados por expertos prominentes (Currie y Hirschman hasta 1953; Lebret en 1957, 1958; Waterston en 1963-1964) y por misiones (Harvard, 1960-1970; CEPAL 1959-1962).

Durante la acefalía de Planeación en 1963-1964, la Mision Harvard dirigía el Departamento y Dunkerley, Jefe de la Misión, lo representaba oficialmente.

La influencia de la Misión fue disminuyendo hasta que en 1970 una evaluación realizada por el mismo Departamento Nacional de Planeación concluyó que era una fórmula excesivamente costosa de asistencia para los beneficios que proveía en ese memento. En consecuencia se procedió a desmontarla y se obtuvo una donación sustitutiva de la Fundación Ford con el objeto de traer expertos por cortos períodos para labores específicas, es decir, para terminar con la asesoría externa de tipo permanente. El nuevo director del Departamento Nacional de Planeación, sin embargo, juzgó que aún era necesaria usar asesoría permanente de primer orden[5] y la tendencia a nacionalizar la planeación se revirtió.

Además de su costo, la asesoría externa para planear tiene inconvenientes. En primer lugar, la planeación busca como uno de sus fines dar mayor estabilidad a la acción económica del Estado. (5),

[5] Declaraciones de El Tiempo, Febrero, 1973.

pág. 278-279, señala que el carácter transitorio de los técnicos extranjeros no contribuye en nada a este objetivo. En efecto, con el cambio de asesores se han observado variaciones sustanciales en la recomendación de políticas y estrategias. Nótese el vaivén importante en las recomendaciones, siguiendo la influencia de Currie, (bases 1950) Lebret, CEPAL (Plan Decenal), Currie (Operación Colombia) OIT. (Plan 1970), y Currie (Plan 1971)[6]; y aún en el mismo enfoque de la planeación (planeación global - Currie, CEPAL -, planeación "abajo hacia arriba" - Hirshman , Waterston - Ver II.D). En esta forma resultó difícil que la planeación tuviera un efecto hondo y continuo en las decisiones de política económica del Estado. Naturalmente, aquella no es la causa principal de este efecto modesto: la continuidad de ciertas recomendaciones básicas que nunca se llevan a la práctica señala que hay otras más trascendentes (Véase (13) cap. VII). Este tema se tratara en más detalle luego.

Otra deficiencia de la asesoría externa para planear estriba, obviamente, en el desconocimiento de la realidad nacional que lleva a utilizar técnicas o a partir de supuestos inadecuados. Como ejemplo, Eduardo Sarmiento[7] señala la deficiencia de los modelos econométricos elaborados por asesores extranjeros en cuanto abstraen de restricciones institucionales que determinan las verdaderas relaciones de causalidad entre variables observadas (Ver por ejemplo su discusión en cuanto a la ecuación de importaciones - inversión) y en cuanto parten de las cifras de cuentas nacionales sin plena consideración de las deficiencias de su construcción en Colombia.

Por otra parte, cada cual debe cometer sus propios errores para aprender. En I.A. se discutió que la planeación es un proceso dinámico que exige correcciones. La experiencia del asesor que influye y se va, se pierde para el país.

El alto nivel de asistencia técnica externa llevó asimismo a asignar al organismo técnico de planeación la función de coordinar la asistencia técnica al sector público. Sobre ventajas y desventajas de este tipo de funciones, véase 'Funciones Ejecutoras'.

La función primordial que debía cumplir la asistencia técnica en este campo era la de formar profesionales colombianos: transmitir capacidad analítica y experiencia. Los comentarios de (10), pág. 27; (9), pág. 23, (12) y la evaluación aludida indicaban que esta función se cumplió apenas parcialmente.

En cuanto a importar soluciones, primero habría que importar los problemas, con el permiso del autor de esta frase.

---

6 Véase, asimismo, (18), pág. 24-25.

7 Sarmiento Eduardo, "Crecimiento Económico y Asignación de Recursos" Fedesarrollo, 1972.

La Función Decisoria

Pero ya se observó que no basta con la capacidad de realizar la función técnica de la planeación si no que esta tenga canales de acceso adecuados a los organismos de decisión de la política económica, con el objeto de tomar de ellos las orientaciones básicas y llegar a influenciar efectivamente la acción económica del Estado.

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1968 y hasta el presente, puesto que la reforma aún no se ha implementado a este respecto, en Colombia los organismos de planeación tuvieron acceso directo exclusivamente a los centros de decisión del Ejecutivo. Y no siempre en una forma operativa. Veámoslo.

Con anterioridad a 1950 en los Consejos se sentaba el Presidente y algunos de los ministros "económicos". A más de que el Consejo poco podía influenciar por no poder realizar la función técnica, como ya se observó, es evidente que el Presidente y los Ministros se abstendrían de tomar decisiones en el seno de un Consejo rodeados por representantes de los distintos intereses económicos. Como no había ningún mecanismo establecido, la simple consideración posterior de las recomendaciones quedaba a su discreción.

En Septiembre de 1951 se crea la Oficina de Planeación como dependencia de la presidencia. Al observar que el Presidente no podía dedicar tiempo suficiente a considerar las recomendaciones técnicas de la Oficina, al año siguiente se instituyó un Consejo de tres notables que podrían dedicar un mayor tiempo y tener suficiente peso para influenciar al Presidente y sus ministros en relación con las iniciativas que ellos hubiesen considerado aceptables. Este modelo buscó aprovechar la experiencia relativamente exitosa del Comité de Desarrollo Económico, entre Septiembre 1950 y Septiembre 1951. Sólo que aquel tenía una labor más específica: sugerir que recomendaciones de Bases 1950 debía aceptar el gobierno; lo cual, en conjunto con un interés básico del gobierno por adelantar algunas de estas recomendaciones por su posible efecto en la financiación internacional, garantizaba su efectividad. El nuevo ensayo no corrió con la misma suerte que el anterior como lo evidencia el Decreto de Abril de 1953 que busca especificar la forma de operación del Consejo.

Las estructuras anteriores dejaban al arbitrio del Presidente utilizar o no la función técnica de los organismos instituidos. Esta debilidad institucional resulta clara cuando poco después del golpe de Estado de 1953, el General Rojas, mediante decreto de diciembre 1953, deja en interinidad de 10 meses la labor de planeación pues se otorga autorizaciones para modificar su organización y solo las utiliza en octubre de 1954.

En esa fecha se instituye un Consejo, que a más de los "notables", comprende al Ministro de Hacienda y a los gerentes del Banco de la República y

de la Federación Nacional de Cafeteros. La composición de este Consejo ya se acerca más a permitir influenciar los centros decisorios del Ejecutivo. No obstante, al cuerpo técnico (al Comité) se le crea un tipo de dirección mixta totalmente inadecuado a su función. Esta situación se arregla en marzo de 1955, pero luego se revierte, como lo indica la discusión de los asesores de planeación en 1958 (2), pág. 18 y (19) sobre la inoperancia del Comité y la necesidad de un Jefe con atribuciones suficientes. En 1956 el Comité había también sugerido que se creara un Departamento Administrativo para dar autonomía, estabilidad e influencia a la Planeación. Esta idea venía desde la reforma de 1945[8]. El informe Lebret en 1958 propone así mismo elevar la planeación a nivel ministerial, con los mismos objetivos en mente.

En noviembre 1958, el nuevo Presidente Alberto Lleras, instituye por primera vez un organismo técnico que no se queda en el limbo institucional: encuadra por fin en la estructura de la Administración Pública y con el nivel jerárquico deseado. Además, el Jefe del DAP se convierte en miembro, con voz y voto, del CONPEC (Consejo Nacional de Política Económica).

No obstante, su conexión con el centro de decisión del Ejecutivo no resultó operativa como consecuencia de una transacción con el Congreso para la aprobación de la ley respectiva[9]. Se buscaba un Consejo de Política Económica que reuniera los miembros del gabinete con mayor influencia en la acción económica del Estado. Esto se logro parcialmente en 1963, de hecho en 1966 y luego se institucionalizó en 1968, como se verá posteriormente. El Consejo de 1958 constaba de dos miembros elegidos por el Presidente y dos por el Congreso. Las inconveniencias del sistema en cuanto a la dirección del organismo de planeación se discuten en (8) 2 y (10), 45 y en cuanto a la relación con las centres de decisión en (10) 19. Aún así, debe señalarse la mayor preocupación par asegurar la operación del proceso que se advierte en los decretos reglamentarios.

Como el Presidente A lberto, Lleras se mostraba convencido de la planeación[10],y la coalición del Frente Nacional se había comprometido con su desarrollo tanto internamente acuerdos programáticos del Frente Nacional: plataforma de las 40 etc. como externamente (carta de Punta del Este) se pensó que la planeación en Colombia entraba definitivamente en su etapa de consolidación. En efecto, el apoyo de la CEPAL y la ONU, la elaboración del Plan Decenal, el apoyo de las entidades internacionales de crédito a esta iniciativa[11] pare-

8 Discurso de posesión del Presidente Alberto Lleras Camargo, el 7 de agosto de 1945.

9 Ver Crónicas y Coloquios, Cleofás Pérez.

10 Ver discurso Junio 17 de 1958.

cieron confirmar esta presunción. No obstante, al poco tiempo, varias voces señalaban que había una deficiencia: el plan, al menos en lo referente a las inversiones del sector público, debía llegar hasta el Congreso, ser sancionado como ley y así condicionar efectivamente la política económica del Ejecutivo. Ver al respecto las críticas en (4), (6), pág. 21 y (18), pág. 26, 29, 31 l as propuestas en (28) y (29), así como posteriormente (10), pág. 2-3, pág. 19 y (12).

La influencia y estabilidad de la planeación siempre pensó en lograrse dándole poderes ejecutores y decisorios a los organismos técnicos de la planeación (véase 'Funciones Ejecutoras') y buscando hacerlo imperativa por la vía legal[12]. Algo que tal vez reflejó el "legalismo" propio de la idiosincrasia colombiana y que constituye un caso único en el panorama de la planeación en las economías mixtas. A pesar de que se concibió como un instrumento del ejecutivo, ha querido someterse o ello aún al propio Presidente. Los Consejeros de Planeación en 1963 discutiendo el impase de que la suerte de la planeación, en su confrontación con el resto de la burocracia, quedaba en manos del Presidente, concluían: "parece necesario hacer de la planeación, de la coordinación general de la acción económica, una atribución o mejor, una obligación explícita de la presidencia, no ejercida directamente por el Presidente... sino por delegación suya"... (10); pág. 4. (El subrayado es nuestro).

Esta tendencia se concreta en la reforma constitucional de 1968. A propósito, en 'Función de Consulta' y II.A. (así como en (14)) se discute sobre alternativas a la solución imperativa.

Retomando el hilo histórico, debe señalarse que la debilidad institucional se hizo sentir de nuevo: el gobierno que tomó posesión en agosto de 1962 so otorgó a la planeación la misma importancia y no se preocupó por ejecutar el plan, (véase (8), (10, (12) y (25)).

Lo situación pareció cambiar drásticamente en diciembre de 1963, como consecuencia de la crisis económica creada por la devaluación y el alza salarial de 1962 y la presión de las entidades internacionales de crédito: el Consejo de Política Económica se modifica en el sentido antes anotado. No obstante, pronto se evidencia que el cambio responde en buena parte a un enfrentamiento personal del Jefe del DAP y los Consejeros y no a un cambio en la actitud del gobierno: El Departamento y la Secretaría General, duran acéfalos por más de un año y el Consejo casi no se reúne. Nuevamente

[11] Ver Sección II.D.

[12] Esta frase, además, indica una identificación entre la planeación y la coordinación ejecutiva de la actividad económica estatal cuyas razones y consecuencias se discuten en 'Funciones Ejecutoras'.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 21-57

presionado por la situación económica y las entidades internacionales, el gobierno crea una comisión de alto nivel que estudie la situación general yen uno de sus anexos se trota lo planeación (12). A pesar de sus urgentes recomendaciones poco se hace.

Debe anotarse, sin embargo, un hecho que ayuda a esclarecer la poco importancia que se otorgó en la practica o la planeación en este periodo.

En la crisis económica del 63 se instituyó la Junta Monetaria con la función de procurar la estabilización económica mediante el manejo racional de lo monetario y el crédito. La situación coyuntural opacaba la importancia del desarrollo a mediano plazo y es comprensible que la atención se volcara sobre este nuevo organismo decisorio que se instituyó en forma muy operativo desde el principio. Así, la Junta fue el principal organismo decisorio hasta 1966 y los asesores el principal organismo técnico para la política económica. A pesar del resurgimiento del CONPES y el DNP a partir de esta fecha, la Junta conservó y aun conserva una importancia fundamental, al menos comparable, en la práctica, a la de los organismos especializados de planeación (Ver la sección I.C. para una discusión de la situación, sus ventajas e inconvenientes).

Confirmando la hipótesis de que la debilidad institucional hacía depender la suerte de la planeación en la actitud presidencial, el nuevo presidente (1966), el principal promotor del desarrollo institucional de la planeación, puso a operar de hecho el proceso, ampliando la composición del CONPES, y asegurando una gran participación del DNP en distintos organismos decisorios y aún en juntas directivas de entidades públicas. Véase ((9), pág. 13 y pág. 20) y en el acta de la última reunión del CONPES en la administración Lleras la afirmación del presidente de que este organismo había sido el centro decisorio de la política económica del gobierno. Entre agosto 1966 y julio 1968 el CONPES había efectuado 70 reuniones, discutiendo 120 documentos técnicos presentados por el DAP ((9), pág. 22). La debilidad institucional señalada se evidencia una vez más con la crisis de diciembre 1970 y enero 1971. La reforma constitucional de 1968 aún no se ha implementado.

La operación continuada del CONPES hasta el presente (institucionalizada en las reformas constitucional y administrativa de 1968) ha resuelto finalmente en buena parte, el adecuado acceso de los organismos técnicos de la planeación al centro de decisión del ejecutivo. La mayor responsabilidad del ejecutivo en cuanto a la acción económica estatal, que implicó la reforma del 68 (gasto público, leyes, cuadro, etc.), garantizan que la posibilidad de que no ocurra la planeación económica es mucho menor hoy que antes. No obstante queda mucho por hacer: el carácter de las resoluciones del CONPES y su obligatoriedad no están definidas, de modo que muchas de sus decisiones nunca se ejecutan. Tampoco se han establecido mecanismos operativos de control que aseguren su influencia.

Esto resulta en que el condicionamiento efectivo de la política económica a su planeación depende aun en buena parte del arbitrio de cada uno de los miembros del gabinete y, en particular, del presidente.

El condicionamiento más estricto imaginable queda prescrito en la reforma constitucional de 1968. Sorpresivamente, sin embargo, el Congreso no ha hecho uso del inmenso poder que le otorga este mecanismo de decisión y control.

Funciones Ejecutoras

Casi desde un principio a los organismos mencionados se asignaron funciones de ejecución de la política económica. Inicialmente aparece una forma imprecisa: "coordinar" proyectos de inversión, programas especificos del gobierno y de asistencia técnica externa y "colaborar" en elaboración y trámite de solicitudes de crédito externo. En junio de 1952,como ya se observó, se otorgó al Consejo Nacional de Planificación Económica la función de aprobar los contratos de asistencia técnica externo al sector público. En octubre de 1954 se dio al Comité la tarea de aprobar los planes de las entidades públicas. En abril de 1955 se decretó que las operaciones de crédito externo e interno de organismos públicos requerían concepto previo del Consejo Nacional de Economía y el Comité Nacional de Planeación. En 1958 al CONPES se llegó a otorgar la amplísima función de coordinar las actividades de los organismos ejecutores y al Departamento Administrativo de Planeación las de prescribir las investigaciones y adelantar las normas técnicas para preparar cada proyecto, así como la aprobación de todos los contratos de asistencia técnica a la Nación y de todos los gastos en moneda extranjera para asistencia técnica. En 1960 se dieron funciones al Consejo y al Departamento Administrativo de Planeación en la elaboración del presupuesto nacional. En 1963 y 1964 se aumentó la participación del Departamento Administrativo de Planeación en este proceso. Las funciones decisorias y ejecutoras se acumularon exponencialmente a partir de 1966. Con el decreto -ley 444 de 1967 quedó como función del Departamento Administrativa de Planeación (del CONPES en casos especiales) la aprobación de inversiones de capital extranjero en Colombia y de capital nacional en el extranjero.

El Jefe del Departamento (o un representante suyo), fue nombrado miembro de la mayoría de los organismos decisorios, Junta de Importaciones, licencias globales, etc., de las comités temporales y de las juntas directivas de las institutos descentralizados. A fines de 1967 se crea y adscribe al Departamento Administrativo de Planeación una entidad descentralizada, FONADE, para financiar estudios de proyectos. La reforma administrativa de 1968 da al Departamento una ingerencia aún mayor en la elaboración del presupuesto nacional, controles más estrictos a toda lo actividad de asistencia externa, la aprobación (en el CONPES con concepto previo del Departamento Nacional de Planeación) de garantías de la nación a prestamos externos, el

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 21-57

concepto previo para iniciar negociaciones de acuerdos de complementarios o programas sectoriales, la dirección de programas en las zonas fronterizas, la coordinación de las gestiones de financiamiento externo, el concepto previo a la contratación de estudios en el sector público y a la adquisición de material de cómputo electrónico. Posteriormente se adscribió al Departamento Nacional de Planeación la Junta Nacional de Tarifas y la función al CONPES (que desde agosto de 1970 delego al Departamento Nacional de Planeación) de fijar niveles y estructura de tarifas de servicios públicos de energía eléctrica, agua y alcantarillado, basureros, etc, Asimismo se fijó la función de dar concepto previo a la creación de nuevos Departamentos y municipios[13].

Algunas de las funciones enumeradas se pueden considerar como esenciales al proceso de planeación, pero sin lugar a duda el organismo técnico central ha sufrido un agudo proceso de hipertrofia y diversificación funcional. Antes de analizar las conveniencias o inconveniencias de este fenómeno, intentemos señalar sus causas.

El informe cuyas recomendaciones dieron lugar a la primera oficina técnica de planeación, Bases 1950, señalaba el desorden institucional y funcional y la falta de eficiencia de la administración pública como, uno de las principales obstáculos al desarrollo colombiano. Las recomendaciones principales que ratifico la Misión de Administración Pública que se contrato en desarrollo de las mismas recomendaciones, fueron la institución de una oficina de planeación, de una oficina ejecutiva del Presidente (que coordinara la ejecución de la política económica), una de presupuesto y una de estadística. Con el tiempo se instituyeron tres de ellas (aún cuando la de presupuesto no con el carácter independiente de los ministerios, como se aconsejó) pero no la ejecutiva.

El hecho de que como ya se indico en la oficina de planeación, se había superado el principal problema de la Administración pública: el de personal (este problema era el principal responsable de que se hubiera acudido,a una proliferación de· entidades descentralizadas, lo cual a su turno era precisamente lo que dificultaba la coordinación y hacía perentoria la presencia de una oficina ejecutiva de la presidencia para cumplir esta labor), combinado con que esta oficina efectuaba una mirada general y coherente de la actividad pública, produjeron seguramente una tentación demasiado fuerte a asignar a ella las funciones (por demás cada vez más necesarias) que la nunca constituida oficina ejecutiva habría debido cumplir.

Ya se recalcó una observación de los consejeros de Planeación en 1962 que hace equivalente la planeación y la coordinación de la ejecución. En (11)

[13] Véase (8), pág. 40 para una lista de funciones adicionales que las dadas por el decreto ley 2996 de 1968.

se discute la no coordinación de la ejecución intra e interministerio como problema de la planeación.

Por otra parte, (véase, por ejemplo (6), pág. 35 y la discusión en (13), cap. VI) se sugirió varias veces otorgar estas funciones a la oficina de planeación, para coadyuvar a la solución del problema de debilidad institucional ya señalada. No obstante en (14) se argumenta que precisamente esta asignación de funciones causa inestabilidad por la confrontación directa del organismo técnico de planeación con el resto de la burocracia estatal, confrontación que debe ser resuelta en forma exclusive por el Presidente.

Al respecto considérese esta cita del Director Ejecutivo del Comité de Planeación en 1958; (2), pág. 17: "Siempre ha sido dependencia directa de la Presidencia de la República y siempre tuvo que luchar, alternativamente, contra las que lo acusaban de ser un 'super-ministerio' o contra los que decían que no servía para nada".

En 1962 las Consejeros afirman: "El desiderátum sería dar lugar a una tarea de impulsión y coordinación, no parcial y laxa, sino contínua y obligada, pero antes dúctil que autoritaria, que en la práctica se ejerza primordialmente par las ajustes, las negociaciones, la transacción, el arbitraje más o menos informal, más que por la imposición. Son operaciones que en la forma actual de la organización de la planeación no tiene cabida fácil. La imposición -es necesario que haya lugar a ella si se quiere obtener alga efectivo- quedaría para los casos esenciales, como recurso último. Solo en ese caso entrarían directamente en confrontación la autoridad del presidente y la del ministro, u otro funcionario de rango ministerial. De ella podrán resultar crisis y cambios de personal, pero en las casos de discrepancias esenciales esos fenómenos son inevitables y deseables".

La solución de estos problemas siempre se contempló en aumentar la obligatoriedad de la planeación y en concentrar el poder (las funciones ejecutoras - decisorias) en las organismos de planeación.

Esta hipótesis, difícil de confirmar, bien puede explicar el fenómeno anotado. Precisamente aquellos presidentes más decididos a cohesionar y orientar la ejecución de la acción económica estatal fueron quienes recargaron de este tipo de funciones al organismo técnico central de planeación[14].

[14] Vale la pena observar que quien fuera Jefe del Departamento de 1960-1962, Dr. Edgar Gutierrez Castro, coma coautor de (12), señaló como inquietante la acumulación de este tipo de funciones en el Departamento de Planeación. Véase cita más adelante. No obstante, durante su nueva Jefatura (1966-1970) el Departamento Administrativo de Planeación acumuló más funciones decisorias ejecutivas que en cualquier otra época, lo cual indica que esta tendencia venía de los niveles más altos y que su objetivo fue el de satisfacer necesidades distintas a la planeación propiamente dicha.

Debe reconocerse que en general esta tendencia no fue antipática al personal de este organismo y, antes bien, fue propiciado por este, como quiera que resultaba en acumular poder en sus manos. Considérese a propósito las recomendaciones en (2), (10), (22), (24), y el relato en (9), pág. 15 que culmina con la decisión del Departamento Administrativo de Planeación en el sentido de que: "Finalmente se llegó a la conclusión de que las tareas de planeación en Colombia debían cubrir un campo más amplio que la simple formulación de una estrategia, para abarcar todo el proceso de coordinación y evaluación de la ejecución".

La tendencia fue asimismo apoyada por las entidades internacionales (véase recomendaciones de (28), (29), (25)), como quiera que supuestamente garantizaba una consolidación de la planeación y su influencia y un cierto nivel de racionalidad y continuidad en la acción económica estatal. Más aún, precisamente en aquellas actividades que directamente concernían a su cooperación fue donde se otorgó primeramente, y en mayor medida, la coordinación a los organismos especializados de la planeación: asistencia técnica externa, crédito externo o inversiones públicas (puesto que el crédito externo principalmente vino a financiar proyectos de inversión pública). No es de extrañar que fuera así: el gobierno, presionado desde afuera para manejar en forma coherente estos aspectos de su acción económica, y enfrentado a la coyuntura anotada de no tener una organización apropiada que se prestara a hacerlo con excepción de un organismo técnico de planeación, encargó a este último de tales tareas[15].

¿Cuáles son los problemas para planear[16], que este fenómeno implica?

En primer lugar, no queda tiempo para planear: estas actividades son muy absorbentes y confrontado entre eludir responsabilidades de corto y largo plazo cualquier y persona afronta las primeras. Máxime si estas tienen mayor relación directa con el ejercicio del poder.

En segundo lugar comprometen a los técnicos de la planeación con la ejecución de la política actual, lo cual no es compatible con su condición de críticos de esta.

En tercero, lleva a confrontaciones directas de poder con el resto de la burocracia estatal. Las repercusiones de este hecho sobre la estabilidad de los organismos técnicos y su personal, y por tanto sobre

[15] Los informes presidenciales entre 1966 y 1970 señalan como uno de los logros principales de la planeación la coordinación en el financiamiento y la asistencia externa.

[16] No se trata de juzgar como un error la asignación aludida de funciones ejecutoras decisorias. Los beneficios de esa política en cuanto a coordinación de la formulación y ejecución de la política económica bien pueden exceder los costos en términos de una mejor planeación (que en ausencia de coordinación en la ejecución, podría mantenerse inefectiva).

la posibilidad misma de la planeación y de que esta cumpla el objetivo de asegurar cierta continuidad en la acción económica estatal, se examinan en (14).

Algunos escritos habían señalado ya estos problemas: 1) critica la asignación de funciones ejecutivas al Consejo de Planificación (1952) y (12), (1965) dice:

> "Las funciones Ejecutivas en los organismos de Planeación. A raíz del establecimiento de los organismos de planeación en Colombia se ha encomendado a estos una serie creciente de gestiones y responsabilidades en el plano ejecutivo gubernamental que ha interferido de manera desfavorable con las actividades propias de programación de aquellos organismos, al mismo tiempo que les ha creado frente a la opinión pública innecesarias dificultades. Convendría adelantar un examen detallado de todas aquellas responsabilidades con el fin de restringir su número a los absolutamente imprescindibles para garantizar el cumplimiento de los planes de desarrollo".

No obstante este mismo informe luego recomienda: "robustecer la capacidad de las organismos de planeación para coordinar y orientar las tareas de todas las agencies del Estado"

Función de Consulta (participación)

Los primeros Consejos buscaron cumplir la función de consulta y participación. En 1931 el Consejo de Economía Nacional contaba con representantes de la banca, los cafeteros, los comerciantes y los industriales. La reforma de 1940 incorporó, además de estos representantes de los empleadores, a representantes de los trabajadores y empleados, de las artes y oficios y del consumo. Un decreto posterior del mismo año buscó asegurar que los "representantes" fueran realmente representativos, al reglamentar los procedimientos para su elección. Al Consejo se dió además la función de fomentar la agremiación de profesiones para que la escogencia fuera cada vez más representativa.

¿Qué sucedió en su operación? según (1) no se "expresaron nunca los intereses económicos de los gremios - ya que solo se ponían en juego puntos de vista personales y no llegaron a funcionar los mecanismos de representación -". En otra parte de su trabajo liga esta circunstancia a la falta del debate informado, precisamente por la carencia de una secretaría técnica.

Si bien no puede afirmarse que esta haya sido la causa exclusiva del fracaso de esta participación (puede aducirse el escaso desarrollo gremial en el momento: la Asociación Nacional de Industriales tuvo una oficina técnica solo a partir de 1955 y otras agremiaciones de empleadores no la han tenido nunca y muchas agremiaciones de trabajadores y empleados están hoy en día aún en estado de incipiencia) sin duda bastaba para reducir a un mínimo la posibilidad de su operancia. O sea que aún con el buen deseo y tino para asegurar la representatividad, la falta de un aparato técnico

precluyó la operancia de la función de consulta. En (14) se hace notar el papel fundamental que una secretaría técnica juega en un proceso participativo. Aún más, en el ensayo comentado se anota que cuando tal proceso se ha consolidado en otros países ha causado y causa un fortalecimiento importante en el desarrollo gremial.

A partir de 1950 y hasta 1963 la participación o "consulta" institucionalizada no se busco sino en forma parcial.

Así en 1954 se nombra miembros del Consejo Nacional de Economía al Gerente del Banco de la República (entidad que a partir de 1953 puede considerarse semiestatal) y de la Federación Nacional de Cafeteros.

En 1958 se ensaya (como ya se vio, como compromiso con el Congreso para que aprobara la ley respectiva) una "participación" del legislativo: dos de los cuatro miembros del CONPES son elegidos por el Congreso.

En 1959 se crea, además, en el Departamento de Planeación, una sección de información y consulta con el sector privado. A través de ella, y en parte por insinuación de las agencias internacionales de crédito, se prosigue, a partir de la publicación del Plan Decenal 1960-1970, un proceso consultivo que produce el Programa Industrial, tomo segundo del Plan. Esta experiencia parece haber sido muy exitosa (véase (12)). No obstante, no fructificó por la no implementación del plan y del deterioro que ocurrió en el Departamento a partir de 1962, como ya se explicó.

En 1963 se conforma nuevamente el CONPES a semejanza de 1954 y se le reafirma al Departamento Administrativo de Planeación la función de consultar a gremios y universidades. En este año, se preve adicionalmente el funcionamiento de un cuerpo verdaderamente de consulta: el Grupo de Consulta Económica constituido por representantes de los trabajadores; de los industriales, de las agricultores y ganaderos, de los bancos y entidades financieras y de las universidades. No obstante nunca se reglamenta la operación de este grupo ni su relación con el CONPES y el Departamento Administrativo de Planeación, como tampoco se llega a nombrar sus miembros.

Debe anotarse que en 1962 los Consejeros de Planeación habían señalado la importancia de un cuerpo colegiado de esta naturaleza (véase (10), pág. 6) y habían propuesto establecer:

1. Relaciones permanentes entre Planeación y las parlamentarios ((10), 47).

2. "La formalización, por medio de una Resolución del Consejo, de la existencia y funciones de Comités ad-hoc, en los que participen representantes del sector privado, de los organismos ejecutores y de las agencias especializadas del gobierno, así como funcionarios de Planeación.

Estos Comités estarían encargados de discutir todo lo concerniente a determinados sectores del Plan. Servirían ellos de órgano permanente de consulta para los aspectos dinámicos y de mayor actualidad del Plan, y de vehículos para que el sector privado conociera a fondo el Plan y tuviera ·suficiente convicción para realizar a fondo el esfuerzo que le toca".

3. " La constitución, también por medio de Resolución del Consejo, o, si se considera conveniente, por medio de un Decreto Presidencial, de un Comité especial integrado por representantes de los trabajadores colombianos, del Ministro del Trabajo y de las organismos de Planeación, encargados de realizar consultas con los trabajadores sobre las condiciones sociales del país, de divulgar entre ellas las perspectivas y alcances del Programa de Desarrollo, y de proponer las revisiones que sean necesarias para el bienestar de los trabajadores y mayor justicia social".

En 1965 la Comisión encargada de estudiar la situación de la Planeación recomendó que el Grupo de consulta se utilizara (ver (12)).

La reforma constitucional de 1968, además de incorporar los planes en el proceso legislativo, dispuso una cierta participación de este poder en su elaboración, mediante la función de "información" otorgada a la Comisión permanente del Plan y los procedimientos establecidos para incorporar en los planes iniciativas de los congresistas.

Sobre las ventajas y desventajas que cabe esperar de esquemas con "participación" del legislativo o de tipo gremial, se refiere a la discusión en (14). Aquí solamente se reproducen ciertas conclusiones de ese ensayo: "Se propone instituir un consejo de representantes gremiales de empleadores y empleados (de consulta obligatoria), cuya secretaría técnica la ejerza el Departamento Nacional de Planeación. Se juzga que tendría las siguientes ventajas:

1. Permitirá adquirir una mayor conciencia (tanto al gobierno como a empleados) de las posibilidades reales de desarrollo, de sus intereses complementarios conflictivos y de la forma como las alternativas de desarrollo y de política económica las afectarían.

2. Permitiría a cada grupo cohesionarse en sus intereses, conocer los de sus "partners" y anticipar sus reacciones y, en consecuencia, ajustar su conducta disminuyendo los desgastes innecesarios de energía y concentrando esta en las actitudes y actividades más promisorias.

3. Permitirá alcanzar una conjunción efectiva de los esfuerzos de todo el cuerpo económico en lo consecución de objetivos conjuntamente acordados.

4. Aseguraría una mayor responsabilidad y estabilidad en el manejo económico del Gobierno (ejecutivo y legislativo).

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 21-57

5. Permitiría una mayor participación en la gestión nacional que evitaría que el Estado pueda convertirse en un simple mantenedor de un sistema de privilegios exagerados.

6. Finalmente permitiría un apoyo político amplio a la planeación económica confiriéndole mayor estabilidad y autonomía al proceso de modo que cabría esperarse cierta continuidad en la política económica aún bajo cambios de gobierno.

En cuanto a lo planteado en la reforma constitucional dice: "Si bien el cumplimiento de las nuevas disposiciones constitucionales limitará el rango de improvisación en materia de legislación económica, ante todo representará un mecanismo de asegurar a los distintos sectores de la actividad económica una mayor estabilidad en el manejo de la política económica por parte del Ejecutivo. Cabe dudar, sin embargo, si la conjunción de dos poderes (el Ejecutivo y el Legislativo) en el proceso producirá mayor estabilidad en este o si ocurrirá exactamente lo contrario. Además, inquieta si nuestros partidos políticos, en general pluriclasistas y persona listas, orientados excesivamente hacia la problemática electoral y poco comprometidos ideológica y programáticamente, son el mejor vehículo para realizar una confrontación ex-ante de las posibilidades y conflictos de interés generados par las alternativas de política económica y de desarrollo".

Ese ensayo plantea en resumen, la institucionalización de un sistema de consulta con participación de los sectores no gubernamentales, como una alternativa más deseable (en términos de estabilidad y eficiencia) del proceso de planeación, que la tendencia seguida de dotar de funciones decisorias y de coordinación de la ejecución al Departamento Nacional de Planeación, el buscar una obligatoriedad "legal" de la planeación y el establecer la función de consulta exclusivamente con el Parlamento, es decir, con las partidos políticos. Naturalmente, debe advertirse, las soluciones no son exclusivas. Véase las conclusiones en II.D.

Función de Control de Ejecución

Como ya se anotó, en Colombia se ha seguido la practica usual de dotar a los organismos especializados de planeación de ciertas funciones de control o vigilancia de la ejecución de la política económica, para asegurar que esta se compadezca con los planes orientaciones generales de planeación prescritas por los organismos decisorios.

Curiosamente al Consejo de 1931 se le encarga de vigilar el cumplimiento de una serie de leyes sobre enseñanza técnica agrícola e industrial y comercial, sobre el Jardín Botánico y la Academia de Ciencias y sobre el estudio y aprovechamiento de aguas. En 1952 se le encarga de vigilar el desarrollo de la asistencia técnica externa y en 1954, en forma más amplia, el desarrollo de los planes. En

1958 se dispone que el Departamento de Planeación someta informes periódicos de ejecución de los planes ante el Presidente. La reforma de 1968 amplió estas funciones a:

1. Avisar al Presidente y entidades ejecutoras de las irregularidades y problemas encontrados en el desarrollo de los planes.

2. Preparar los informes de ejecución del plan que el Presidente le exija y asesorarlo en la preparación del informe correspondiente ante el Congreso.

3. Preparar informes periódicos de ejecución,ante el Congreso y otras ocasionales que este le solicite.

En general, fondos las escritos sobre el tema proponen esta función. Como ejemplo (12) aprueba y cita a (28): "estima urgente e indispensable que el Departamento de Planeación disponga de los medios necesarios para un mayor control de la marcha de los diversos sectores del programa". Asimismo ((10), 8) recomienda instaurar un sistema de control de ejecución y propone utilizar contratistas para ello. Sobre la base de intentos previos, (26) se plantea en forma específica el establecimiento de un sistema de información (que pueda servir de base a aplicar correctivos y por lo tanto a la operación de un sistema de control) sobre la ejecución del Plan de Inversiones Públicas y tal sistema ha comenzado a operar desde 1971.

Para otros campos especificos se operan sistemas de información (y control incipiente), semejantes.

B. La influencia de las Entidades Internacionales de crédito en el desarrollo institucional de la Planeación colombiana

Ya se ha señalado como la creación de la primera oficina técnica de planeación estuvo influida por la recomendación de la Misión del BIRF de 1950. Léase a propósito (2), pág. 17 "Por un acuerdo con el BIRF, el Gobierno del doctor Ospina Pérez decidió someter sus proyectos financieros y económicos a un examen profundo y constructivo y fue factor esencial en la creación de la entidad que podía hacerlo. De ese acuerdo nacieron la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1949-1950) y el Comité de Desarrollo Económico (1950-1951) creado por el presidente doctor Laureano Gómez".

"De ese mismo acuerdo y de las recomendaciones de las dos entidades anteriores se originaron el Consejo Nacional de Planificación (1952-1953), la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal (1954) y el Comité Nacional de Planeación (desde 1955)".

Todo el desarrollo institucional posterior está caracterizado por esta influencia.

En el ensayo (13), capítulo II se señala como en todos estos documentos, se encuentra subyacente el objetivo de asegurar un elevado flujo de ayuda

externa al desarrollo del país, como los documentos fueron utilizados con tal fin y con éxito (capítulo VII).

Ya se observó asimismo que el proceso de asignar funciones de tipo ejecutivo en el organismo técnico estuvo influido en forma importante por estas entidades (ver 'Funciones Ejecutoras').

En 1958 la orientación que tome el trabajo en el DAPST está determinada por el objetivo señalado. Para que el país recibiera los beneficios de ayuda (que en ese momento se vislumbraban coma gigantescos) debía cumplir los compromisos efectuados en Punta del Este: instituir un proceso de reforma agraria y elaborar un plan decenal. Los recursos de ayuda se distribuirían de acuerdo a las necesidades específicas en los planes, según revisión del Comité de los Nueve (ver (8), pág. 41). Ambas cosas las hizo Colombia con presteza y esto le valió la posición de vitrina de la Alianza para el Progreso y un flujo, si no tan grande como lo esperado, si importante de financiamiento externo ver (9), pág. 6: (8), pág. 3 y (10), pág. 21). En este último los Consejeros afirman: "En efecto, en la actualidad existe, tácitamente para el Banco Internacional , y casi expresamente para el Gobierno de los Estadas Unidos, un compromiso de financiar los déficit de balanza de pagos y de ahorro interno que el Programa señala como probables". Al DAPST que en 1959 se le había asignado la función de consulta permanente con las entidades internacionales de crédito, se le refuerza gracias al interés de estas (el BlD presta al Grupo de Proyectos Especificos - constituido a través del ya mencionado contrato especial con el Banco de la República que al obtener financiación se utilizó por primera vez intensivamente) y se le señala una nueva orientación en sus tareas, conforme a las recomendaciones de los informes evaluadores del BIRF y del Comité Ad-Hoc de la Alianza:

1. Intensifica la consulta con el sector privado con el objeto de producir los documentos sectoriales que habían de seguir al tomo general del Plan (solamente el de industria es publicado, se inicia el de Agricultura pero nunca se termina).

2. Comienza una activa labor de preparación y evaluación de proyectos con destine al financiamiento externo.

Aún cuando, como se vio en el numeral anterior y se verá en el siguiente, la labor del organismo técnico de planeación siempre estuvo vinculada a la función de obtener y vigilar el financiamiento externo y a la evaluación de proyectos, es en este momento cuando estas tendencias se definen.

A poco se crea el sistema de grupo de consulta para el financiamiento externo y es el GPE (Grupo de Proyectos Específicos) de DAPST el encargado de coordinar la preparación de las listas de proyectos para su operación. Véase (8), pág. 63.

Cuando el Departamento Administrativo de Planeación cae en el periodo de olvido ya comentado se hace presente de nuevo la presión de las

entidades internacionales para reconstruirlo. "Una de las observaciones principales de la Comisión de 1965 es la de que no se esta coordinando suficientemente las tareas necesarias para obtener el financiamiento externo. El gobierno se compromete con el Fondo Monetario Internacional y la AlD, mediante una carta de intención, a reforzar las entidades de planeación. Crea la Comisión a Alto Nivel que produce (12) y acepta la asesoría del Banco Mundial para esta labor por intermedio de A. Waterston, director del Instituto de Desarrollo del Banco. Véase (8), pág. 69.

En 1966 se decide concentrar las esfuerzos del Departamento Administrativo de Planeación en la preparación y evaluación de proyectos con el objetivo de racionalizar y aumentar el nivel de las inversiones públicas y el financiamiento externo. A partir de esa fecha se encarga al Departamento Administrativo de Planeación de coordinar las negociaciones con todas las misiones internacionales de crédito (FMI, BlRF, BlD, AID, etc.).

Los requisitos de estas negociaciones orientan en muy buena parte las trabajos del Departamento Administrativo de Planeación y el CONPEP a partir de esa fecha. Véase (30) y (8),pág. 79.

Los informes presidenciales indican esta como la contribución más importante de la planeación.

¿Qué ventajas o desventajas se pueden señalar a esta ingerencia?

En pro se puede decir que sin ella la institucionalización y el fortalecimiento de la planeación posiblemente hubieran tomado un tiempo más largo. Sin embargo, ha distorsionado un tanto el contenido de la planeación:

1. Propició la acumulación de funciones ejecutoras en los organismos técnicos de la planeación.

2. Fomentó su excesiva concentración en el nivel de proyectos y, especialmente, en aquellos proyectos y áreas de la actividad del sector público susceptibles de financiamiento externo.

3. La conveniencia o no de la ayuda externa debía resultar como consecuencia del proceso interno de planeación y no lo contrario, como ocurrió. Este hecho sin duda condicionó las estrategias recomendadas y el efecto producido por la acción de la planeación: con anterioridad al análisis ya se sabe que este resultará en proponer y obtener importantes flujos de ayuda externa.

Sobre el punto 2 tanto (24), como (8) (pág. 49 y pág. 64) y (27) han señalado que la práctica ha llevado a que en buena parte se ejecuten las prioridades de las agencias internacionales de crédito. A propósito (8), pág. 49 dice: "Siguiendo el ejemplo del crédito externo, si cualquiera de sus destinos mencionados era para los colombianos un paso hacia el cumplimiento de su plan, la prioridad entre ellos quedaba entonces en manos de las agencias internacionales de crédito. Aparentemente, de lo

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 21-57

anterior se podría deducir que con respecto al crédito externo el desarrollo colombiano, "ajustado" al Plan, se orientaría según las preferencias de los organismos prestamistas extranjeros".

Por otra parte debe reconocerse que la labor coordinadora del Departamento de Planeación ha evitado una influencia directa de las entidades internacionales sobre cada entidad ejecutora (véase por ejemplo (30)) y que el hecho de que los planes se utilicen para negociar la ayuda externa evita el sistema más condicionante de la carta de intención. Es decir, la existencia de un sólido proceso de planeación nacional permite la formulación y ejecución de prioridades nacionales. Sin embargo esta posibilidad se ha visto limitada en Colombia por el hecho de que las entidades internacionales mismas han condicionado la forma y operación del proceso de planeación en Colombia.

C. La estabilización y el Comercio Exterior. Áreas e instrumentos por fuera del proceso de planeación

En 1953 (1) señalaba que el Consejo de Económico se había orientado preferentemente a lo monetario y financiero, renunciando a intentar planear el desarrollo. Asimismo indicaba: "no puede negarse que en los campos financieros y monetarios el país dispone de informes de tanta envergadura como las de Triffin, Alter, Grove, Manero, Hirschman y Torts. En cambio, poco o nada se ha avanzado en el terreno de las investigaciones económicas sobre la producción y el comercio internacional de las inversiones sociales sobre las condiciones de vida y de trabajo del pueblo colombiano "

El Informe del Comité de Planeación en 1952 también evidencia como un cuerpo al que se encarga elaborar un programa de desarrollo se concentra en el cortísimo plazo mediante el manejo monetario (ver (13) capítulo II).

No es de extrañar que la función de planear (que necesariamente implica un horizonte de tiempo considerable) cronológicamente suceda a la preocupación por la estabilización y el manejo de corto plazo. Tampoco el hecho de que en los momentos de crisis coyuntural la planeación cede de nuevo el sitio al manejo estabilizador. Una vez que el país había decidido embarcarse en un Plan Decenal, la coyuntura de 1962-63 hizo recoger las velas del esfuerzo a largo plazo.

El informe de la Comisión de Alto Nivel, (12), señala: "El camino tortuoso de la política de estabilización impuesta y la forma peculiar como se introdujeron algunos de los reajustes requeridos, como la devaluación, han alejado aún más las posibilidades de financiamiento del plan".

Los Consejeros de Planeación en 1962 plantean claramente el dilema ((10), pág. 9, 10). Al discutir quién debe confrontar el manejo monetario concluyen: "Parece indiscutible que debe quedar en últimas en manos de quien esta encargado de la

realización de la política económica general, concentrada en el plan. En el órgano de planeación, por consiguiente". En la pagina 15 sostienen: "En el caso de la planeación la acción monetaria sirve a la real, está dominada y condicionada por esta". Sin embargo, pagina 51: "Las medidas sobre crédito, en cajas bancarias, etc., no son consultadas a Planeación "

Proponen crear un Comité que permita al Departamento Administrativo de Planeación influir en la dirección del Banco de la República.

Ya se observó como en 1963, ante la emergencia inflacionaria, se instituyo la Junta Monetaria y este organismo, con su cuerpo técnico, paso a ser el centro de decisión de la política económica del gobierno, viniendo a menos la acción e influencia del CONPES y el Departamento Nacional de Planeación. Consecuentemente los objetivos de estabilización primaron sobre los de crecimiento e inversión.

El conflicto parcial entre estos objetivos preserva un conflicto entre las instituciones antes mencionadas. Este se suaviza por cuanto el Jefe del Departamento Nacional de Planeación es miembro de la Junta Monetaria y el Ministro de Hacienda, presidente de esta, es miembro del CONPES. Asimismo a este último asisten los asesores de la Junta. No obstante, la presencia de las mismas personas en ambos procesos de decisión no garantiza su coherencia y máxima efectividad conjunta. A fin de cuentas hay consideraciones de poder envueltas y lo que en últimas determina el resultado de la interacción es que instrumentos maneja (y que tipo de decisiones toma) cada organismo, así como que restricciones a su acción impone las decisiones del otro.

Cabe preguntarse, por ejemplo, si el control sobre la asignación de recursos, un elemento fundamental para la planeación, debe estar en manos de la Junta y manejarse con criterios de estabilización, como es el caso de controles sobre el crédito a largo plazo y la división entre crédito a largo y corto plazo.

La misma pregunta puede formularse con respecto al presupuesto de importaciones en especial en lo referente a bienes de capital y la asignación de divisas para capital, insumos o productos finales. En todo el área del comercio exterior no resulta clara la influencia de las decisiones del CONPES, por ejemplo en cuanto al racionamiento discrecional de uso de divisas, que es uno de las instrumentos de política económica más formidables que posee el gobierno.

En el caso de las variables monetarias puede aducirse que el tener procesos decisorios especializados es conveniente para lograr un adecuado balance en la atención a objetivos de corto y largo plazo. Por el contrario, el disponer un proceso decisorio especializado en Comercio Exterior (vía el Consejo Directivo de Comercio Exterior y la com-

pleja estructura de juntas y organismos decisorios), considerablemente independiente del proceso de planeación, (en particular, del CONPES), no parece tener justificación alguna y puede fácilmente resultar en que la actividad del Estado con respecto al comercio exterior y la integración económica, se conciba y programe sin relación estrecha con el resto de la política económica. En la medida que progrese el proceso de integración de Grupo Andino la planeación nacional se irá sustituyendo por una planeación regional, como cabe esperar, pero la participación en esta por parte del gobierno colombiano no se afectara en forma integral a través de su proceso instituido para la planeación, lo cual no solo resulta extraño sino inconveniente puesto que así se reduce la posibilidad de influenciarla.

Estos temas son de tal complejidad que aquí, apenas pueden esbozarse y señalar que la no delimitación precisa de funciones e interrelaciones pueden contribuir a dificultar la estabilidad y la eficiencia del proceso de planeación, ya comprometidas por otros factores, como se ha indicado antes[17].

D. Efectos del desarrollo institucional en el objeto de la planeación

El desarrollo institucional analizado ha llevado a los organismos de planeación a concentrar sus esfuerzo en:

1. La promoción y estudio de proyectos de inversión, especialmente en el sector público y financiados con recursos externos.

2. Consecuentemente, al estudio del gasto público y su financiación, en especial del área de infraestructura física.

3. La asistencia técnica externa y, desde 1967, la inversión extranjera.

En (13) se muestra como el Comité que operó en 1951 se dedicó a la problemática monetaria y, en segunda instancia, a algunos grandes proyectos de inversión pública.

En (1) se séñala como el Consejo de 1952 estaba diseñado para cumplir eficientemente la labor de "programar el mejor empleo económico de los recursos del presupuesto público o de los empréstitos obtenidos en el mercado interno o internacional de capitales".

La crítica contenida en (2), (6) y (18) muestra que por varios años la oficina estuvo en mayor parte dedicada a los puntos arriba mencionados. Esta orientación estuvo influenciada por el pensamiento de A. Hirschman, (17). "The main thesis of the present paper is that this absurd conception of the role of the economist engaged in development plannig has been

[17] Junta de Ahorro y Vivienda.

due to overemphasis on the confection of ... "overall, integrated development programs" and to a neglect of the search for a body of principles and meaningful generalizations which would permit the economist to be concretely helpful in the location and elaboration of promising; specific investment projects".

No obstante de (2) (v. gr, pág, 23, 24) es evidente que en 1957-1958 se realizaba un intenso esfuerzo por hacer planeación en un sentido más integral. La labor de elaboración del Plan Decenal reforzó esta tendencia aún cuando estuvo antecedida por la elaboración de un Plan de Inversiones Públicas y precedida par la constitución del Grupo de Proyectos y la conforrnacion de un paquete de proyectos para el financiamiento externo (ver 'Función Técnica'). De las críticas citadas sobre la operación del Departamento Administrativo de Planeación en el periodo siguiente resulta claro que se limitó a cumplir parcialmente sus funciones especificas en 1 y 3.

La Comisión de 1965 propuso concentrar los esfuerzos del Departamento Administrativo de Planeación (sus "escasos recursos humanos"), así: "Ante todo, la imperiosa necesidad de confeccionar un presupuesto de inversiones para 1966 requiere que se le de particular prioridad al nuevo Programa Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales 1966-1969" (12).

En 1966, (11) describe: "El programa de trabajo acordado se inspire entonces en las siguientes premisas: a) Máxima concentración en la planeación del Sector Público; b) Formulación de propuestas sobre la política gubernamental a nivel sectorial, basadas en un diagnóstico de los principales problemas o escollos en los sectores agropecuario, industrial, social y de infraestructura ; c) Análisis de los proyectos especificos de inversión en el sector público; d) Programación del financiamiento de las inversiones del sector público".

Luego relata como en los ocho meses siguientes los técnicos del Departamento Admirativo de Planeación se regaron por las entidades públicas y elaboraron un programa de inversiones. De los criterios que se seguían vale anotar el énfasis en "los compromisos adquiridos en terminos de las contrapartidas nacionales en pesos que debían acompañar los empréstitos externos", (11) también séñala que el trabajo fue muy llamativo para las agencias internacionales de crédito. Más adelante señala que: "Del trabajo comentado el Departamento Administrativo de Planeación ha hecho un inventario de las proyectos del sector público que requieren financiación externa, cualquiera que sea su estado". Comenta igualmente que se hicieron estudios generales del sector agropecuario, industrial, social y de infraestructura, pero aclara: "Este estudio tiene por objeto el presentar al Gobierno un criterio de tipo técnico para fijar una política en cada sector, dato fundamental para seleccionar el "paquete" de proyectos de inversión que deben integrar el "plan de acción" gubernamental, reflejado en su Presupuesto de Inversiones y en su política de contratación de empréstitos externos".

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 21-57

Este enfoque fue influenciado en buena parte por la filosofía de A. Waterston, asesor en esa época. "La actual separación artificial entre la formulación y la ejecución de los planes de desarrollo, es causa de que los planificadores, concentrados como están en la planeación agregatoria o global, dejen de reconocer con la debida prontitud que la deficiencia en la mayoría de las países en desarrollo no consiste en la falta de un plan general integrado, que este basado en el potencial económico, sino en la falta de proyectos individuales bien planeados que efectivamente puedan realizarse". "De modo casi invariable los planificadores se han aplicado a la planeación agregativa en vez de a la adecuada preparación y ejecución de proyectos, más la experiencia muestra que las países que han contado con proyectos bien preparados que hayan sido coordinados con sanas medidas presupuestarias y controles, pueden prescindir de planes generales, al menos durante algún tiempo, y aun así mantener altas tasas de crecimiento. Parece evidente, por lo tanto, que mejorar la preparación de los proyectos y la implantación de controles presupuestarios, donde corresponde, es por lo menos tan urgente como la preparación de planes agregativos o globales"(16).

La labor del Departamento Administrativo de Planeación y el CONPES en el primer año de la administración Lleras Restrepo se concentró en estos campos. "Sobre la base de la reorganización explicada en la cita anterior, los organismos de planeación concentraron sus esfuerzos en dos frentes principales durante el primer año del Gobierno Lleras Restrepo. La Programación y coordinación del gasto público, en especial de las inversiones de las organismos a nivel nacional. Este frente incluye el estudio y promoción del financiamiento, tanto interno como externo, la identificación de proyectos, el impulso de proyectos rezagados, el fortalecimiento de la capacidad instalada para la ejecución de programas y el mejoramiento de la eficiencia de las entidades ejecutoras. El segundo frente lo constituye la definición y coordinación de políticas económicas, tales como la monetaria y cambiaria, la fiscal, de precios y salarios, inversiones extranjeras e integración latinoamericana y andina".

La lectura del índice de "documentos verdes" del Departamento Nacional de Planeación (1966-1970), (30), de los actos de CONPES y del Informe de 1967-68 (9), confirman lo concentración en las áreas señaladas.

Una indicación indirecta se puede obtener de la estructura interna que ha mostrado el Departamento de Planeación en sus distintas épocas. Siempre los grupos de proyectos específicos, inversión pública, "sectores" de actividad pública y financiamiento externo aglutinaron la mayor parte del personal.

Los resultados de esta acción son claros:

1. Un considerable incremento y racionalización de la inversión pública, especialmente en in-

fraestructura física y, dentro de esto, más en carreteras, plantas de energía, etc. que en hospitales, escuelas, etc. Además, una mínima correspondencia de la inversión en estos últimos con los gastos corrientes en salud y educación.

2. Un incremento del financiamiento externo, y una apreciable mejoría en sus términos de contratación, especialmente dirigido hacia la inversión pública.

3. Una apreciable continuidad, controlada y selectiva, en la inversión extranjera y la asistencia técnica externa.

Creo que se puede asegurar que los efectos más notorios de la acción de los organismos de planeación en Colombia se reflejan en estos tres puntos .

Que los resultados sean buenos o malos habría que valorarlo a la luz de un consenso, no existente, sobre el patrón deseable de desarrollo. En todo caso, aquí se quiere señalar que estos efectos pueden explicarse, y podrían haberse predecido, a partir del simple desarrollo institucional y que, por tanto, corresponden a escogencias previas a la acción misma de los organismos de planeación y no son el producto conciente y deliberado del análisis de estos organismos. Así según nuestra discusión en el capituló 1, resulta difícil afirmar que ha habido planeación económica en Colombia y puede aventurarse la hipótesis de que las características institucionales condicionaban tan fuertemente la acción de los organismos que impedían el cabal desarrollo de la planeación.

E. Conclusiones

Las conclusiones principales de este ensayo pueden resumirse así:

1. A partir de 1950 se iniciaron en Colombia los esfuerzos por desarrollar la planeación económica nacional. En esa fecha una misión del BIRF elaboro el primer documento que puede denominarse "plan de desarrollo "y poco después se creo el primer organismo capaz de llevar a cabo la función técnica de la planeación. La reforma constitucional de 1945 había abierto el camino para el desarrollo institucional de este proceso.

2. Un adecuado desarrollo institucional, que permita un acceso de los organismos técnicos a los centros decisorios del ejecutivo, se inició hacia 1959, se consolido institucionalmente en 1963, pero solo se hizo operativo en 1966. La reforma constitucional de 1968, contempla además su acceso al centro decisorio del poder legislativo, pero esta previsión aún no se ha implementado.

3. Casi desde un principio se acumularon en el organismo técnico funciones decisorias y ejecutoras, especialmente relacionadas con coordinación de la ejecución. El fenómeno se debe a que la dispersión institucional, provocada por la gran rigidez de la administración central

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 21-57

hasta 1968, exigía una agenda coordinadora. Al no crearse esta específicamente y haberse superado en el organismo técnico la planeación el problema básico de la administración central, el de personal, las funciones de coordinación se otorgaron a este.

4. Este hecho; y lo señalado en 2, han provocado una debilidad institucional considerable en el proceso de planeación. El organismo técnico ha entrado en conflictos directos de poder con el resto de la burocracia estatal, cuya solución ha quedado exclusivamente en manos del Presidente de la República. La operancia y estabilidad del proceso y los organismos de planeación se han visto así comprometidos.

5. La solución se buscó tratando de aumentar la intervención directa en funciones decisorias por parte del organismo técnico, agravando el problema, y a partir de 1968 disponiendo de la participación legislativa y hacienda imperativo el plan para el sector público. Queda por juzgar la efectividad de este esquema.

6. No se ha considerado la alternativa (o disposición complementaria) de la participación directa institucionalizada, en forma consultiva, por parte de los grupos de interés económico (principalmente empleadores y empleados). Este tipo de esquemas se ensayaron solamente con anterioridad a 1950, cuando la ausencia de organismos técnicos precluyó su operación.

7. La solución del problema de personal en los organismos técnicos se solucionó en parte con el uso intensivo de asistencia técnica externa. Este hecho agravó los problemas de eficiencia y estabilidad, al no permitir la continuidad en el proceso de planeación, el cual supuestamente tiene como uno de sus objetos el asegurar la continuidad de la política economía estatal.

8. Desde un principio hay una gran influencia en el desarrollo institucional por parte de las entidades internacionales de crédito. Este hecho y el señalado en 7 han condicionado el logro de uno de los principales objetivos de un sistema de planeación nacional: la formulación y ejecución de prioridades nacionales.

9. Los fenómenos señalados en 7 y 8 consolidaron la tendencia indicada en 3. En efecto, las funciones ejecutoras y decisorias en los organismos técnicos de planeación han aparecido con especial intensidad en lo referente al financiamiento externo y a la asistencia técnica externa.

10. El desarrollo institucional limitó la acción del proceso de planeación en dos grandes áreas de política económica: el manejo de la monetario y lo referente al comercio exterior y la integración económica. Lo segundo no tiene justificación alguna y puede llevar a minimizar la posibilidad de la planeación nacional y la influencia colombiana en la planeación subregional.

11. Todo lo anterior llevó a los organismos de planeación a concentrarse en dos aspectos de la política económica, precluyendo la planeación integral. Ellas son:

    - Los proyectos de inversión, particularmente del sector público y financiados con recursos externos (crédito o capital).

    - Áreas del gasto público, en especial la infraestructura física.

    El efecto de la operación del proceso de planeación ha resultado notorio precisamente en estos campos.

12. La elección de estos campos se hizo a priori de la acción de planear (como consecuencia inmediata del desarrollo institucional de la planeación y sus influencias) y por tanto, sensu stricto, resulta difícil asegurar que en Colombia se ha hecho planeación económica nacional en la forma que aquí se define.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 21-57

ANEXO CAPÍTULO I

Desarrollo

Se entiende por desarrollo la evolución de la sociedad hacia estados que ella juzgue preferibles a los anteriores*.

Hacer más concreta esta definición implica introducir juicios valorativos sobre, al menos, cuáles son las variables principales sobre las que se definen las preferencias sociales y, en particular, en cuanto a la forma de organización social preferida.

Se supone que la organización social actual en sus términos más amplios (la existencia del Estado de Derecho y la coexistencia del sistema de mercado -y propiedad privada- con la intervención y participación del Estado en la Economía) es preferida a otras alternativas.

Dentro de ese marco se supone adicionalmente que las preferencias sociales sancionan positivamente:

- ❒ El desarrollo económico en el sentido estrecho, definido coma el crecimiento de la capacidad productiva y adquisitiva de bienes y servicios, para la economía como un todo**.

- ❒ El desarrollo social, definido como la evolución hacia:
  - Una distribución más equitativa (igualitaria) de la capacidad adquisitiva de bienes y servicios (ver nota **).
  - Una distribución más equitativa de la propiedad de los medios de producción.
  - La generalización del empleo socialmente productivo y bien remunerado.

- ❒ El desarrollo político definido como la evolución hacia:
  - Una mayor autonomía de la nación en las decisiones que afectan su desarrollo.
  - Una participación más equitativa de los individuos en las decisiones nacionales o, al menos, en la expresión de las preferencias sociales.

La tricotomía anterior es artificial. La enunciación de objetivos que contiene es, dadas las posibilidades reales de la sociedad, parcialmente contradictoria.

Participación e intervención estatal en la economía

Se denomina intervención del Estado en la Economía el conjunto de acciones que el Estado ejerce (mediante el Gobierno) con el propósito de fomentar o influenciar la operación del sistema de mercado; entendido este último como el intercambio de bienes y servicios entre los individuos y asociaciones de individuos en la sociedad, quienes producen tales bienes y servicios por su libre determinación y mediante el poder de disponer (o de obtener del mismo sistema de mercado), factores de producción e insumos primarios.

* Esta definición presupone la posibilidad de que se formen y de que se expresen las preferencias sociales.

** Para que esta definición sea operativa requiere la existencia de un sistema valorativo (precios) para homogenizar las cifras de producción material.

Se considera así intervención:

- ❒ El control al desarrollo o a la acción de monopolios y oligopolios.
- ❒ Las concesiones y regulaciones para explotación de recursos naturales.
- ❒ Los controles a la reacción de asociaciones industriales, comerciales, etc. y en particular, a las de capital extranjero.
- ❒ Los controles a la operación de tales asociaciones como:
  - Control de cambios.
  - Restricciones (mediante prohibiciones, licencias, depósitos previos, etc.) a las importaciones.

- ❒ Modificación de los precios mediante:
  - Control directo (incluyendo valores de la tasa de cambio, tasas de interés, etc.)
  - Impuestos, aranceles, etc.
  - Fondos de estabilización.

- ❒ Control sobre el circulante:
  - Emisión.
  - Encajes, inversiones forzosas, limitaciones de depósitos, y otras reglamentaciones al sistema financiero coma la determinación de la composición de la cartera de las bancos.

- ❒ Servicios de información, etc.
- ❒ Legislación y vigilancia sobre el desarrollo del mercado laboral.
- ❒ Reforma en la tenencia de las factores de producción.

Se denomina participación del Estado (ejercidas mediante el Gobierno) que suplen (sustituyen) parcial o totalmente la operación del sistema de mercado, definido este como en el numeral anterior.

Se considera,entonces, como participación:

- ❒ Las actividades productivas del Estado (de bienes y servicios), acometidas por este directamente o en forma mixta. Quedan comprendidas: la explotación de recursos naturales (petróleo -Ecopetrol-, esmeraldas, sol, etc.), la producción de energía eléctrica y agua potable, las actividades industriales (licores, industries mixtas del IFI), la prestación de servicios de defensa, seguridad, justicia, educación, capacitación, asistencia técnica etc., salud, eliminación de aguas residuales, transporte (ferro-carriles), servicios financieros y de comercialización, así como otros servicios relacionados con la aplicación de políticas de población, empleo y bienestar familiar.

- ❒ La inversión del Estado que ocurre, además de en los sectores en que desempeña actividades productivas, en la infraestructura de transporte (carreteras, etc.), en la construcción de distritos de riego, en vivienda, en la conservación de recursos naturales, etc.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 21-57

Bibliografía

(1) A. García, "La Planificación de Colombia. La experiencia de la Misión Currie", Trimestre económico, 1953.

(2) A. Ortíz y J. Torfs, Comentarios sobre la Planeación colombiana 1949-1957, Comité Nacional de Planeación, 1958.

(3) O. Popescu, Una nota de origen de la Planeación en Colombia, Revista del Colegio Mayor del Rosario.

(4) A. Daza, Consideraciones sobre la aplicación de planes de Desarrollo , Economía Colombiana, 1958.

(5) E. Perez Arbeláez. Comparación de Planeaciones, Revista Banco de la República, marzo 1959.

(6) J. Consuegra, Doctrina de la Planeación en Colombia, 1960.

(7) A. Cano, La Planeación en Colombia, Departamento Administrativo de Planeación, junio 1966.

(8) A. Cano, Mimeógrafo, 1972 (Fedesarrollo).

(9) Informe Anual del Departamento Administrativo de Planeación, 1967-1968, julio 1968.

(10) Ospina Vásquez, Luis y Méndez, Jorge, Sugerencias de las Consejeros Nacionales de Planeación sobre el Funcionamiento de la Planeación Colombiana, Mimeógrafo, 1962.

(11) A., Cano. "La Planeación en Colombia : Su historia, Situación Actual, Recomendaciones para el futuro", La Nueva Economía, Torno IV, No. 3, Tomo, 1968.

(12) "Informe de la Comisión de Estudios Sociales y Económicos sobre el estado de la planeación en Colombia" Anexo, Primera Parte, Los gremios de la Producción y la Comisión de Alto Nivel, Documentos y Conclusiones.

(13) Guillermo Eduardo Perry. Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo para Colombia, Fedesarrollo, abril, 1972

(14) Guillermo Eduardo Perry. Sobre la Organización para la planeación económica nacional. Participación y estabilidad. Mimeógrafo, 1972.

(15) J. Vidal Perdomo. Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1970.

(15a) Secretaría Jurídica, Presidencia de la República, Historica de la Reforma Constitucional de 1968, Imprenta Nacional, 1969.

(16) A. Waterston. "Una mirada escrutadora a la Planeación del Desarrollo", Finanzas y Desarrollo, Vol. III No. 2, junio 1966, Washington.

(17) A. Hirschman, Economics and Investment Planning: Reflections Based on Experience in Colombia, en Investment Criteria and Economic Growth, MIT, 1961 (El artículo es de 1954).

(18) G. Andrade. Planificación para el Desarrollo, Fundación Universidad de América,1960.

(19) Informe Final del Comité de Desarrollo Económico, 1951.

(20) Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia, 1958.

(21) Plan general de Desarrollo Económico y Social, 1960.

(22) Operación Colombia. Un programa nacional de desarrollo económico y social, 1961.

(23) Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972.

(24) Hacia el Pleno Empleo, 1970.

(25) Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973.

(26) Guías para una nueva estrategia del desarrollo. Plan de Desarrollo 1971-1973.

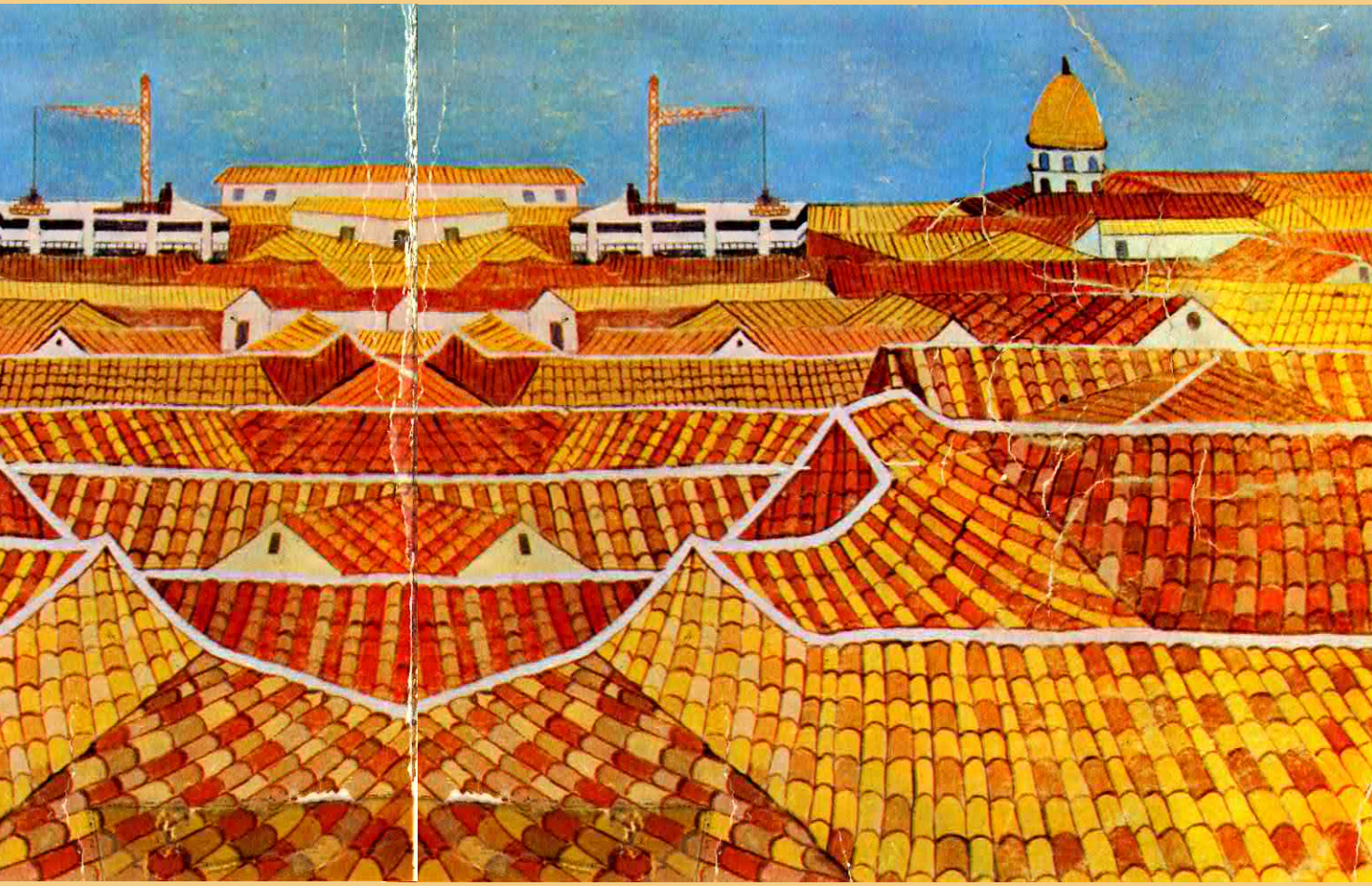
(27) Evaluación del Programa General de Desarrollo Económico y Social de Colombia, Informe presentado al gobierno de Colombia por el Comité Ad-Hoc, Comité de los Nueve. Alianza para el Progreso, 1962.

(28) Evaluación del Programa General de Desarrollo Económico y Social, BIRF, 1962.

(29) Índice Cronológico de Temas tratados en el CONPES desde Agosto 1966 hasta junio 1970, Departamento Nacional de Planeación - 559-56.

(30) Discurso de Alfonso López Michelsen ante la Sociedad de Planificación; Bogotá, D. E,. febrero 1971.

La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta



FEDESARROLLO
SEGUNDA EDICIÓN

Política cambiaria y de comercio exterior: revisión de la experiencia histórica y propuesta para la próxima década

Guillermo Perry R.[†]

I. Introducción

El presente ensayo tiene por objeto presentar un conjunto estructurado de propuestas sobre la política cambiaria y comercial para las próximas décadas. Dichas propuestas se fundamentan, de una parte, en una revisión crítica de las efectos de las políticas aplicadas en Colombia en el pasado y, de otra parte, en el examen de las tendencias y perspectivas en el comercio mundial.

El alcance del ensayo es limitado y su carácter esencialmente exploratorio. En primer término, por razones de tiempo, el estudio de la experiencia histórica se tuvo que limitar a una revisión de trabajos previos efectuados sobre diferentes aspectos del tema[1]. Si bien se cuenta con estudios sobre el contenido de las políticas y sobre el efecto de algunas de ellas, en particular de la cambiaria y de la promoción de exportaciones, otros subtemas merecen aún un análisis mayor. Esto es particularmente cierto con respecto a la evaluación de la política de protección y del proceso de sustitución de importaciones; así como de la medida en que se permitió que los beneficios potenciales de las políticas fuesen innecesariamente apropiadas por el capital extranjero. En segundo término, el ensayo define los criterios que deben guiar la política futura, pero no alcanza a elaborar en detalle su contenido; v.gr. lo que habría de ser la estructura de protección y subsidios a las exportaciones por sectores. Con base en el estudio preparado por Fedesarrollo para Proexpo[2] es posible avanzar en el futuro inmediato en esta dirección.

[†] Este artículo se encuentra originalmente en Perry, G. (1979). Política cambiaria y de comercio exterior: revisión de la experiencia histórica y propuesta para la próxima década. En Fedesarrollo, *La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta* (pp. 263-344). Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.

[1] Véase bibliografía al final.

[2] Perry, *et.al*. Criterios para una política diferencial de subsidio a las exportaciones, Fedesarrollo (1978).

Con todo, se considera que las hipótesis interpretativas planteadas a lo largo del trabajo resultan al menos plausibles y dan base suficiente para aconsejar los cambios propuestos. Asimismo, se cree que pese a su inevitable generalidad, las propuestas hechas permitirían encauzar el manejo cambiario y comercial en direcciones conducentes a propiciar un desarrollo más rápido y autónomo de lo que ha sucedido hasta el momento.

Las primeras secciones del capitulo (II a V) están dedicadas al examen histórico de la política cambiaria y comercial y sus probables efectos. La sección VI presenta una síntesis de las tendencias y perspectivas del comercio mundial, basada en otros trabajos del autor[3]. A lo largo de estas secciones se van precisando las aspectos de dicha política que merecen revisión. Las propuestas de cambio se ordenan y desarrollan en la sección VII, antecedidas por una breve discusión teórica sobre el rol de comercio exterior y la política comercial en el desarrollo económico, la cual tiene por objeto ubicar la importancia real que tienen estos aspectos de la economía y la política y alertar sobre los peligros implícitos en asignarles un papel estelar que no pueden cumplir, ni a través de la substitución de importaciones ni de la expansión de las exportaciones.

Debe advertirse que en este capítulo no se tratan en detalle dos temas de particular trascendencia para el comercio exterior del país: la política cafetera, por cuanto ella ha sido materia de un libro que publicó recientemente Fedesarrollo[4] y la política minera y energética, por cuanto de la última se ocupa el capítulo VII de este libro.

II. Comercio, política económica y crecimiento en el periodo de postguerra

A. lntroducción aspectos generales

Durante el periodo de postguerra se observa una relación positiva, aunque débil, entre el ritmo de crecimiento económico en Colombia y las variaciones en los ingresos totales por exportaciones del país[5]. Por otra parte, no se da ninguna relación significativa entre los cambios anuales en la "capacidad de importar", las variaciones en el ingreso por exportaciones deflactado por el índice de precios de importaciones y el crecimiento anual real del PIB[6].

---

3 G. Perry, (30.1), (30.3) y (30.4).

4 Junguito, *et.al.*, La política cafetera en Colombia, (Bogotá, 1978).

5 El crecimiento promedio del PIB y su desviación estándar varían según los ciclos de ingresos altos o bajos de exportación, pero en forma mucho más moderada. C. Díaz, págs. 5-8. Véase además el Cuadro 1.

6 C. Díaz (11.1), pág. 10.

Este hecho se explica, en primer término, porque las importaciones realizadas varían en forma mucho más aguda que los ingresos de exportaciones, lo cual sugiere que su nivel y variaciones han dependido apreciablemente de la política económica interna, como se verá luego, y no solamente de la "capacidad de importar". En segundo término y contrario a lo que se pensaba que ocurría, el crecimiento anual del PIB y sus variaciones respondieron mínimamente a los cambios en el nivel de las importaciones y sus variaciones en el mismo periodo. Ello se debe, a su vez, a que una gran parte de la economía colombiana está relativamente aislada del comercio exterior: el gran sector de servicios y artesanías y la mayor parte de la agricultura. En efecto, el crecimiento en estos sectores casi no guarda relación con el de las importaciones o exportaciones.

Lo anterior no implica que el comercio exterior y la política comercial no hayan afectado el crecimiento económico colombiano de la postguerra, sino que sus relaciones son mucho más complejas que la simple dependencia directa de la producción en los insumos importados -y de éstos en la "capacidad de importar"- como se postulaba[7]. De hecho, aún en la industria, la actividad económica más dependiente en insumos importados, la relación entre su crecimiento y las importaciones totales resulta débil, por cuanto las restricciones a la importación nunca se aplicaron con extremo rigor a las de insumos intermedios y los industriales colombianos se defendieron a través del manejo de inventarios[8].

La relación entre las importaciones y el crecimiento económico colombiano de postguerra, en particular de su industria, se da principalmente a través de la influencia de las primeras en el nivel de inversión. En primer lugar, la inmensa mayoría de la maquinaria y equipo en Colombia son importados[9] y el nivel de esas importaciones osciló considerablemente según la capacidad de importar y las políticas comerciales adoptadas[10]. En segundo lugar, y como consecuencia de la rígida política cambiaria seguida durante la mayor parte del periodo, el equilibrio de la balanza de pagos tuvo que buscarse en gran medida través de políticas deflacionarias (en adición a la utilización de mecanismos arancelarios y especialmente para-arancelarios para reprimir las importaciones),

---

7 Según la versión simple del modelo de dos brechas,. Véase, por ejemplo, Vanek (44).

8 C. Díaz (11.1), pág. 10.

9 En los años de estrechez cambiaria (1957-1969) la tasa de inversión en maquinaria y equipo al PIB bajó de 12,6% para 1950-1956 a 7,7%. Entre 1970 y 1972 volvió a subir a 8,3%.

10 Véase Cuadro 1. El impacto de las políticas se discutirá luego. La relación entre la inversión y el producto de años posteriores no es discernible estadísticamente por cuanto hubo cambios sustanciales en la relación marginal capital-producto duante el periodo, debido en gran parte al segundo factor enunciado en este párrafo.

con lo cual el ritmo de actividad económica, pero sobre todo la inversión, oscilaron de acuerdo con la situación cambiaria. En efecto, la aplicación de políticas deflacionarias afecta en mayor medida a la inversión que a la producción presente. Por ello es que se observa una mayor correlación entre la variación de la construcción y el comercio exterior, a pesar de la nula dependencia directa que hay entre este último y dicha industrial[11]. La razón es que la inversión en construcción es una de las actividades que normalmente resulta más afectada por las variaciones en el nivel de la demanda agregada.

De hecho, como se verá luego, la política seguida partir de 1967, ha permitido un ritmo de mayor crecimiento económico, ante todo por que ha permitido una expansión sostenida de la demanda agregada sin que ella se traduzca en crisis cambiarias. Y claro está, en segundo término, por el efecto del mayor crecimiento de las exportaciones menores desde 1960, y especialmente a partir de 1967, en gran parte debido a los cambios en política comercial[12].

Teniendo en cuenta lo anterior, este ensayo profundizará en su parte histórica en tres temas. En primer término, abordará el de la influencia de la política cambiaria y comercial en el desarrollo industrial, la actividad económica presumiblemente más afectada por aquellas. A continuación analizará en mayor detalle la medida en que la estructura de protección determinó la estructura industrial y ofrecerá un intento de evaluación del proceso de sustitución resultante. Y posteriormente examinará la relación entre la política comercial y la evolución de las exportaciones, así como el efecto de éstas en el desarrollo económico del país.

B. El periodo 1905-1945

Entre 1905 y 1929 se inicia en firme en el país el proceso de industrialización. En efecto, una encuesta realizada en 1927 muestra una estructura industrial de bienes de consumo para el mercado doméstico bastante diversificada, aunque aún incipiente[13]. El crecimiento anual promedio de la manufactura es superior al del PIB, en especial entre 1925 y 1929, cuando alcanza un 8% anual[14].

Este proceso, sin embargo, parece muy poco influido por la política comercial. Aún cuando en

[11] Cuadro 1, filas (1.3), (1.2), 3 y 4.

[12] En el Cuadro 1 se observa la gran dependencia de los ingresos por exportaciones en las correspondientes al café y de éstos en su precio internacional antes que en el volumen de las exportaciones, pero también se observa cómo esa dependencia disminuye con el tiempo.

[13] Poveda (31.3), pág. 54.

[14] Berry (2.1), pág, 34.

1905 se estableció un arancel proteccionista (que subió las tarifas sobre los bienes de consumo y las bajó para las materias primas) y se estableció un conjunto de subsidios a la manufactura[15], la mayoría de los historiadores económicos les otorgan poca importancia, califican al periodo como uno de relativo liberalismo económico[16] y consideran que el arancel cumplía básicamente la función de dotar de recursos al Estado[17]. De hecho Chu ha demostrado que la industrialización del período corresponde a la expansión del mercado interno y mínimamente a sustitución de importaciones[18] (véase Cuadro 4).

La expansión del mercado interno se debió al auge de la producción cafetera, así como a la relativa *dispersión* de su propiedad y su alto contenido de empleo, lo cual permitió que el auge se tradujera en incrementos importantes en el nivel de la demanda efectiva[19]. El auge del café parece ligado con la construcción de ferrocarriles y las mejoras en el transporte fluvial[20], pero no con la política comercial. De otro lado, las exportaciones del grano y la indemnización por Panamá recibida en 1925 produjeron amplia capacidad de importar.

El hecho de que la conjunción de estos factores se hubiera aprovechado para iniciar un proceso de industrialización, se atribuye a un complejo de factores que caracterizaron el llamado "fenómeno antioqueño"[21]. La incidencia de la política de protección en este desarrollo parece escasa.

Un aspecto que merece resaltarse es el de que esa base industrial inicial se financió en su mayor parte con ahorro interno y que en 1929 prácticamente no existía inversión extranjera en la industria colombiana, salvo la participación transitoria de capital norteamericano en un inge-

---

15 Muchas de estas medidas terminaron al tiempo que el gobierno Reyes.

16 Véase por ejemplo, Ospina Vásquez (28), y McGreevy (26).

17 Ospina Vásquez (28).

18 Chu (9). Su análisis contradice las afirmaciones comunes basadas en observar que, afines de los años 20, se produce un descenso en la elasticidad de importaciones, sobre todo de bienes de consumo. Ver CEPAL y McGreevy. Este último fenómeno se debió a las restricciones a la importación en los 30 y no a factores de demanda. Debe observarse que se considera que existe sustitución de importaciones-producción por sectores. Esta definición de sustitución de importaciones ha mostrado tener una alta elasticidad-ingreso, el mantener constante dicho coeficiente en un sector puede esconder una apreciable sustitución de importaciones en sus productor más dinámicos. Vale decir, la relativa agregación del análisis en el Cuadro 3 posiblemente subestima su importancia relativa. En todo caso debe procederse a un análisis más desagregado de este fenómeno.

19 A diferencia de lo ocurrido antes con el auge del tabaco.

20 McGreevy, (26).

21 Ospina Vásquez, McGreevy, Hagen, Safford.

nio azucarero[22]. Así mismo el Estado no participó directamente en el proceso. Estas tendencias se mantuvieron hasta 1945 y contrastan con las observables en la industrialización inicial en países como, Argentina, Brasil y México.

En 1931, como reacción a la crisis cambiaria ocasionada por el descenso brusco en los precios del café, se devaluó sustancialmente, se implantaron controles de cambio a las importaciones y se elevó el nivel de los aranceles, los cuales por ser específicos habían sufrido una erosión considerable con la inflación acumulada. No obstante, el valor medio de la protección efectiva bajó un tanto, y el ordenamiento por sectores no cambió sustancialmente. Aun así, algunos de ellos como hilazas de algodón y rayón, confecciones y cemento, pudieron beneficiarse apreciablemente del cambio[23]. El efecto de protección se redujo considerablemente, sin embargo, con el convenio de 1935 que otorgó preferencias arancelarias a los EE.UU.

Durante todo el periodo de 1930-1939 la industria creció rápidamente[24] aunque a tasas menores que las de finales de los 20, ante todo sustituyendo importaciones[25] a diferencia del periodo anterior. Los empresarios reaccionaron vigorosamente al cambio en precios relativos ocasionados por la gran depresión[26], y apoyado por la devaluación de 1931 y en menor medida, por las cambios arancelarios y las restricciones a las importaciones. La rápida sustitución de importaciones fue estimulada también por la disminución de los costos de transporte interno debido al ambicioso programa de carreteras ejecutado en la década. Los Ferrocarriles Nacionales habían sido orientados preferentemente hacia el exterior y no habían facilitado la integración del mercado interno.

Asimismo en este periodo, como en el siguiente y a diferencia del anterior, no se diversifica mucho la producción industrial, sino que se consolidan algunas ramas. El crecimiento en ramas industriales nuevas (excluyendo las de alimentos, bebidas, tabaco, confecciones, calzado y productos de madera) se concentró en el sector textil: el 56% entre 1927/1928 -1938/1939 y el 67% entre 1938/1939 - 1944/1945 (Cuadro 3).

---

22 Poveda (31.1), pág. 58.

23 Chu, pág. 39.

24 En términos reales a un promedio anual del 6,9% entre 1930 y 1940, alcanzando los crecimientos máximos en el presente siglo en 1934 (15%) y 1938 (18%) Gómez y Villaveces (18), Berry (2.1), pág. 45.

25 Este factor esplica más del 70% de se crecimiento y la expansión de la demanda interna menos del 30% entre 1930-1945. Ver Cuadro 4. Por la caída de ingresos externos, el PIB creció apenas a 3,3% anual entre 1930 y 1945.

26 Los precios de los productos industriales importados crecieron en términos relativos fuertemente frente a los de las exportaciones y a los de los productos no transados.

El segundo factor que permitió un alto crecimiento industrial en la década fue el de qué tanto el vigoroso programa de inversiones públicas ya comentado, como los gastos de la guerra contra el Perú entre 1932 y 1934 mantuvieron un ritmo adecuado de expansión de la demanda agregada a pesar de la fuerte caída en los ingresos externos[27].

Entre 1939 y 1945 debido a una recuperación de los precios del café, la demanda agregada vuelve a jugar un papel importante. No obstante, debido a la virtual suspensión del comercio exterior por la segunda guerra, continúa la mejora en los términos de intercambio para los bienes industriales y continúa un fuerte proceso de sustitución de importaciones. De hecho, el país mantiene durante la postguerra altas tasas de crecimiento de la industria (con una gran acumulación de reservas internacionales, aunque solo se logran tasas bajas de crecimiento del PIB). La expansión de la demanda y la sustitución de importaciones contribuyen aproximadamente por igual al crecimiento industrial[28], pero de nuevo el segundo factor obedece principalmente a variables exógenas y mínimamente a la política comercial.

C. El periodo 1945-1977

Hasta el momento, en síntesis, la industrialización del país obedece ante todo a la respuesta de los empresarios colombianos a estímulos exógenos[29]. La política comercial juega un papel secundario y la inversión estatal y extranjera son insignificantes. En adelante estas tendencias cambian apreciablemente.

La industrialización entre 1945 y 1967 está determinada tanto por una política proteccionista deliberada como por la respuesta ante las recurrentes crisis cambiarias, las cuales a su turno se debían tanto a factores exógenos (el nivel del precio del café) como a la política cambiaria seguida. En efecto, el intento de mantener una tasa de cambio fija en un ambiente inflacionario, y aún en periodos de deterioro de los términos de intercambio, determinaba que los episodios de liberación de importaciones, oportunos o extemporáneos, condujeron rápidamente a un deterioro en la situación cambiaria. El ciclo era reforzado por la gran demanda especulativa que se generaba en los periodos de liberación de importaciones, ante la expectativa generalizada de que sobrevendría una nueva crisis, una nueva devaluación masiva y nuevos controles a la importación[30].

---

27 Aunque como ya se observó el crecimiento industrial en el periodo se debió en su mayor parte a la sustitución de importaciones y no a expansión de la demanda. Por ello la industria creció a 6,5% mientras el PIB apenas a 3,3% entre 1930 y 1945.

28 Chu, véase Cuadro 4.

29 Si bien estos factores exógenos le fueron bien favorables otorgándole un margen de protección muy superior al que resultaba de la política arancelaria y de control a las importaciones.

30 Este proceso ha sido detalladamente documentado por J. García G. (16), C. Díaz (11.1) y Musalen (27.1) entre otros.

La industria del país creció ante estímulos oscilantes. En periodos de holgura cambiaria y altos ingresos por café, la expansión de la de manda fomentaba un crecimiento diversificado y se daba una menor sustitución de importaciones por la mayor liberalidad en las importaciones (aun cuando muchas industrias establecidas mantenían una alta protección no-arancelaria) y el deterioro en la tasa de cambio. En periodos de crisis cambiaria, las devaluaciones, las reformas arancelarias y los controles a las importaciones permitían la consolidación de la industria existente a través de la sustitución de importaciones; pero la política deflacionaria causaba un lento crecimiento de la demanda agregada y la estrechez cambiaria dificultaba la adquisición de bienes de capital, sobre todo para industrias nuevas.

Como se vió en la sección anterior, este patrón no era desconocido en épocas previas. Solo que en ellas jugaron un papel preponderante los factores exógenos (las tendencias en precios relativos prococados por la gran depresión y la segunda guerra) y el desarrollo del sistema de transporte para exportación o para la integración del mercado interno. Debe observarse sin embargo, que la sustitución de importaciones de la postguerra, algo más deliberada, contribuyó sin embargo menos al crecimiento industrial en ese periodo, que la sustitución inducida por factores exógenos entre 1930 y 1945 (Cuadro 4).

Ante el desarrollo descrito de la política comercial, cabría esperar que el proteccionismo, en gran medida aleatorio y no planificado, no hubiera jugado un papel muy eficiente en la promoción del desarrollo industrial y que solamente los aspectos más permanentes de la política, ante todo la estructura de la protección arancelaria, hubiesen determinado en forma más clara su desarrollo. En efecto, los escasos estudios existentes parecen demostrar que el crecimiento diferencial por ramas industriales respondió a la estructura de la protección efectiva arancelaria, como se discutirá luego.

A partir de 1967 la situación descrita cambió substancialmente con las modificaciones en política cambiaria y estimuló a las exportaciones, lo cual ha permitido una expansión sostenida de la demanda agregada sin incurrir en crisis cambiarias. Este tema se tratará en detalle más adelante. A continuación se discute la evolución en el manejo de los diferentes instrumentos de política durante el periodo.

D. Los ciclos de liberación y control de las importaciones

La tarifa arancelaria promedio efectiva (recaudos por arancel sobre valor en pesos de las importaciones totales) muestra un patrón de declinaciones graduales seguidas por aumentos abruptos (Cuadro 10). Los aumentos en controles y aranceles coinciden con devaluaciones en la tasa nominal de cambio para las importaciones, así como con reformas arancelarias que incrementaron el promedio

aritmético de las tarifas[31] y eliminaron exenciones arancelarias.

La declinación gradual de los cambios abruptos se explica por: 1) el simple paso del tiempo, ya que, de un lado, la inflación acumulada disminuía el valor de la tasa real de cambio y, hasta 1965, erosionaba los aranceles específicos y, de otro lado, intereses económicos particulares iban consiguiendo progresivamente una ampliación de las exenciones para importar insumos intermedios y bienes de capital[32]; 2) el nivel y composición de las importaciones, sobre todo en cuanto al valor de las importaciones de bienes de consumo y de capital[33], que resultaban ser las más afectadas por los procesos de liberación y control. Es decir, aparte de los cambios tarifarios y en la tasa nominal de cambio (y de la tendencia temporal); la tasa efectiva arancelaria se explica por el grado de liberación de importaciones (mayor en 1954-1956, 1960 y 1965-1966)[34]. Ello se debe a que, en general, las tarifas arancelarias son más altas para importaciones en la lista de "prohibidas", algo menos para las sometidas a licencia previa y bastante menos para las de régimen libre (véase Cuadro 11). Comparando la tasa efectiva arancelaria con el índice de liberación muy aproximado (el valor de las importaciones realizadas bajo el régimen de libre importación sobre el valor total de las importaciones)[35], se observa en efecto una estrecha correspondencia entre las dos variables para el periodo 1950-1968 (Cuadro 10).

Un análisis más detallado del uso de los diferentes instrumentos cuantitativos de control de importaciones durante ese periodo, muestra una correspondencia aún mayor[36] entre la liberalización relativa y el arancel efectivo promedio. Además, indica que aún cuando dichos instrumentos se utilizaron coordinadamente en algunos periodos, en otros se replicaron en forma redundante.

Para los propósitos del presente capítulo conviene observar además que la frecuencia de los episodios control-liberación fue mayor que la que habría

---

31 La tarifa media subió a 10% em 1954, 38% en 1959 y 69% en 1964. Hutchenson (22), págs. 25 y 112.

32 Véase por ejemplo, la evidencia aportada por C. Díaz, op. cit. págs. 103-105 para el periodo 1965-1969, a continuación de la reforma arancelaria de diciembre de 1964. En 1969 aproximadamente un 33% de la importaciones estaban excentas. Según C. Díaz, las reformas al eliminar excensiones por razones fiscales, disminuían la protección efectiva para mucgas industrias existentes y por ello a continuación se daba la presión de los grupos de interés respectivos.

33 Véase resultados estadísticos para el periodo 1951-1972 en C. Diaz, tabla 3-2.

34 C. Diaz. Fuentes y Villaveces, (15), En 1948, además, se denunció el convenio que daba preferencias arancelarias a los EE.UU.

35 Hutchenson, tabla 1.1 pág. 7. El índice es muy aproximado por cuanto la intensidad en el uso de diferentes instrumentos de control varió mucho durante el periodo· Asi por ejemplo, no captura el nivel de rechazos bajo el régimen de licencia previa.

36 Ver C. Díaz (11.1), Cap. 5 y J. García (16).

sido de esperar por factores exógenos(variaciones en términos de intercambio debidas a los precios del café), lo cual indica la relativa autonomía de la política cambiaria y comercial en la generación de las crisis cambiarias[37]. El ejemplo más extremo lo constituye el episodio de liberación en 1965. La lista de libre importación se eliminó en junio de 1965, representó el 80% de las importaciones en octubre de 1966 y volvió a eliminarse en diciembre de ese año. Otro ejemplo lo constituye la crisis que se gastó a fines de los 40 a pesar de los altos ingresos por exportaciones que caracterizaron esos años y las reservas de divisas con que Colombia emergió de la segunda guerra.

Asimismo, debe señalarse que el acervo y utilización de los instrumentos cuantitativos de control fue creciendo hasta 1967. Los primeros controles de cambio y a las importaciones se instituyeron durante la Gran Depresión, terminando con un largo periodo de relativo liberalismo económico. A fines de la década de los 40, cuando las reservas acumuladas en la guerra se evaporaron, a pesar de otros ingresos por exportaciones, los controles se volvieron más detallados y complejos y se comenzaron a alterar con gran frecuencia. En 1951 se instituyó la primera lista de prohibida importación. En 1957 se estableció el régimen de licencia previa, el cual fue consolidado por la Ley 1 de 1959. Entre 1962 y 1966 la frecuencia de las variaciones en la aplicación de estos instrumentos llegó a un clímax, y en 1967 la intensidad de su uso fue quizá mayor que en cualquier otro año[38]. De entonces para acá ha venido dándose una liberación gradual, acelerada en 1972-1973 y luego en 1976 por la buena situación de divisas, sin llegar a los extremos de 1954 a 1965 y sin incurrir en los ciclos de "stop-and-go" que caracterizaron las décadas anteriores. El Cuadro 10 (pie de pg. 39) permite apreciar la intensidad relativa de las restricciones cuantitativas entre 1950 y 1972.

Por último, debe señalarse la introducción del mecanismo, de licencia global en 1965 y su creciente uso. La licencia global tenía como objeto central evitar que las licencias de items-individuales pudieran demorar la ejecución de un proyecto de inversión. Con el tiempo, se convirtió en una forma de reducir el arancel promedio para dichas importaciones y de obtener facilidades de crédito externo en coyunturas en que el acceso a este se encuentra restringido[40]. Entre 1969 y 1970 el mecanismo cubrió el 28%, de las importaciones de bienes de capital.

---

37 Lo cual no quiere decir que las crisis no sean mas frecuentes en periodos de precios bajos de café. Véase Fuentes y Villaveces (15).

38 Incluso que en el periodo de 1956 cuando llegó a cerrarse la Oficina de Cambios y se suspendieron los registros de importación durante algunos meses.

39 J. García G.

40 A. Urdinola.

E. Las reformas arancelarias

La reforma de 1951 elevó el arancel promedio y además introdujo una mayor dispersón, elevando más las tarifas para bienes de consumo que para insumos intermedios y bienes de capital, en un intento explícitamente proteccionista. La de 1959 hizo lo propio aún cuando elevó la protección para algunos bienes intermedios considerados "básicos", a tiempo que los rebajó aún más para otros no producidos en el país, buscando profundizar la segunda etapa de sustitución de importaciones cuando ya se percibían síntomas de agotamiento en la de bienes de consumo final[41]. Ese intento fue apoyado por otras herramientas de política como las exenciones tributarias a las industrias "básicas", introducidas en la Ley 81 de 1960. En las dos reformas arancelarias mencionadas una parte de las aranceles se expresaban en tasas advalorem, pero muchos continuaron siendo específicos[42]. En diciembre de 1964, se expidió otra reforma que nuevamente elevó el arancel promedio y su dispersión[43], aumentando más las de bienes de consumo final. Esta solo contenía tasas advalorem.

A pesar de que había una explícita intención proteccionista en estos cambios, en particular en las de 1951 y sobre todo 1959, debe observarse que ellas se produjeron en respuesta a crisis cambiarias y que el manejo de las aranceles durante el periodo no estuvo exento de consideraciones fiscales. Aún cuando el recaudo, por aranceles había disminuido considerablemente como recurso fiscal (representaba el 80% de las ingresos tributarios de la nación en 1925), aún constituía un 20%-30% durante 1943-1948, 32%-37% durante la bonanza cafetera de 1951 a 1954 y, a principios de los 60, 28%-29%. Las altas tasas para bienes de consumo final, inclusive para productos suntuarios en prohibida importación pero que de vez en cuando se liberaban para aumentar los recaudos[44], se debieron quizá tanto a consideraciones fiscales como a una estrategia deliberada de sustitución. Como ya se anotó, la eliminación de exenciones en cada reforma y la elevación de las tasas para insumos intermedios y bienes de capital, a pesar de que se deseaba una mayor dispersión, posiblemente obedecieron a estas consideraciones.

Entre 1965 y 1971 hubo frecuentes cambios en las tasas mediante autorizaciones especiales al gobierno. Cuando dichas autorizaciones temporales expiraron, en 1971, se expidió la ley marco

---

41 Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social. 1961. Torno II.

42 En 1962 un 30% de los recaudos procedían aún de aranceles específicos. C. Diaz, pág. 101.

43 La dispersión pasó de 13,6% en 1951 a 24,5% en 1959 y 58,4% en 1964, según Hutchenson, *op.cit*.

44 Por ejemplo, en 1966 el gobierno, que en uso de facultades especiales varió frecuentemente las tasas entre 1965 y 1971. elevó considerablemente sus recaudos liberalizando la importación de automotores. Lo mismo parece haber sucedido en 1977, esta vez por razones monetarias.

de aduanas que permite su manejo discrecional, aunque con limitaciones, por parte del ejecutivo. Los cambios en el arancel durante la última década han obedecido a variadas razones: el proceso de liberación de importaciones, que exige compensar parcialmente el efecto proteccionista de las restricciones cuantitativas eliminadas; el deseo de racionalizar la estructura arancelaria, *i.e.*, reducir la dispersión; los compromisos en el Grupo Andino y ALALC (desgravación frente a colegas y adopción de AEMC frente a terceros, en el caso del Grupo); consideraciones fiscales (*v.gr.* en 1966 y 1973) y monetarias (*v.gr.* 1976) y, finalmente, sin duda, presiones de grupos específicos.

Aún cuando estos cambios han reducido la dispersión global y el nivel promedio de las tarifas, no parecen haber alterado substancialmente la estructura de la protección. El estudio de C. Diaz muestra que la reducción en nivel y dispersión 1962 y 1971/1973[45] se debió principalmente a la disminución en aranceles muy altos y redundantes, correspondientes a productos en las listas de prohibida importación[46], aún cuando sin duda se dio una cierta uniformación y racionalización en el resto del arancel[47]. Un estudio de Fedesarrollo[48], por su parte, al comparar la estructura de protección arancelaria entre 1972 y 1974, después de la reforma arancelaria de 1973, encuentra que la protección nominal promedio se redujo y se uniformó en algo entre regímenes (libre, previa y prohibida) y entre bienes de consumo, intermedios y de capital.

Sin embargo a nivel de sectores (inter e intrasectorialmente) aumentó su dispersión, protegiendo más a los más protegidos y menos a los menos, y manteniendo aproximadamente el mismo ordenamiento anterior, tanto por protección nominal como por protección efectiva. La aproximación al AEMC, muy similar por cierto a la estructura vigente en Colombia[49], apenas implicó el aumento en aranceles para algunos bienes de capital. En 1974 ocurrieron rebajas principalmente en materias primas e insumos intermedios cuyos precios internacionales habían aumentado significativamente. La discutida liberalización de 1976 elevó algunos aranceles de productos que pasaban a libre para compensar en parte el efecto proteccionista de controles y no redujo las aranceles en la mayoría de las sectores más protegidos.

---

45 C. Diaz, págs. 109-111.

46 Entre los cuales, inclusive, se encuentran muchos productos de exportación.

47 C. Diaz, tabla 4-6, pág. 11.

48 Fedesarrollo, Luis J. Garay y otros (17.2).

49 Los socios hicieron esta concesión a cambio de que Colombia aceptara la obligación de convertir en mixtas las empresas con capital extranjero que habrían de beneficiarse del mercado ampliado. Morawetz, D. (25. 2).

En síntesis, no obstante que las reformas arancelarias han obedecido en gran parte a consideraciones coyunturales de índole cambiaria y fiscal, y aunque se dio un proceso de elevación y dispersión de los aranceles entre 1950 y 1971 y uno inverso en los últimos años, la estructura de la protección nominal y efectiva arancelaria parece no haber variado fundamentalmente durante el periodo de postguerra y por ello cabe esperar que haya tenido una influencia apreciable en la estructura industrial del país y sus características. La excepción principal a esta afirmación, la constituye el aumento en protección a algunas industrias intermedias, consideradas coma "básicas", durante la década del 60.

F. La estructura de protección

¿Cuáles son, entonces, las características de esa estructura? En esencia la protección nominal ha sido alta, aún cuando baja con respecto a la de otros países latinoamericanos y del tercer mundo (Cuadros 15 y 16). La protección efectiva arancelaria ha sido mayor y muy desigual, favoreciendo a los bienes de consumo final, y especialmente a los automotores y algunos durables, y a algunos bienes intermedios a partir de 1959[50].

El Cuadro 13, tomado del estudio de Hutchenson, ilustra la relativa dispersión de la protección efectiva por sectores. Además debe tenerse presente que en muchos sectores se da una gran variación entre productos. Debe aclararse sin embargo que el cálculo de Hutchenson comprende no solo la protección arancelaria, sino el efecto de las controles de precios, de algunas restricciones cuantitativas y de la competencia interna. Así, por ejemplo, la protección efectiva calculada para algunas industrias de bienes de consumo final resulta inferior a la arancelaria, y en algunos otros superior.

La protección efectiva era muy negativa para el café, lo cual es enteramente razonable dado que es el único producto de exportación colombiano que enfrenta una demanda externa muy inelástica, por lo cual conviene restringir su oferta, sobre todo en el marco de acuerdos internacionales. Sin embargo, también es negativa para varios sectores industriales intensivos en trabajo (calzado, productos de madera y muebles), para productos de caucho[51], maquinaria no eléctrica (en promedio casi cero) y en particular para azúcar[52]. Al considerar la alternativa de ajuste cambiario en 34%[53], se observa que otros sectores intensivos en trabajo estaban relativamente

[50] Véase, por ejemplo, en Garay (17.1), la estructura de protección efectiva a 3 y 4 dígitos CIIU en 1974.

[51] Debido a controles de precios.

[52] Idem.

[53] Hutchenson calculó que la eliminación de aranceles exigiría en 1969 un ajuste del 34 al 41% en la tasa de cambio para conservar el equilibrio en Balanza de Pagos.

desprotegidos (productos alimenticios, confecciones, textiles, productos de cuero). Los sectores con niveles más altos de protección efectiva eran en general intensivos en capital. En su orden, maquinaria eléctrica -especialmente electrodomésticos-, equipo de transporte, metálicos básicos y algunos químicos[54] (entre otros farmacéuticos).

De acuerdo con lo que se señala atrás, en algunos sectores la protección efectiva promedio esconde grandes variaciones. Así, por ejemplo, la baja protección al sector textil resulta de ponderar una negativa a las hilazas y tejidos de algodón, una positiva pero muy baja a los hilados y una muy alta a la fabricación de fibras sintéticas[55]. La protección relativamente baja al sector de papel y sus productos, combinaba una negativa al papel periódico y una alta para algunos productos específicos[56]. En productos metálicos los cables estaban muy protegidos y la fundición desprotegida. Lo mismo sucedía en el renglón "industrias diversas".

Además, debe observarse que varios de los sectores más protegidos presentaban precios internos mucho mayores que las sugeridos por el arancel, en virtud de las restricciones cuantitativas (principalmente automotores y electrodomésticos) [57]. Así mismo, la mayoría de los sectores y subsectores con protección efectiva muy alta son producidos con alta participación de capital extranjero (automotores, electrodomésticos, fibras sintéticas, farmacéuticos y otros químicos). Véase Cuadro 23.

De otro lado, debe observarse que las exportaciones manufacturadas estaban mucho menos protegidas (y lo estuvieron aún menos antes de 1967) que las ventas industriales al mercado doméstico, y que frente a la alternativa de ajuste cambiario del 34%-41% estaban desprotegidas. El Cuadro 20 muestra la protección efectiva arancelaria en 1970 para las exportaciones. En unos pocos productos, en general muy intensivos en importaciones y relativamente intensivos en capital, la protección a las exportaciones era mayor que para las ventas al mercado doméstico[58]· En general la dispersión era menor para las exportaciones. Si a lo indicado se suman los margenes de preferencia ALALC y Grupo Andino, resultaba que muchas exporta-

[54] La alta protección a tabaco y bebidas (básicamente a las alcohólicas) está compensada por altos impuestos internos y en muchos casos no es efectiva debido al contrabando. El contrabando en los último años ha reducido también de hecho la alta protección en los electrodomésticos.

[55] Hutchenson, pág. 71 y DANE. Industria Textil en Colombia.

[56] Departamento Nacional de Planeación, Plan indicativo para el sector papel, 1977. L. J. Garay, Protección efectiva en el sector papel, Fedesarrollo, 1977.

[57] Hutchenson. Ibid. págs. 74-75.

[58] En 18 de una muestra de los 105, C. Diaz, pág. 59.

ciones dirigidas a estos mercados (generalmente intensivas en capital e importaciones) tuvieron, y otras aún tienen, una protección efectiva superior al 100%[59]. En 1974, sin embargo, se redujo el CAT para las exportaciones al Grupo Andino.

Por el contrario, las exportaciones agrícolas estuvieron más protegidas desde 1967, y al menos hasta 1974, que las ventas al mercado doméstico[60] (aunque menos que las exportaciones manufacturadas), y frente a la alternativa de ajuste cambiario del 34 al 41%, unas y otras estuvieron desprotegidas. Efectivamente la agricultura, a pesar de las exenciones arancelarias a sus insumos y bienes de capital (que hace cercana a cero la protección efectiva arancelaria) ha estado relativamente desprotegida frente a la industria y frente a una alternativa de protección más uniforme. La mayor desprotección relativa a sus ventas domésticas resultó funesta para algunos cultivos como el trigo, para el cual la protección fue considerablemente negativa en razón de ventas internas subsidiadas de excedentes agrícolas extranjeros, e inconveniente para la economía en su conjunto en periodos como 1970-1974. Por la importancia particular de este tema, más abajo se intenta acometer una evaluación de la estructura de protección efectiva y al proceso de sustitución de importaciones.

G. Los depósitos previos

Instaurados en 1951 coma una herramienta más para represar importaciones en situaciones de crisis cambiaria (a una tasa modesta del 10% del valor de las importaciones respectivas), su mayor uso a partir de 1956 los convirtió en un instrumento básico de control monetario (en 1960 alcanzaban al 24% del valor de las importaciones y el 22% de la oferta monetaria) dada la flexibilidad a las resistencias de intereses específicos al uso de otros instrumentos más ortodoxos[61]. En efecto, en situaciones monetarias críticas como 1962, se hizo uso preferente de ellos, y aún cuando su importancia ha disminuido a partir de 1960, nunca se han desmantelado, por cuanto las circunstancia propicias a la liberalización de importaciones normalmente van acompañadas por presiones monetarias como fue el caso en 1976-1977, cuando incluso se aumentaron.

Musalem estima el equivalente arancelario de los depósitos previos entre 1960 y 1967 en un 11%. Entre 1967 y 1972 ese equivalente fue del orden del 5%[62]. La estructura de los depósitos previos usualmente ha sido redundante y no sustitutiva de la estructura arancelaria nominal, como ha sucedido con frecuencia con otros instrumentos

[59] C. Díaz, págs. 60-61.

[60] En 1974 se les redujo el CAT.

[61] C. Díaz, pág. 112.

[62] C. Díaz, pág. 114 y tabla 4.4 Garay *et.al*. (17.2).

para-arancelarios de control de las importaciones[63] (Cuadro 11).

H. Capital estatal y capital extranjero

A diferencia de lo sucedido hasta 1945, el desarrollo industrial posterior se ha caracterizado por una presencia significativa del capital estatal, aunque no tanto como en otros países latinoamericanos, y sobre todo del capital extranjero. En realidad esta tendencia apareció durante la segunda guerra con la creación del IFI en 1940 y el comienzo de la afluencia de capital norteamericano a la industria, pero adquirió una importancia sustancial en la postguerra.

El IFI y posteriormente Ecopetrol se han concentrado en industrias básicas (hierro y acero, refinados y derivados del petróleo, alcalis, fertilizantes, ensamblaje automotriz y algunos metalmecánicos, llantas, sales) que requerirían alta inversión y conllevaban un alto riesgo y que no competían, por lo tanto, con el capital privado nacional. Muchas de estas empresas fueron transferidas luego al sector privado. Otras ha sido desarrolladas en asocio con capital extranjero (industria automotriz y algunas petroquímicas). En general, han gozado de niveles de protección excepcionales, en parte por el hecho de operar con escalas subóptimas, y varias de ellas, especialmente las surgidas a partir de los 60, se señalan como ejemplos de ineficiencia surgida al amparo de la política de sustitución de importaciones "a-outrance". Ante estas críticas se ha reducido considerablemente la labor del IFI y de Ecopetrol en el desarrollo industrial en los últimos años. En 1968 se estimaba que el 8,2% de la producción industrial correspondía a empresas oficiales y semioficiales[64].

De otro lado, el proceso de crecimiento industrial de la postguerra estuvo acompañado por altos flujos de capital extranjero, predominando el norteamericano. Este capital se dirigió a nuevas industrias (como la de fibras sintéticas y otras sustancias químicas industriales), en algunos casos en asocio con capital estatal (automotriz, petroquímicas), pero también a adquirir industria nacional ya existente (farmacéutico, textiles -hilados-, productos de caucho). La participación del capital extranjero en la industria colombiana ha sido apreciada en forma muy desigual en diversos estudios[65] pero parece alcanzar niveles significativos (Cuadro 23). Muchos de los casos de protección excesiva como ya se observó, con sus altísimos costos para el consumidor

[63] C. Díaz, pág. 114 Garay *et.al.*

[64] Berry, pág. 118.

[65] Berry estima un 15,5% en 1969. Por su parte, la oficina de Control de Cambios del Banco de la República estima que en 1971 la participación de las empresas con inversión extranjera en el valor agregado industrial era del 29%. El DANE presenta una cifra del 44,6% para este mismo concepto en 1974. Por su parte, el DANE calcula que la participación foránea en el capital de estas empresas, es del 61%. Por lo tanto las cifras de de Berry y el Banco de la República resultan algo mas consistentes.

o usuario intermedio, han implicado así, además de costos reales muy alto por su relativa mayor eficiencia, cuasi-rentas o ganancias excesivas no grava das para extranjeros, hechas posibles por el sistema de protección[66].

Estos hechos llevaron a aplicar desde 1967 una política selectiva a la admisión de la inversión extranjera, pues hasta esa época la política económica había tratado en estricto pie de igualdad (lo cual obviamente no representaba igualdad de condiciones)[67] al capital extranjero y al nacional[68]. Desafortunadamente, la falta de estudios y de información adecuada, no permite evaluar el resultado concreto de esa "selectividad". Los altos flujos de capital extranjero a la industria desde 1967, muy superiores a los de las décadas previas (véase Cuadro 24) y su presencia muy significativa en las exportaciones menores (entre 27% y 35%de las exportaciones manufactureras)[69], aún cuando menor que en los sectores más dinámicos de sustitución de importaciones de la década de los 60, sugieren que esa política ha sido muy poco restrictiva.

La falta misma de estudios y de información adecuada al respecto, y la evidente asimetría en la reacción a los "excesos" en la sustitución de importaciones, en contra del capital estatal pero no del extranjero, por demás muchas veces asociados, sugiere que continua la falta de atención suficiente a este fenómeno y sus implicaciones[70].

III. Evaluación del proceso de sustitucion de importaciones y de la estructura de protección

A. Influencia de la estructura de protección en la estructura industrial

Se mencionó atrás que ante la gran variabilidad de la protección no arancelaria y la relativa estabilidad de la estructura de protección arancelaria, en la postguerra cabía esperar una estrecha correlación de esta con la estructura industrial. Un análisis estadístico para el periodo 1962-1968[71] muestra en efecto una alta correlación entre el crecimiento diferencial por sectores industriales y su contenido de insumos im-

66 C. Díaz, pág. 229.

67 Por su mayor capacidad crediticia, sobre todo frente a los bancos extranjeros, y por su mayor facilidad en evadir impuestos y otras regulaciones, a través de las transacciones y pagos de servicios a la casa matriz y otras filiales de esta.

68 Wurfel, S. pág. 367.

69 Segun C. Díaz, pág. 47 y tabla 6-4 pág. I59. Según el DANE (Cuadro 23) del orden del 44,6%.

70 Es incluso frecuente escuchar la afinación de que la inversión extranjera en Colombia no es importante. Esta desviación parece deberse a su escasa presencia en servicios públicos, que distorsiona las comparaciones globales. Ver datos Berry pág. 228 y contrastar con E. Tironi. Coyuntura Económica, Nov. 1976.

71 Hutcheson (22), cap. 4.

portados, de una parte, y ante todo con la estructura de protección efectiva por aranceles y controles de precios[72]. El primer factor seguramente indica la influencia de la subvaluación de la tasa de cambio, en conjunto con los aranceles bajos y exenciones arancelarias a bienes intermedios importados.

Estos dos factores a primera vista influyeron en que la sustitución de importaciones se concentrara en los bienes de consumo final y en aquellos bienes intermedios que se han protegido especialmente, y en que la estructura industrial desorrollada resultara muy intensiva en importaciones, con lo cual el proceso de sustitución no contribuyó a solucionar el problema de estrechez externa que era una de sus principales justificaciones.

Examinando en mayor detalle el curso del proceso de sustitución se aprecian estas relaciones con mayor claridad (véase Cuadros 2, 8, y 12). En 1968 la sustitución de importaciones de bienes de consumo doméstico se había completado virtualmente: el 98% del mercado doméstico era atendido por producción nacional[73], mientras que esa proporción era del 68% para insumos intermedios, del 51% para bienes de capital (incluyendo materiales de construcción) y de cerca al 25% para maquinaria y equipo (véase Cuadro 6). La sustitución de importaciones de bienes de consumo no-durable se realizó en su mayor parte hasta 1945 (la producción doméstica alcanzaba a cubrir el 92,3% del mercado interno en esa fecha y el 98% en 1968). En efecto, hasta 1925 la mayor parte del crecimiento industrial tuvo lugar en alimentos y textiles, y en segundo lugar, en bebidas y tabaco y otra serie de industrias de bienes de consumo. Entre 1925 y 1930, la época de más rápido crecimiento, este se concentró en alimentos, bebidas, confecciones y calzado y, en menor medida en productos de madera (véase Cuadros 2 y 3). Los textiles representaron un 26% del crecimiento entre 1930-1945, y los siguieran, en su orden bebidas, alimentos, confecciones y calzado. En este periodo, a diferencia de los anteriores, como se recordaría, el crecimiento se debió ante todo a sustitución de importaciones. En bienes de consumo durable la sustitución ocurrió en ambos periodos: alcanzaba el 69% en 1968. En cuanto a la sustitución en bienes de capital, y especialmente en materiales de construcción, esta tuvo lugar en gran medida entre 1953 y 1968 (llegaba al 35,7% en 1945, 39,5% en 1953 y 51% en 1968). De otra parte, el mayor crecimiento entre 1945 y 1957 se dio en

[72] Véase Hutchenson, tabla 4.4 pág.101. El incluir otras variables (como importaciones competitivas, valor agregado par trabajador, maquinaria par unidad de producción, bienes intermedios domesticos -incluyendo material de construcción- bienes de consumo durable y equipo de transporte no cambia apreciablemente ni e1 coeficiente de regresión (de 0,57 a 0,61) ni los coeficientes de correlación para las dos variables indicadas (de 0,53 a 0,52 y de 0,33 a 0,31 respectivamente. La definición de protección efectiva incluye un ajuste del orden de 34% en la tasa de cambio para recuperar el equilibrio en la balanza de pagos. La estructura de protección utilizada es la final del periodo (1969).

[73] Debe observarse, sin embargo, que muchos bienes de consumo no-producidos se mantenían en prohibida importación.

los sectores de papel, caucho, metálicos básicos y productos derivados del petróleo. Entre 1957 y 1968 el mayor crecimiento se observó en productos metálicos, maquinaria, químicos y alimentos. Además, excepto en alimentos, en estos sectores más de un 40% de su crecimiento durante esos periodos se debió a sustitución de importaciones (Cuadro 4). No obstante, no se nota una sustitución apreciable en bienes intermedios entre 1945 y 1968, en forma global. Esta aparente paradoja se explica precisamente porque las sectores mencionados, y los bienes durables que también crecieron mucho en el periodo, son muy intensivos en importaciones de bienes intermedios[74].

El desarrollo por sectores tiene una aparente relación con la estructura de protección efectiva y sus cambios a largo plazo (Cuadro 12) ; relación que sin embargo, debería revisarse estadísticamente coma lo hizo Hutchenson para el periodo 1962-1968. Ahora bien, la evidencia anterior no podría interpretarse en ningún caso en el sentido de que la estructura de protección y sus cambios sobre el tiempo hayan determinado mecánicamente este desarrollo del proceso de sustitución. En cual quier caso, por razones del tamaño de mercado y la existencia de economías de escala, era previsible que se desarrollara primero la producción doméstica de bienes de consumo no-durables y posteriormente la de bienes intermedios y de capital. En efecto, el desarrollo relativo de la industria colombiana por tipo de bienes parece haber seguido un patrón aproximadamente normal según su ingreso per cápita y el tamaño de su población[75]. En particular, la producción de bienes intermedios y de capital aparece a niveles de ingresos per cápita más altos de lo que apareció en países más grandes como Argentina, Brasil y México. Más aún, buena parte, de la sustitución de bienes no durables de consumo final se llevo a cabo con anterioridad a 1945, periodo durante el cual, coma ya vimos, la protección no fue un factor determinante.

Para poder determinar hasta que punto la estructura industrial colombiana ha sido desviada de su patrón de desarrollo "normal", habría que partir de comparar su evolución con el patrón internacional y a continuación explicar que parte de esas desviaciones obedece a características de la economía colombiana (en cuanto a dotación de recursos naturales y humanos; estructura y elasticidad-ingreso de su demanda interna, etc.) y que parte puede haber sido inducida por la política comercial tributaria, etc.[76]. G. Poveda

---

[74] En 1953, la rama de metálicos importaba el 80% de sus insumos, la de papel el 82%, la de caucho el 79%. En cambio en 1936, la industria de alimentos importaba e1 28%, la de bebidas el 58% y la de textiles el 73%, este último en su mayor parte importaba materias primas y no bienes intermedios.

[75] Berry, pág. 65.

[76] Vale decir, que el citado estudio de Hutchenson puede estar indicando una correlación espúrea.

efectuó una primera comparación de este tipo para la estructura industrial colombiana en 1973, aún cuando desafortunadamente a un nivel de agregación muy alto (véase Cuadro 25). De allí se desprende que Colombia muestra un desarrollo excepcional en algunos sectores como textiles y alimentos procesados, en los que posiblemente posee ventajas comparativas especificas, pero también en otros (química y petroquímica) en los cuales seguramente la estructura de protección y la política gubernamental han tenido una influencia decisiva. Asimismo, se observa un desarrollo relativo precario de los productos metálicos, incluyendo maquinaria, lo cual probablemente también ha sido influido par la estructura de protección.

Aunque este tema merece un estudio mucho más profundo, podríamos, sin embargo, concluir de todo lo anterior que la estructura de protección, y ciertamente la política cambiaria, han tenido alguna influencia en la estructura industrial. ¿Cómo pueden evaluarse sus resultados? Examinaremos a continuación la escasa evidencia existente sobre precios internos, cambio tecnológico y composición de factores, *todos estos indicadores del grado de eficiencia de la industria*.

En cuanto al primer aspecto, contamos con un estudio comparativo para América Latina hecho par la CEPAL en 1960-1962. La conclusión central es la de que los precios de los bienes industriales eran mucho más altos en los países de América Latina que en Estados Unidos, excepto en el caso de Guatemala, en el que eran aproximadamente iguales, y el de Colombia, en el que eran solo ligeramente superiores. La diferencia era menor para bienes de consumo, a pesar de su mayor protección, y más alta (pero apenas de un 15%) para bienes de capital. Inclusive los precios internos colombianos eran inferiores en varios sectores; en particular en calzado y tabaco y, en menor medida, en bebidas no alcohólicas, textiles, confecciones y materiales de construcción. La maquinaria y equipo era, en cambio, considerablemente más costosa: en un 30% a 200% (la cifra superior corresponde a equipo de transporte) lo cual equivalía aproximadamente a la tasa arancelaria. Lo mismo sucedía con los bienes de consumo durables.

De otro lado, el estudio de Hutchenson para 1968 muestra una diferencia promedio bastante superior entre precios internos y externos (del 38,3%) aún cuando se basa en una muestra menor[77] (Cuadro 18). Dicha diferencia resultaba, en todo caso, mucho menor que el arancel promedio (79%)[78] para esos bienes. En efecto, el arancel no explica los niveles de precios de alimentos, confecciones, productos de cuero y otras ramas

[77] 385 productos. Hutchenson. pág. 147.

[78] Basado en los mismos datos C. Díaz cita las cifras de 47 y 71%, respectivamente.

tradicionales. Y no explicaba el mayor valor de las precios internos sino para muy pocos subsectores. Los controles a la importación tienen un poder explicativo mayor a este respecto: influyen significativamente en los precios de las químicos, productos de caucho, vidrio y otros[79]. Con base en esa afirmación se concluye que a fines de la década pasada los precios internos resultaban muy superiores a los internacionales solamente en algunas ramas: industria automotriz, petroquímica, fibras artificiales, otros químicos -especialmente farmacéuticos-, electrodomésticos y algunas bebidas alcohólicas. A más de presentar niveles muy altos de protección, estas ramas se caracterizan por la presencia muy alta de capital extranjero (y algunas de capital estatal). En ciertos casos, para no otorgar poder monopólico a una sola firma extranjera, se ha permitido una competencia monopolística (especialmente en las industrias automotriz, farmacéutica y de electrodomésticos)[80] que resulta en desperdicio de recursos en propaganda (especialmente en el caso farmacéutico) y en tamaños de planta subóptimos y muy ineficientes. Sin embargo, con excepción de los casos mencionados, lo verdaderamente sorprendente es que la mayoría de la industria colombiana opera casi a precios internacionales.

Medidas aproximadas de eficiencia estática[81] corroboran algunas de las conclusiones previas (Cuadro 17). Aparecen como las eficientes, en terminos relativos, las industrias de alimentos, confecciones, calzado, madera y sus productos en especial muebles, papel, productos de caucho, minerales no-metálicos, excepto maquinaria, y algo menos, textiles. La mayor ineficiencia relativa aparece en las de metálicas básicas, maquinaria eléctrica (básicamente electrodomésticos) automotriz y plásticos; y algo menos, en derivados del petróleo y productos químicos, incluidos farmacéuticos y fibras sintéticas. Vale decir, la mayor ineficiencia relativa se observa en muchas ramas de reciente desarrollo, cuya expansión estuvo influida por la estructura de protección durante la década pasada, las exenciones tributarias a las industrias básicas establecidas en 1960 y decisiones administrativas de inversión estatal.

En cuanto a cambio tecnológico, Berry concluye que la productividad total es el factor de crecimiento que contribuye a explicar mejor el crecimiento industrial en el siglo XX. Más aún, las incrementos en productividad del trabajo se explican apenas entre un 15% y 23% por aumentos en la relación capital-trabajo y en un 10% a 20% por calificación de mano

[79] C. Díaz, pág. 150.

[80] C. Díaz, pág. 229. C. Díaz explica esta última situación por el deseo del gobierno colombiano de satisfacer presiones de gobiernos extranjeros.

[81] Berry, tabla 25 pág. 128.

de obra; el resto es atribuible a cambio tecnológico[82]. La productividad total creció algo más de un 3% anual promedio desde 1925, aunque esa tasa descendió a casi un 2% en la década de los sesenta[83].

Algunos estudios específicos[84], sugieren que gran parte del efecto "cambio tecnológico" puede atribuirse a un proceso clásico de "aprendizaje" (learnig-by-doing). En esos estudios se observó que dicho proceso aumentó la eficiencia total y la utilización de mano de obra. Si este resultado se diera en muchos otros sectores, constituiría, junto con la evidencia anterior de que la mayoría de la industria colombiana ha llegado a niveles muy aceptables de eficiencia, un argumento muy fuerte a favor del proceso pasado de sustitución de importaciones y de la política de protección. Podría incluso pensarse que algunas de las ramas de desarrollo reciente deben en parte su altísimo nivel de ineficiencia a falta de "maduración" y que lo reducirán substancialmente con el tiempo. Debe recordarse que la hoy relativamente eficiente industria textil sufrió durante mucho tiempo serios ataques por su "ineficiencia". No obstante, parece muy difícil reivindicar completamente a muchos de las casos señalados de alta ineficiencia y altos precios internos (petroquímica, automotriz, etc.).

De otro lado, cabe observar que la gran respuesta de las exportaciones manufacturadas a las estímulos instaurados en 1960 y reforzados a partir de 1967, puede apoyar la tesis de relativa eficiencia y conveniencia del proceso de sustitución. En efecto, la mayoría de esa respuesta, se ha dado, en industrias que crecieron al amparo de la política proteccionista y habían pasado o están pasando por un proceso de sustituir importaciones. Esto es especialmente cierto para las firmas exportadoras con mayoría de capital nacional.

Conviene recordar que en entre 1930 y 1945 el crecimiento industrial se dio, ante todo, como respuesta a los cambios en precios relativos inducidos por la Gran Depresión y a la segunda guerra, y a la devaluación que apoyó dichos cambios. Este hecho podría sugerir que la base industrial desarrollada en los 20 era relativamente eficiente para poder responder en esa forma, y que el proceso de sustitución en el periodo 1930-1945 (que no se debió a proteccionismo específico) debió serlo igualmente. El proteccionismo más especifico de 1945 a 1960, coma se ha observado, no parece haber conducido en general a excesos y estos se observan especialmente en ramas de rápido crecimiento en los últimos 15 años.

---

82 Berry (2.1). tabla 3.5 pág. 19.

83 Berry y Thoumi (2.3), pág. 98.

84 Dudley (1.2) para el sector de productos metálicos y Ramírez (3.2) para el de generación térmica de electricidad.

Como ya se ha observado, el nivel de protección arancelaria no ha sido excesivo en Colombia según estándares internacionales. De hecho, a nivel agregado no se puede afirmar que la substitución de importaciones se haya empujado exageradamente: la industrialización colombiana se hallaba un 20% por debajo del patrón "normal" en América Latina a mediados de la década pasada[85].

De otra parte es posible, como lo sugiere Berry, que la política de protección y el proceso de sustitución hayan incidido favorablemente en la tasa de ahorro e inversión nacionales, tanto directa coma indirectamente. De hecho, el sector industrial responde por una alta proporción del ahorro nacional bruto (a través de sus reservas para depreciación y utilidades retenidas) y de los impuestos nacionales[86]. No obstante, en este aspecto aun más que en los anteriores, se carece de estudios suficiente para obtener conclusiones sólidas.

Hasta este momento de la discusión, pese a las excepciones anotadas y a la evidente insuficiencia de estudios detallados, la evaluación favorece ampliamente el proceso de sustitución y la política proteccionista que la facilitó. No obstante, no cabe duda que uno y otro han podido ser mucho más eficientes. Los costos generales del proceso de sustitución, además de los asociados con los sectores específicos ya anotados, parecen ligarse con: (1) el sesgo a favor de los sectores intensivos en insumos importados; (2) el sesgo a favor de los sectores intensivo en capital; (3) el sesgo a favor de las empresas grandes; (4) la subutilización de capital durante ciertos periodos y (5) la discriminación contra las exportaciones. A continuación discutiremos cada uno de estos aspectos, excepto el (5) que se tratará más adelante y el (1) que ya se examinó.

Debe advertirse antes, sin embargo, que estos costos se debieron en altísima parte a la política cambiaria seguida y sus secuelas: el abuso de controles discrecionales a las importaciones y el ciclo expansión-deflación, como también a políticas no comerciales, y por lo tanto solamente en parte a la estructura de protección arancelaria. Así por ejemplo, los efectos (1), (2) y (5) se deben en buena medida a la subvaluación casi permanente de la tasa de cambio hasta 1967 (*i.e.* a la sobre valoración del peso colombiano). El efecto (2) además se explica parcialmente por la política de tasas

---

85 CEPAL, el proceso de industrialización en América Latina, Naciones Unidas, N.Y., 1966.

86 Debe observarse que aproximadamente el 40% del ahorro nacional bruto correspondiente a reservas para depreciación de las empresas, y que de ese monto una parte significativa corresponde a empresas industriales. Así mismo, el ahorro público representa el 24% del ahorro interno bruto y las sociedades anónimas, entre las cuales pesan considerablemente las industriales, responde por cerca del 40% del impuesto de renta y por un alto porcentaje del impuesto de ventas (cifras de cuentas nacionales para 1976).

de interés real negativas en el mercado financiero controlado. El efecto (4) en su mayor parte es resultado del movimiento cíclico entre una demanda especulativa por divisas, la cual llevaba a acumular, entre otros, inventarios de bienes de capital en épocas de liberación, y la aplicación posterior de una política deflacionaria, la cual acentuaba su baja utilización. Este movimiento cíclico se debía enteramente al manejo cambiario, coma ya se observó. Finalmente, el efecto (3) se debió también al manejo discrecional de licencias, y sobre todo, a la política financiera.

Ahora bien, en lo que hace al efecto (2), referente a la composición de factores productivos debe señalarse que la estructura arancelaria ciertamente ha protegido en mayor grado a sectores más intensivos en capital (véase Cuadro 14)[87]. Hutchenson encuentra que la relación entre protección y crecimiento efectivamente llevó a un mayor crecimiento de industrias intensivas en capital en el periodo 1962-1968. Por su parte Berry encuentra que, durante ese periodo, el desagregar los datos a 3 digitos CIIU, se da una relación entre el nivel de protección y la productividad por trabajador[88]· El capital por trabajador efectivamente aumentó entre 1925 y 1969 en un 150%, aún cuando esto corresponde a una tendencia normal, y el producto por trabajador aumentó 8 veces durante ese periodo[89]· De hecho, el record de generación de empleo industrial no parece tan malo coma comunmente se dice.

La participación del sector manufacturero en el empleo total decayó hasta mediados del siglo, posiblemente por la sustitución del artesanado por el sector fabril, y a partir de entonces ha venido en aumento de modo que representaba un 3% en 1925 y un 6% actualmente. El empleo en el sector ha crecido anualmente en promedio en un 3,7% entre 1951 y 1970, si bien esa tasa desciende al 2,5% entre 1962-1968. La elasticidad empleo-producto efectivamente baja en ese último periodo, lo cual puede explicarse tanto por la alta intensidad en capital de algunos de los sectores más dinámicos en ese periodo (químicos y petroquímicos), como por la baja utilización de capacidad entre 1962 y 1967. El sector industrial no es un empleador sustancial en ninguna parte del mundo; sin embargo, en Colombia la evidencia no indica un patrón de crecimiento industrial especialmente inconveniente al respecto y la opinión prevalente parece de nuevo basarse en las tendencias observadas en la década pasada. Lo que posiblemente sea cierto, es que una estructura de protección y una política cambiaria que hubieran discriminado menos

87 Hutchenson, tablas 1.3, pág. 16 y 1.5, pág. 18.

88 Berry, págs. 101-102.

89 Berry y Thouni, (23), pág. 92.

contra las exportaciones, podrían haber mejorado en algo, si bien no dramáticamente, el record de empleo del sector manufacturero.

En cuanto a la subutilización de capacidad, si bien esta se dio en varios periodos como ya se explicó, no parece ser exagerado comparada con la de otros países. El estudio de Thoumi[90] indica un nivel de utilización en 1970 similar al de los EE.UU. y superior al de varios países en desarrollo para las cuales se cuenta con estudios. En particular, los sectores intensivos en capital operan en tres turnos. No así los intensivos en trabajo, lo cual puede deberse a problemas de administración y a sobrecostos debidos a la legislación laboral. En todo caso, no hay duda de que como consecuencia de las ciclos de expansión -deflación y liberación-control, inducidos por el manejo cambiario, se incurrió durante muchos periodos en altos costos par la acumulación de inventarios especulativos (entre ellos de bienes de capital) para luego mantenerlos subutilizados debido a una baja expansión en la demanda agregada.

Finalmente, el estudio de Todd[91], sugiere que la discriminación en contra de las empresas pequeñas y medianas ha tenido costos de eficiencia importantes. Dicha discriminación alcanzó su pico en 1968-1969, por la intensidad en el uso de las licencias de importación y la discriminación en el manejo crediticio.

En síntesis, hacia 1967-1969, el país se encontraba abocado a una sustitución de importaciones en ciertos sectores muy intensivos en capital e ineficientes; en su mayor parte con el concurso de capital extranjero y en buena parte con el de capital estatal; con un bajo nivel de utilización debido a factores coyunturales; generando poco empleo en el contexto de una situación de desempleo global preocupante; y sometido a crisis cambiarias agudas y cada vez más frecuentes. Entre 1962 y 1967 aproximadamente el 25% de la inversión industrial se efectuó en derivados del petróleo[92]. En 1969 el 40% de los recursos del IFI se hallaba invertido en químicos y petroquímicos y estos sectores recibían el 25% de los créditos del FIP, a pesar de que correspondían solo al 8% de la producción y el empleo industrial[93]. Además, el gobierno en esos años estaba realizando grandes inversiones en el ensamblaje de automotores en asocio de capital extranjero. No es extraño que en esas circunstancias se hubiera gestado una actitud muy crítica respecto al desarrollo industrial del

90 Thoumi. (39.1).

91 Todd, M. (38).

92 Thoumi. (39.2).

93 Mortawetz. (25.1).

país, a la política de protección y a la participación estatal en la industria. Como se ha visto, sin embargo, la acritud de los juicios no guarda en general relación con la realidad y recayó en forma desigual sobre la participación estatal y no sobre la de capital extranjero.

En todo caso, es evidente que se requerían modificaciones de importancia en cuanto a la política cambiaria, al nivel de protección efectiva a las exportaciones, al manejo de las instrumentos de control discrecional, al nivel de protección otorgado a un grupo de industrias muy ineficientes, a la estructura de protección arancelaria en general y al tratamiento al capital extranjero. En particular, resulta claro que la política de protección había sido muy errática y sujeta en exceso a exigencias coyunturales de orden cambiario, fiscal y monetario; y que se requeriría, por lo tanto, de un lado, un manejo más eficiente de la política monetaria, fiscal y cambiaria que permitiera una mayor autonomía a la política de protección y, de otro, una mayor planificación del proceso de desarrollo industrial y de la política de protección.

En el periodo 1967-1977 se introdujeron algunos cambios en la dirección requerida, como se discutió en la próxima sección. Pero queda mucho por hacer, como se indicara más adelante.

IV. La promoción de exportaciones y crecimiento económico entre 1967-1977

Las reformas en el manejo cambiario introducidas en 1967 han permitido obviar muchos de las costos asociados con los ciclos liberación-reducción de importaciones y especialmente expansión-deflación, que caracterizaron las periodos anteriores. Como ya se menciono, Carlos Díaz concluye que fue el haber resuelto el último ciclo lo que básicamente permite explicar el alto crecimiento económico durante 1967-1973[94]. Vale decir que a diferencia de periodos anteriores, la nueva política cambiaria, orientada a mantener el valor real de la tasa de cambio mediante mini devaluaciones nominales continuas[95]; permitió la expansión sostenida de la demanda agregada sin incurrir en crisis cambiarias, con lo cual se hizo posible la mayor utilización de las factores productivos nacionales, en primer lugar, y en segundo lugar, se evitaron las restricciones temporales en importaciones de bienes de capital, con su efecto nocivo sobre la tasa de inversión.

La nueva política de mantener la tasa real de cambio, además, ha reducido muchos de los sesgos que caracterizaron el proceso previo de sustitución: en particular las sesgos a favor de la dependencia en insumos importados y de la intensidad en capital, y en contra de las exportaciones.

[94] Este crecimiento en parte se explica, naturalmente, por los precios altos del café, pero aún comparándolo don el periodo 1948-1956 es evidente que hubo otros factores en acción..

[95] Véase Cuadro 9.

Este último se redujo aún más mediante el incremento de los subsidios y mecanismos de apoyo a la exportación. La Ley 81 de 1960 había introducido una exención tributaria sobre el 40% de las rentas obtenidas en la exportación y en 1962 comenzó la aplicación efectiva del llamado Plan Vallejo[96], instituido desde 1956, que liberaba de pagos de arancel sobre insumos a ciertos exportadores. En 1967 la exención se substituyó por un subsidio directa -el CAT- del 15%, con 9 meses de maduración y exento de impuestos, lo cual equivalía a un subsidio efectivo de aproximadamente el 18%, ligeramente superior al valor máximo de la anterior exención. Este subsidio beneficia un número mayor de empresas y lo hacía más uniformemente (puesto que no dependía de la utilidad gravable de estas). Además se estableció el llamado Plan Vallejo Jr.[97] y se instituyó Proexpo, con el objeto de facilitar crédito a tasas institucionales[98] subsidiadas y apoyar la comercialización externa de las exportaciones. En octubre de 1974, el CAT y el Plan Vallejo se limitaron a exportaciones que produjeran un valor agregado nacional mínimo y, aunque se redujo el CAT, se ampliaron considerablemente los recursos se de Proexpo[99] y se aceleró la tasa de devaluación real. En 1977 se redujo la tasa de devaluación nominal y cayó la tasa real para las exportaciones, a pesar de la devaluación del dólar, pero se compensó parcialmente a las exportaciones menores con aumentos en el CAT y sobre todo con una disminución en las tasas de interés del crédito de Proexpo[100]. Estas últimas, ante las mayores tasas nominales de interés en el mercado libre como consecuencia de la inflación, y ante el gran aumento en los recursos de Proexpo, han llegado a representar un subsidio considerable[101]. Considerando todos los factores, la tasa efectiva real de cambio a las exportaciones subió de 1967 a 1971, volvió al nivel de 1967 en 1973 y a finales de 1976 estaba un 20% por debajo de ese nivel. Véase Cuadro 21.

En síntesis, durante este último periodo, a diferencia de los anteriores, se ha mantenido una preocupación constante por no discriminar contra las exportaciones, lo cual se refleja en que la tasa

96 C. Díaz, págs. 57-58.

97 Consistente en permitir gozar de los beneficios del Plan Vallejo a exportadores que ya habían pagado aranceles sobre insumos.

98 Con base en el producto de un impuesto de $1\frac{1}{2}\%$ sobre el calor CIF de las importaciones y cupos de redescuento en el Banco de la República.

99 La tasa de impuesto CIF a las importaciones se elevó del 1,5 al 5% en un lapso de 3 años.

100 Del 18 al 13%.

101 Aproximadamente equivalente a un CAT del 9%: 6,5% el crédito de prefinanciación y 2,5% al de postembarque. Véase G. Perry (30.4).

de cambio real efectiva para estas no ha sufrido variaciones apreciables. Aún cuando posiblemente hoy en día la protección efectiva para la mayoría de las exportaciones industriales continúa siendo menor que la otorgada a las ventas domésticas de los mismos productos o similares (Cuadro 20)[102], el contraste con la situación anterior sugeriría que el rápido crecimiento de las exportaciones menores durante el periodo (Cuadro 19) ha estado vinculado con la nueva política. En efecto, varios estudios sobre comportamiento de la exportaciones menores colombianas indican que estas han respondido significativamente al valor de la tasa real efectiva de cambio[103] y aún cuando las exportaciones menores venían creciendo desde principios de los 50, resulta clara su aceleración a partir de 1960 y especialmente desde 1967.

Sin embargo, debe distinguieres entre el caso de las exportaciones menores agropecuarias e industriales. En el sector de agropecuario, al menos parte de la expansión se debió al gran incremento en sus precios relativos internacionales entre 1972 y 1974. De hecho Colombia no incrementó apreciablemente su participación en los mercados externos respectivos. Por lo demás, la expansión de las exportaciones no correspondió a un aumento en producción, sino que en su mayor parte se hizo a expensas del mercado interno, contribuyendo así a la escasez relativa de alimentos y al proceso inflacionario reciente, en buena parte halonado por los precios de alimentos. Vale decir, en cuanto hace a las exportaciones agrícolas menores, su rápida expansión, al menos entre 1970 y 1974, no contribuyó apreciablemente al crecimiento económico (ni evitó el relativo estancamiento de la producción agrícola). Apenas permitió incrementar la tasa de acumulación de reservas y en cambio condujo a costos apreciables en términos de inflación y disponibilidad de alimentos. Si bien dicha expansión estuvo determinada en su mayor parte por factores exógenos, la política de promoción contribuyó a estos resultados, por cuanto se otorgaba una mayor protección a las exportaciones que a las ventas domésticas. Esta experiencia sugiere que debe replantearse el problema del "fomento" a las exportaciones agropecuarias, coma efectivamente se propone el Capitulo V.

En cuanto a las exportaciones menores industriales, la historia parece bien diferente. De un lado Colombia ganó participación en los mercados externos y sus exportaciones de manufacturas crecieron con mayor rapidez que el promedio de los de países desarrollados, países en desarrollo y otros países en América Latina, en particular. En la década de los sesenta, aproximadamente un 74% del aumento en las exportaciones manufacturadas

[102] C. Díaz, tabla 2-12. pág. 60.

[103] C. Díaz, Tegeiro y Elson, Urdinola y Mallon, Sheahan y Clark.

obedeció a incrementos en participación en los diferentes mercados[104]. Aún cuando buena parte de su crecimiento global tuvo como destino las áreas de integración (ALALC y especialmente Grupo Andino) , la evidencia mencionada sugiere que la nueva política ha tenido una incidencia definitiva en el comportamiento de las exportaciones menores industriales. De otra parte, y a pesar de que no se ha adelantado un estudio similar al de Junguito para este caso, parece claro que la expansión de las exportaciones ha contribuido, aunque ligeramente, al crecimiento de la producción industrial. Este fue rápido entre 1968 y 1974 . Entre 1967-1970 se explica aproximadamente un 8% por la expansión de las exportaciones (Cuadro 4), contribución muy superior a la de las periodos anteriores.

Ahora bien, cabe preguntarse si el proceso de crecimiento de las exportaciones de manufacturas y la política de promoción han removido los demás sesgos observados en el proceso de sustitución de importaciones y la política de protección. La comparación con el grupo de industrias sustitutivas de importaciones que tuvo más dinamismo en la década de los sesenta, favorece en todos las aspectos a las industrias de exportaciones (véase Cuadro 26). Sin embargo, las exportaciones industriales parecen ser hasta el momento tanto o más intensivas en importaciones que para el promedio de la actividad industrial[105], quizá algo menos intensivas en capital[106], más concentradas en firmas grandes[107] y con una participación superior de capital extranjero[108]. En efecto, como, ya se observó, son precisamente firmas embarcadas en el proceso de substitución, o que la terminaron hace algún tiempo, las que responden par la mayor parte de las nuevas exportaciones, aun cuando en promedio, exportan menos del 10% de su producción[109].

¿Cómo se explica este fenómeno si la nueva política cambiaria indudablemente redujo varios de los sesgos en que se incurrió en la industrialización pasada? De una parte, dicho fenómeno podría relacionarse con la circunstancia de que a pesar del proceso gradual de liberación de importaciones, se mantiene esencialmente la misma estructura de

104 Cabarrony y Spillane, pág. 4.

105 C. Díaz, págs. 173-176, DANE.

106 Ibid y Thouni, (39.3).

107 C. Díaz.

108 C. Díaz, DANE (10.3). Véase Cuadro 22.

109 Ver datos en C. Díaz. Un grupo de firmas grandes que representaban en 1973 el 42% de las exportaciones manufacturadas, vendían el 90,5% de su producción internamente.

protección efectiva, como ya se anotó. Pero también, sin duda, a la relativa eficiencia de la industria colombiana que se gestó en el proceso de sustitución. Cabe observar que las pocas firmas exportadoras nuevas son de capital extranjero, lo cual sugiere, posiblemente, la necesidad de la protección para la consolidación de una industria nacional eficiente[110]. Por otra parte, las características de las firmas exportadoras se pueden deber al hecho de que buena parte de las exportaciones manufacturadas se dirigen a ALALC y especialmente al Grupo Andino[111], en cuyo ámbito nuestras ventajas comparativas son especiales. Esto podría explicar en gran medida la relativa intensidad de capital en las exportaciones industriales colombianas.

Adicionalmente debe observarse que los instrumentos de promoción han propiciado los mismos sesgos. En efecto, ni la aplicación del CAT ni el crédito de Proexpo, favorecieron las exportaciones con mayor valor agregado nacional, y el Plan Vallejo evidentemente favoreció aquellas más intensivas en importaciones. Las reformas del 74 vincularon al CAT y al Plan Vallejo a un nivel mínimo de valor agregado nacional, reduciendo en alguna medida este efecto. Por lo demás, el Plan Vallejo y el crédito de Proexpo, por sus mecanismos de funcionamiento[112], favorecen también a las empresas grandes. El otorgamiento de licencias, y en particular de licencias globales que se ha convertido en un instrumento crucial de orientación de la actividad industrial, tanto por su menor tasa arancelaria como por sus ventajas financieras[113], opera en la misma dirección.

Para completar la visión de este último periodo, debe recordarse que en los años recientes se ha seguido un proceso lento de liberación de los controles para-arancelarios, los cuales habían alcanzado su climax hacia 1967, y de reducción del arancel promedio y su dispersión aunque sin que haya cambiado esencialmente la estructura de protección.

Ahora bien, una relativa liberalización y reducción en niveles de protección ha sido y es posible precisamente por el relativo grado de eficiencia de la industria nacional. Pero, por eso mismo, sus posibles beneficios en mayor eficiencia no pueden ser tan dramáticos coma se ha sugerido. De otra parte, las beneficios de la política de liberalización en reducción de rentas monopolísticas posiblemente

110 Berry, resumen del libro, pág. 36.

111 F. Thoumi (39.3). A Fuentes 14. C. Díaz, 11.1, pág. 72.

112 La discrecionalidad en los contratos de Plan Vallejo opera en favor de empresas grandes (ver C. Díaz) lo mismo que las reglas de operación del sistema bancario, el cual es el que en última instancia asigna el cédito de Proexpo.

113 A. Urdinola, comentarios en Financiamiento Externo 1977, Asociación Bancaria.

han sido moderados. Las dos últimas afirmaciones se refuerzan al considerar que no se ha reducido la alta protección de aquellos sectores en donde se han gestado los mayores costos de ineficiencia y de rentas monopolísticas para el capital extranjero (automotriz, electrodomésticos, algunos productos química -principalmente fibras artificiales, farmacéuticas y petroquímicos- metálicos básicos y algunos metálicos).

V. Tendencias y perspectivas en los mercados internacionales

Habiendo revisado la experiencia pasada en materia de política comercial y crecimiento económico en el país, sintetizaremos en esta sección las principales tendencias y perspectivas en el comercio mundial y sus implicaciones[114] para con base en este y en el análisis previo, formular algunos replanteamientos para la política comercial en la próxima década (Sección VII).

En primer lugar, debe observarse que si se excluye el petróleo, los términos de intercambio para los países en desarrollo del mundo capitalista continuaron entre 1970 y 1976 la tendencia al deterioro que traían al menos desde 1950[115] y que prevee que esa tendencia continúe en adelante[116]. Véase cuadros 23 y 24.

Esa tendencia se identificó en el pasado con la del deterioro secular de los términos de intercambio de los productos básicos, en cuya producción y exportación se especializaban los países en desarrollo. El incremento en los precios reales del petróleo por la acción colusoria de la OPEP y el "boom" de precios en muchos productos agrícolas en 1973 y 1974 hicieron pensar en una posible reversión de dicha tendencia. En cuanto a los precios relativos de los productos agrícolas, sin embargo, se prevee que continúen a la baja, con la excepción de unos pocos como la carne[117], y de hecho en el periodo 1970-1976 apenas experimentaron una leve mejoría[118]. En efecto, las fuerzas que han determinado el deterioro de tales precios relativos siguen en operación. Ellas son, de una parte el lento crecimiento de la demanda, debido al bajo crecimiento del consumo interno en los países industrializados y a la política de protección no arancelaria a su producción local, las cuales, como en el caso de la Política Agrícola

[114] La síntesis que se ofrece en esta sección se basa en trabajos previos del autor: ver G. Perry (30.2) y (30.4).

[115] Perry (30.1) Birf 3.

[116] Birf (3.2).

[117] Birf (3.2).

[118] Perry (30.1), Birf 3.

Común de la Comunidad Económica Europea, impiden que esta compita abiertamente con las exportaciones de los países en desarrollo y por lo demás estos países exhibirían tasas de crecimiento económico menores que en el pasado. El otro factor que explica la tendencia al deterioro en los términos de intercambio de los productos agrícolas, es el hecho de que los ciclos en sus precios internacionales provocan una reacción asimétrica en la oferta de los países exportadores: aún cuando se trate de controlar el precio interno a los productores, por razones políticas han resultado imposible evitar el "boom" de siembras y ante precios bajos la producción no disminuye en igual medida, con lo cual se gesta una tendencia secular a la superproducción frente al lento crecimiento de la demanda.

La posibilidad de modificar esta última tendencia a través de acuerdos de productores en el caso de productos que no compiten con sintéticos[119], parece remota dadas las dificultades inherentes a su negociación y operación[120], aún cuando esa posibilidad merece todos los esfuerzos posibles. De otra parte, los acuerdos de productores y consumidores tienen una mayor viabilidad pero si bien pueden contribuir a la estabilización de los precios, solo indirectamente y en forma no muy significativa afectarán su nivel promedio, a no ser que se logre que las precios de referencia se liguen a las de las manufacturas exportadas por las países industrializados (la llamada "indización"), lo cual no parece políticamente posible en el mediano plazo[121]. Lo mismo puede decirse sobre las perspectivas del Programa Integrado de Productos Básicos, promovido par la UNCTAD, el cual pretende organizar un sistema de acuerdos para varios productos básicos, alrededor de un Fondo Común para el manejo de existencia.

Por el contrario, las perspectivas en precios son mejores, y la viabilidad de acuerdos de productores es mayor, en el caso de varios minerales y sobre todo de los energéticos (hidrocarburos, uranio, etc.). Especialmente en el caso de las últimas, ello permite prever una alta rentabilidad para las inversiones nacionales en estos sectores, ya sea para exportar o para sustituir importaciones. En efecto, las altos precios de las hidrocarburos conllevan rentas monopolísticas y cuasi-rentas par escasez del producto. Mientras las costos de exploración y explotación en Colombia no se eleven al nivel de las de las explotaciones en Alaska, que son apenas marginalmente rentables, cabría esperar una retribución generosa a la inversión en este sector.

---

[119] Para los productos agrícolas que compiten directamente con sintéticos, los acuerdos de productos para elevar precios serían ineficaces e incluso inconvenientes en el mediano plazo, par cuanto provocarían su substitución en el consumo.

[120] Véase una discusión detallada al respecto en Perry (30.1) Singh 34.

[121] Perry (30. 1).

De otra parte la exportación de productos básicos se enfrenta al problema de que su comercialización y su procesamiento están, por lo general, en manos de unas pocas transnacionales, con sede en países industrializados. El procesamiento, por lo demás, tiene lugar en su mayor parte en las últimos, al amparo de una considerable protección efectiva arancelaria y por fletes de transporte[122]. Singer y Prebish han argumentado que además de que esta situación resulta en bajos márgenes de ganancia para las países exportadores[123], contribuye al deterioro relativo de sus términos de intercambio par cuanto facilita que las incrementos en productividad obtenidos tanto en la producción como, por supuesto, en el procesamiento de productos básicos, se lo apropien dichas empresas y los países industrializados.

Estos hechos llevan a considerar, de una parte, la conveniencia de que los países en desarrollo busquen una mayor participación en la comercialización internacional de productos básicos[124]. Asimismo, exigen una acción de los países en desarrollo en las mesas internacionales de negociación para buscar modificar la estructura de protección efectiva en las países industrializados y sugieren la conveniencia de acciones unilaterales compensatorias, como el subsidio al procesamiento local o la imposición de gravámenes o restricciones a la exportación de productos en su estado natural (como lo ha hecho Colombia en el caso del cuero), dependiendo del caso particular.

Una vía que permitiría moderar las tendencias mencionadas en cuanto a exportaciones agrícolas, consiste en el incremento del intercambio en productos básicos con otros países en desarrollo y con las países socialistas, cuya demanda puede crecer más rápidamente que las de las países industrializados, al estar sujetos con menor rigor al efecto de Engel (por su menor nivel actual de ingreso per cápita) y al presentarse mejores perspectivas de crecimiento económico en el mediano plazo. No obstante, el predominio de las empresas transnacionales en la comercialización internacional de estos productos, el desarrollo de las líneas de transporte (que ha seguido la dirección centro periferia) y los criterios para fijación de tarifas de transporte en las convenciones internacionales, han incidido en que el comercio interregional entre las países en desarrollo (tanto en productos

---

122 Perry (30. 1) y (3. 4). Las tarifas de transporte son fijadas por conferencias internacionales, en proporción al grado de procesamiento de productos, así ello no afecte los costos reales de transporte. Las arancelarias se escalonan según el grado de procesamiento otorgando una alta protección efectiva a la industria procesadora de los países industrializados.

123 Excepto en productos en que se tienen grandes ventajas comparativas, como en el caso del café en Colombia.

124 Como se ha estado promoviendo por ejemplo, en el caso del banano a través de la UPEB, y como Colombia lo ha hecho en el caso del café.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

básicos como en manufacturados) haya tenido un escaso desarrollo[125].

De otra parte, muchos países en desarrollo, entre ellos Colombia, no han sabido aprovechar a plenitud las posibilidades que ofrece el intercambio con países socialistas[126].

No obstante lo anterior, las tendencias anotadas sugieren ante todo la urgencia de la industrialización en países exportadores de productos agrícolas, como es el caso de Colombia. En efecto, el cultivo del café y otros pocos productos agrícolas, al generar la mayoría de las divisas requeridas para adquirir los bienes de capital que requiere el desarrollo económico del país, juegan un papel equivalente al del sector productor de bienes de capital en las países desarrollados. Pero, mientras en las últimas dicho sector muestra especial dinamismo y sus exportaciones enfrentan términos de intercambio favorables, en Colombia, y en otros países en desarrollo exportadores de productos agrícolas, el sector equivalente muestra un lento crecimiento y enfrenta terminos de intercambio desfavorables. Aunque la diversificación de exportaciones agrícolas ha atenuado la inestabilidad en nuestro sector externo y ha garantizado su expansión para que no se convierta en un cuello de botella, esta no ha podido ni podrá modificar las tendencias señaladas. Estas en principio, solo podrán revertirse a través de la industrialización, ya sea esta sustitutiva de importaciones o exportadora y, en particular, a través de la producción de bienes de capital.

Ahora bien, ¿qué perspectivas presentan las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo? Examinando la experiencia reciente se concluye que si bien su expansión ha sido considerablemente mayor que la de las exportaciones de productos básicos de estos mismos, han enfrentado muchos problemas similares a los que pretendía evitar. De una parte, muchas de estas exportaciones se han concentrado en rubros que sufren igualmente la ley de Engel (confecciones, textiles, calzado) y aún cuando la expansión ha sido rápida, desplazando producción local en las países industrializados, por esta misma razón se ha enfrentado a un proteccionismo considerable y creciente por parte de dichos países. Las restricciones comerciales en algunos de estos rubros como en textiles y confecciones, han llegado a niveles ridículos[127]. De hecho, a medida que los países en desarrollo han ido penetrando los mercados industrializados

[125] Perry 2, Keesing 2 y 3.

[126] Perry (30.3) UNCTAD.

[127] Como es el caso en nuestra última renegociación del Convenio bilateral sobre Textiles y Confecciones con la Comunidad Económica Europea en 1977. Dicho acuerdo permite que nuestras exportaciones de hilazas, tejidos y confecciones de algodón crezcan apenas en un 0,5% anual a cada uno de los países de la comunidad.

en otro tipo de articulos, han enfrentado también un proteccionismo creciente (vr.gr. en productos de madera, electrónicos, utensilios, etc.). Esta tendencia parece inevitable ante el escaso poder de retaliación de los países en desarrollo, la falta de mecanismos de sanción que impidan la violación de las acuerdos internacionales por parte de los países industrializados y las perspectivas de lento crecimiento económico en dichos países. En efecto, este proteccionismo especifico se ha agravado considerablemente desde la recesión de 1974-1975, y de la lenta recuperación económica posterior en los países de la OECD.

De otra parte, la expansión de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo entre 1960 y 1976 se apoyó en parte en algunas medidas la liberalización en las países industrializados durante el periodo: las desgravaciones arancelarias acordadas en la "ronda Kennedy" de negociaciones en el GATT, las cuales, aunque beneficiaron ante todo el comercio de los productos manufacturados entre las países industrializados, algún efecto tuvieron sobre el intercambio Norte-Sur; la institución de las sistemas generales de preferencias en la CEE, la AELC y el Japón[128] y, en particular, la relativa apertura de este último mercado, quizá el más protegido de todos los de la OECD con anterioridad, a las exportaciones de las países en desarrollo. Se estima que las medidas de liberalización recientes (la institución del SGP en Canadá y los EE.UU. en 1975 y 1976) y las que se preven como consecuencia de las negociaciones actuales en el GATT, tendrían un menor impacto[129]. Por demás, Colombia y muchos países latinoamericanos han venido enfrentando progresivamente en las mercados europeos los márgenes de preferencia que la AELC y la CEE se han otorgado entre si y a terceros (a los países de la cuenca del Mediterráneo y a los países en desarrollo del África, el Caribe y el Pacífico firmantes de la convención Lomé).

A pesar de lo anterior, no hay duda de que las posibilidades de expansión de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo son mayores que para sus exportaciones agrícolas y que dependen en gran medida de las políticas comerciales que apliquen, como lo ha demostrado la experiencia relativa de distintos países[130]. Sin embargo, algunas consideraciones adicionales hacen plantear la inquietud de si el progreso de la industrialización en los países en desarrollo

---

128 A pesar de sus grandes limitaciones: exclusión de los productos "sensitivos" que corresponden a rubros mayores de exportación de los PED; cuotas globales y por país; discrecionalidad de cada país para alterar su SGP, etc.

129 Perry (30.2), BIRF (3.4).

130 El crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los PED, se ha concentrado substancialmente en unos cuantos países que han aplicado políticas agresivas de promoción de exportaciones. Perry, (30. 2).

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

puede o debe depender ante todo de la expansión de sus exportaciones y, en particular, a los países industrializados.

Esta inquietud se refuerza al considerar las tendencias observadas hasta el presente en cuanto a la estabilidad, los márgenes de ganancias y los términos de intercambio de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo. En efecto, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se han concentrando en productos concurridos por el lado de la oferta, salvo en algunos casos como en textiles y confecciones, en las que la comercialización internacional está muy dominada por empresas transnacionales. Por lo tanto, se han observado problemas similares a los encontrados en productos básicos, en cuanto a la existencia de bajos márgenes de ganancia, inestabilidad de precios y tendencia a la baja en las precios relativos.

De hecho entre 1974 y 1975 el deterioro relativo de los términos de intercambio de los países en desarrollo a los de las países industrializados (al exceptuar las exportaciones de petróleo), no se debió a una disminución general en los precios relativos de las exportaciones agropecuarias (que aumentaron frente a las manufacturas), sino posiblemente en los de las manufacturas que exportan los países en desarrollo frente a los que exportan los países industrializados. Más aún, en la recesión de 1975 los precios absolutos de las exportaciones manufacturadas de las países en desarrollo disminuyeron, mientras los precios promedio de las exportaciones de manufacturas continuaron aumentando.

Por lo demás, buena parte de las exportaciones de manufacturas, especialmente, de los países Asiáticos y México, han consistido en el ensamblaje de productos importados. La contribución al valor agregado nacional y a la balanza de pagos de estas exportaciones es baja. Como con frecuencia parte de este valor agregado se lo apropia la inversión extranjera, el efecto neto es aún menor y se reduce en gran parte a la remuneración al empleo directo no-calificado. Difícilmente puede pensarse que este tipo de exportación de manufacturas convenga a un país como Colombia o aún que corresponda a sus ventajas comparativas. Este tipo de exportación se favorece mediante el uso de mecanismos como el Plan Vallejo y las zonas francas que el país debería entrar a rectificar.

De otra parte, debe observarse que la capacidad de las empresas transnacionales para apropiarse del valor agregado nacional distinto a salarios, es muy grande. La subestimacieon de exportaciones y la sobreestimación de importaciones, pagos por tecnología, administración, comercialización y servicios financieros, pueden obviar las impuestos y restricciones cambiarias del país anfitrión, y hacer que su participación efectiva en las utilidades sea muy superior a su participación en el capital de las empresas. Por lo tanto, la internacionalización creciente y ya muy considerable del comercio internacional por parte de las empresas transna-

cionales[131] plantea con frecuencia un dilema serio a los países en desarrollo: o negocian con ellas, cediendo buena parte de las ganancias en comercio, o trabajan par cuenta propia en un mercado cada vez más reducido (en terminos relativos) y más incierto. En ocasiones, esta última alternativa se enfrenta además a la casi inexistente o muy costosa posibilidad de transferir tecnología. En efecto, es ante todo la inexistencia de un mercado libre de transferencia de tecnología[132], y secundariamente el apoyo de las políticas arancelarias e impositivas de los países industrializados a la expansión de sus inversiones privadas en el extranjero, lo que ha determinado el dominio del comercio mundial por parte de las transnacionales.

Los problemas relacionados con el capital transnacional ciertamente no se limitan a las exportaciones manufacturadas sino a todo el proceso de industrialización en los países en desarrollo. Ellos sugieren, de un lado la urgencia de coordinar estrechamente la política comercial -tanto la protección a la producción local como el fomento a las exportaciones- y en general la política de desarrollo industrial, con las políticas de admisión y control al capital extranjero. Así mismo sugieren la gran importancia de apoyar un proceso autónomo de selección, transferencia regulada, adaptación y generación local de tecnología que permita reducir esa dependencia y adquirir mayor poder de negociación frente a las empresas transnacionales. Como la generación de tecnología va íntimamente ligada con la producción de maquinaria y equipo, se refuerza la necesidad de profundizar el proceso de sustitución de importaciones que apenas comienza, en países como Colombia, para este tipo de bienes, los cuales, por demás, presentan tendencias al crecimiento de sus precios relativos a nivel internacional.

VI. La política cambiaria y comercial para la próxima década

A. La adopción del libre comercio y el papel de la política comercial

La presente sección tiene por objeto recoger las lecciones de nuestras experiencias pasadas y las implicaciones de las tendencias y perspectivas del comercio internacional, para proponer una reestructuración de la política comercial para la próxima década. Antes de pasar a la discusión detallada de las propuestas de cambio, conviene precisar en que forma puede contribuir la política comercial, y en el comercio exterior mismo, al desarrollo económico. Tanto más cuanto que en los últimos años ha aparecido una nueva fe, la del crecimiento económico dirigido por las exportacio-

131 Véase Perry (30. 2).

132 Amparado por la Convención de París. etc.

nes, con apóstoles muy activos y cuyas prédicas no han dejado de ser atendidas en Colombia. Ella propone un activo fomento de las exportaciones, la reducción de aranceles y la libertad cambiaria y comercial, como medios para promover efectivamente las exportaciones y evitar las ineficiencias que esta doctrina le asigna a las procesos de sustitución de importaciones.

En defensa de esta tesis se citan las experiencias de algunos países y territorio asiáticos (Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) en las que se han dado simultáneamente altas tasas de crecimiento económico y de las exportaciones.

Sus pregoneros, además, comparan la experiencia relativamente más favorable de algunos países orientados a la exportación con la de vecinos muy encerrados en el mercado interno. En América Latina se encuentran casos similares a los de los países orientales citados atrás, pero señalan los progresos relativos de México, Brasil y, en menor medida, Colombia, frente a otros como Argentina, Chile y Perú.

Los ejemplos que sustentan el nuevo paradigma son a veces equivocados, como en el caso del Japón. En efecto, su crecimiento económico de postguerra y aún la expansión de sus exportaciones manufacturadas, constituyen ante todo una consecuencia de su desarrollo industrial planificada, y muy protegido, pero eficiente. Con frecuencia esos ejemplos son atípicos, como en el caso de Hong Kong, Taiwán y Singapur, territorios insulares que albergan una población pequeña, con un sector agropecuario casi inexistente y que por lo tanto requerirían de manera muy especial los mercados externos para su crecimiento económico. El absurdo de aceptar esta tesis sin ninguna limitación se ve muy claramente al considerar casos como el de la India; ¿cómo puede ser que un país de un ámbito económico y geográfico tan extenso dependa de sus exportaciones para su crecimiento? En el caso de muchos países latinoamericanos no cabe duda que el haber seguido una política equivocada de sustitución de importaciones (la cual facilitó el crecimiento de una industria muy dependiente en las importaciones discriminó contra las exportaciones y no amplió suficientemente el mercado interno) provocó un estrangulamiento del sector externo, permitió la gestación de ramas muy ineficientes y, en fin, contribuyó a un relativo estancamiento. En esas circunstancias, cierta liberalización de las economías y remover la discriminación contra las exportaciones evidentemente acarrea beneficios. En el caso colombiano hemos visto que se incurrió en algunos de esos excesos, sobre todo en la década de los 60, aunque ciertamente en menor proporción que en otros casos latinoamericanos, y que la relativa liberalización de la economía, el mayor apoyo a las exportaciones y sobre todo la nueva política cambiaria de los ultimos años, han traído indudables ventajas. Pero de ahí a proclamar las virtudes de una total libertad de cambios e importaciones y otorgar a las exportaciones el papel estelar en el crecimiento, hay un gran paso.

Estas tesis son particularmente sospechosas por cuanto proceden y son promovidas por las mismas entidades y círculos que, en el pasado, le otorgaron ese mismo papel a la ayuda externa, precisamente bajo el supuesto de que los países en desarrollo sufrían de una inelasticidad crónica en sus exportaciones (lo que se ha denominado el pesimismo" exportador)[133]. La "ayuda" no constituyó la panacea que se había ofrecido. Su flujo en la década pasada fue inferior al monto acordado y sin embargo los países en desarrollo superaron con creces las metas de crecimiento que supuestamente dependian de aquel. De hecho, muchos países en desarrollo resolvieron mediante la adopción parcial del tipo de políticas que hoy se eleva a un nuevo pedestal, de supuesto problema estructural que justificaba conceptualmente el papel estelar de la ayuda[134].

La gran mayoría de los países que han logrado desarrollarse e industrializarse (los EE. UU., la mayoría de los países de Europa Occidental y más recientemente de Europa Oriental, la URSS, Australia, Nueva Zelanda, Suráfrica, etc.), algunos de los cuales cohibieron tasas de crecimiento tanto más notables que las de los países asiáticos citados, basaron su desarrollo en la expansión del mercado doméstico en altas tasas de acumulación de capital y en el progreso técnico. Aún más, en la experiencia reciente de desarrollo económico descollan países coma la China Popular, virtualmente encerrados en su mercado interno, y varios de los países que han experimentado altas tasas de crecimiento en sus exportaciones exhiben un record más bien pobre en crecimiento económico[135]. De hecho, los factores básicos para el crecimiento económico son justamente la tasa de acumulación de capital el progreso tecnológico y la expansión del mercado. La política comercial y el comercio exterior pueden frenar o estimular la dinámica de estos factores, pero no determinarla o suplantarla. Así, por ejemplo, en un país tan dependiente en las importaciones de bienes de capital y de algunos insumos, como es en la actualidad Colombia, la estabilidad cambiaria ha resultado fundamental para permitir la realización de la inversión deseada y la plena utilización de los recursos productivos. Un proteccionismo excesivo y no planificado puede conducir, como ha ocurrido parcialmente, a orientar la inversión a actividades poco productivas y a permitir ineficiencias notorias. Cierta dosis de liberalización puede inclusive inducir cambios tecnológicos y aumentos en la productividad, en actividades razonablemente sometidas a la competencia internacional tanto en los mercados

133 Elasticity-pessimism.

134 Por demás, la tal "ayuda" resultó muy onerosa por sus condicionamientos tecnológicos, económicos y políticos y provocó con frecuencia problemas indeseables: un relajamiento en los esfuerzos de ahorro interno y exportaciones, la aparición de déficits fiscales crónicos y la creación de un fuerte lazo de dependencia de la inversión pública en las agencias multilaterales de crédito.

135 Véase Stewart F. en Helleincl Ed. A World Divided (20.3).

externos como en el doméstico. La demanda por exportaciones puede constituir un complemento útil a la expansión del mercado interno al garantizar un adecuado nivel de la demanda efectiva, en particular en algunas actividades. La estructura de protección efectiva puede contribuir a orientar el proceso de industrialización en forma conveniente e inconveniente. Vale decir, la política cambiaria y comercial, y el comercio exterior, pueden ser auxiliares muy útiles en el proceso de desarrollo económico, o pueden por el contrario, obstaculizarlo o inhibirlo, pero en todo caso no pueden constituir su causa fundamental en el largo plazo. En palabras de Sir Arthur Lewis: ... "El comercio se convirtió en motor del progreso en el siglo XX, pero no es este su oficio propio. El motor de crecimiento debe ser el cambio tecnológico, con el comercio internacional como lubricante y no como combustible. La puerta de acceso al cambio tecnológico la abren las revoluciones agrícola e industrial, que dependen una de la otra. El comercio internacional no puede sustituir al cambio tecnológico, así que quienes dependen de dicho comercio como de su más alta esperanza están condenados al fracaso. El punto más importante en la agenda del desarrollo es transformar el sector alimentario, crear superávit agrícola para alimentar la población urbana y crear con ella la base interna para la industria y los servicios modernos[136]. C. Díaz concluye algo similar respecto al impacto de la política comercial sobre el empleo y la distribución del ingreso. Según él, el dividendo principal que podría derivarse de una adecuada política cambiaria y comercial, es el de que los gestores de la política económica podrían dedicarse a los aspectos más sustantivos del desarrollo económico.

La argumentación anterior se refuerza al considerar la caracterización de la naturaleza actual del comercio exterior y de sus tendencias. Ante un mercado internacional dominado por la presencia de las empresas transnacionales y sus transacciones intrafirma; segmentado y protegido en forma desigual, creciente y discriminatoria contra países en desarrollo; y en el cual -con excepción de los exportadores de petróleo- estos han estado sometidos a una tendencia de deterioro en sus términos de intercambio; una política extrema de libre comercio correspondería ni más ni menos a dejar la suerte de la especialización productiva y la industrialización colombiana enteramente en manos de las empresas transnacionales y de la política arancelaria y paraarancelaria de los países desarrollados. Además, y sin desconocer su importancia, en esas condiciones difícilmente cabe esperar que la expansión de nuestras exportaciones, sobre todo a las países desarrollados, sea el motor de nuestro crecimiento económico.

[136] Lewis, A., La Evolución del Orden Económico Internaciona, Conferencias Janeway, Princeton University, Marzo 1977.

B. Política cambiaria y cafetera

El manejo cambiario en la última década ha estado orientado a mantener la tasa real efectiva de cambio para las exportaciones, pero ha respondido con lentitud a las variaciones en nuestros terminos de intercambio y la situación de la balanza comercial. Así, por ejemplo, la continuación de ese manejo en 1976 contribuyó a la revitalización del proceso inflacionario interno. Hubiera sido más deseable haber efectuado una revaluación súbita, acompañada por un aumento en las subsidios a las exportaciones manufacturadas, y seguida por un proceso gradual de devaluaciones nominales. Esa política habría facilitado el manejo monetario y habría provocado una respuesta más rápida de las importaciones a la mejora que sufrieron nuestros términos de intercambio, a más de que habría evitado la entrada de capital especulativo de corto plazo, tal como ocurrió cuando se detuvo la devaluación nominal de 1977, lo cual agravó en parte el problema que esta medida intentaba corregir.

Sin embargo, no parece tampoco conveniente que ante ciclos de ingresos de divisas, generados por ciclos o hechos imprevisibles en el mercado internacional de café, todo el ajuste recaiga sobre la tasa de cambio. Los movimientos fuertes en el nivel de dicha tasa que esta política podría provocar (mediante, por ejemplo, la liberación del mercado cambiario), traería costos substanciales en las actividades muy dependientes del sector externo, tanto en las exportaciones como en las intensivas en importaciones y en particular sobre el desarrollo industrial. Conviene por tanto moderar los ciclos del ingreso de divisas en su fuente y dejar que la tasa de cambio se ajuste al ciclo moderado. Ese es uno de los propósitos básicos del Fondo Nacional del Café y del mecanismo de retención cafetera. No obstante, su operación en este sentido ha dejado que desear en algunos periodos, por razones cuyo estudio rebasa los límites de este ensayo. Resulta crucial que se utilicen mecanismos automáticos para congelar fondos[137] (en pesos o en divisas) en épocas de bonanza y que se mantenga la liquidez del Fondo para comprar cosechas en periodos de bajos precios. Además, parece necesario fortalecer los mecanismos automáticos para transferir una mayor proporción de dichos fondos a otros sectores en épocas de bonanza. De no tomar estas medidas, no solamente se dificultará el manejo monetario durante las ciclos de precios altos del café, sino que el país emergerá de cada bonanza más especializado en el cultivo de este producto y por tanto más dependiente de los ciclos de en sus precios, como ha sucedido con el manejo de la bonanza reciente. Una de las medidas que podría ser útil en este sentido, sería la de sustituir en parte el mecanismo de retención cafetera por la adopción de una tasa variable, según el precio internacional

[137] Como se hizo con los Certificados de Cambio.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

del grano, en el impuesto ad-valorem a las exportaciones de café[138].

De otro lado, ante las nuevas realidades del sistema monetario internacional, convendría que la tasa de cambio se ajustara en términos de Derechos Especiales de Giro o según el valor de una canasta de monedas extranjeras, ponderada según la estructura de nuestro comercio[139], y no siguiera atada al dólar.

Finalmente, la política propuesta podría implementarse tanto con un sistema rígido de control cambiario, y un manejo administrativo de la tasa de cambio, como con una casi absoluta libertad cambiaria. Sin embargo, conviene mantener el sistema de control. En ausencia suya podrían producirse oscilaciones muy bruscas e inconvenientes en la tasa de cambio, por factores especulativos, y se dificultaría enormemente la aplicación de una política selectiva en admisión y control al capital extranjero.

Sin embargo, el control debería flexibilizarse en épocas de precios altos del café. Por ejemplo, en estos periodos facilitaría la aplicación de la política propuesta, permitir a los particulares tener ciertos saldos *registrados* en divisas. Más aun, podría obligarse a los exportadores de café, y a los de otros productos agropecuarios, a mantener tales saldos cuando dichos productos se encuentren en "bonanza" de precios internacionales. El registro permitiría recoger los saldos en épocas de escasez de divisas. Asimismo, en esas circunstancias conviene utilizar el sistema de certificados con mayor amplitud, manteniendo la tasa a la cual se liquiden bajo un control administrativo que restrinja la especulación contra el precio de la divisa.

C. Política comercial y productos básicos

1. Minerales e hidrocarburos

Las perspectivas de mercado internacional, como se observará, sugieren la conveniencia de las inversiones nacionales en la minería y en particular en productos energéticos. Máxime cuando se considera que los altos precios permiten cuasi-rentas considerables para los pozos en que no se incurra en altísimos costos al estilo de las perforaciones en Alaska y que hay razones para pensar que en Colombia existen oportunidades muy rentables, así no sean tan favorables como las del Golfo Pérsico o Venezuela[140].

La cuadruplicación de precios reales de] petróleo, como consecuencia de la exitosa acción colusoria de los países miembros de la OPEP a partir de

138 Esto requeriría,sin embargo, controlar mejor el contrabando de café en épocas de bonanza.

139 Y de nuestros competidores. Ver C. Díaz.

140 Capítulo VII.

1973, ha incidido significativamente en la balanza de pagos de los grandes exportadores e importadores de crudo. Aún cuando Colombia paga en dólares parte de su consumo de petróleo, buena parte de estas compras se efectúa a las compañías que explotan el crudo de nuestro subsuelo a un precio fijado internamente y que no se ha elevado en la misma forma que el internacional. No obstante, los mayores precios pagados por los crudos marginales y especialmente por los crudos nuevos[141], así como por las importaciones de petróleo propiamente dichas, han comenzado a pesar en forma importante sobre nuestra balanza de pagos y lo harán mucho más en el futuro. Por esta consideración y por la alta rentabilidad actual y proyectada en la producción del, petróleo, parece fundamental que Ecopetrol tome en sus manos una mayor proporción de la iniciativa en estudios geológicos y sismográficos y, con base en ellos, en programas de exploración y producción en campos nuevos. Esta iniciativa ha estado hasta el momento principalmente en manos de las empresas extranjeras, anteriormente mediante la política de concesiones y más recientemente de convenios de asociación, y resulta claro en este momento que el ritmo de exploración en esas circunstancias no es suficiente para evitar un crecimiento importante en las importaciones y mucho menos en las compras totales de crudo a precios internacionales[142]. Entre otras razones, porque dichas empresas tienen alternativas aún más rentables y, aún en igualdad de costos, preferirían la exploración en áreas en que están recibiendo protección o que sean exportadoras netas, y por tanto les garanticen suministros para sus procesos integrados verticalmente[143] o al menos les aseguren un pago a precios internacionales a largo plazo.

El efecto negativo y rápidamente creciente de las compras de crudo sobre la balanza cambiaria energética puede ser compensado total o parcialmente por exportaciones de gas y carbón. Las proyecciones actuales no permiten prever que mejore significativamente dicho balance, a no ser que Carbocol desarrolle por cuenta propia los yacimientos del centro y sur del Cerrejón y que los precios internacionales del carbón se acerquen más a los del petróleo. Esta última posibilidad depende de que los grandes países consumidores de energía sustituyan parte de su consumo prospectivo de petróleo por carbón, para que aumente la demanda internacional por este recurso. A corto plazo el alza en el precio del petróleo no ha incidido en un alza similar en el precio para los productores del carbón, en parte por el hecho de que ha afectado significativamente

141 Se consideran "marginales" en recuperación secundaria en los yacimientos actuales y "nuevos" los obtenidos en nuevos yacimientos.

142 A más de que no dejan mucho al pais por concepto de regalías e impuestos. Ver Fedesarrollo, Una política petrolera para Colombia, 1973.

143 Capítulo VII.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

los costos de transporte terrestre y marítimo, lo cual ha elevado los costos de comercialización de este recurso.

Debe advertirse que de materializarse estas posibilidades en exportaciones de gas y carbón, su incidencia favorable en la balanza cambiaria se sentiría solamente a mediano plazo, no solo por cuanto ellas no alcanzarían un nivel apreciable sino hacia 1985 ó 1986, sino porque se requerirían importaciones significativas de bienes de capital para Ecopetrol y Carbocol. Estas habrían de hacerse con endeudamiento externo, para no agravar las perspectivas de la balanza de pagos y la situación de reservas internacionales a corto plazo, si se presenta una disminución muy probable en los precios del café hacia 1980.

El signo y la magnitud de nuestra balanza cambiaria energética determinaría el nivel de esfuerzo y crecimiento requerido en las exportaciones menores agropecuarias e industriales.

D. Productos agropecuarios

En el caso de la mayoría de los productos agropecuarios distintos del café, se requiere una consideración muy especial de las necesidades del mercado interno frente a la contribución que haga el sector a la balanza cambiaria. Ya se observó que entre 1970 y 1974 la expansión de las exportaciones menores de origen agropecuario se hizo a expensas del mercado interno y no por una gran expansión en la producción. Como durante parte de ese periodo se estaban acumulando reservas internacionales, se incurrió en un costo alto en términos de inflación y escasez de productos agrícolas, y sobre todo de alimentos, en el mercado interno, a cambio de un beneficio menos claro en términos de mayores reservas. En efecto, ante coyunturas favorables en el mercado internacional del café, se requiere una contribución menor del resto de la agricultura al sector externo. Y como en esas circunstancias se tiende a acelerar el proceso inflacionario interno por el consecuente aumento en la demanda agregada (máxime bajo las políticas cambiarias vigentes), resulta doblemente conveniente orientar una mayor parte del producido agropecuario al mercado interno.

En consecuencia, la tasa de cambio efectiva real para las exportaciones menores agropecuarias debe ser mayor cuando el precio del café sea bajo, y debe ser menor cuando este sea alto. En parte este efecto se conseguiría mediante la política cambiaria sugerida, pero además requiere reducir o eliminar los subsidios a tales exportaciones durante los ciclos de precios altos del café. Como se observó atrás, las exportaciones agropecuarias habían tenido en los años previos una protección efectiva mayor que la otorgada a sus ventas domésticas, además de haber contado con "boom" de precios, si bien esta situación varió desde 1974.

La relativa facilidad para entrar y salir de los mercados internacionales de productos agrícolas,

a diferencia de los manufacturados, permitiría la aplicación de esta política[144]. Habría que tener cuidado especial, sin embargo, con los productos sujetos a mecanismos de cuotas bajo acuerdos internacionales como sucede con el azúcar.

Por lo demás, ante los ciclos en los precios internacionales de los productos agropecuarios, convendría instituir un sistema de impuestos-subsidios variable y dependiente del nivel de aquellos. Este mecanismo podría hacerse efectivo a través de los fondos que ha propuesto Fedesarrollo[145], similares al de café, para los principales productos exportables del sector, en cuyo caso los mecanismos actuales de subsidio, principalmente el CAT y el crédito subsidiado de Proexpo, podrían limitarse casi exclusivamente a las exportaciones colombianas de manufacturas, al menos durante los periodos de precios altos del café.

Al observar las proyecciones sobre los mercados internacionales de estos productos agropecuarios, se encuentra que debe jugar un papel muy especial la política referente a la producción y exportaciones de carne y ganado, prácticamente el único rubro que muestra tendencia al alza permanente en sus precios reales. Como los factores que afectan la producción y especialmente las exportaciones colombianas de estos rubros parecen ser ante todo de orden técnico (bajas tasas de fecundidad, condiciones fitosanitarias, etc.) y de comercialización, la política respectiva debe comprender un paquete mucho más complejo que simples subsidios y crédito.

Hay solamente otro rubro de origen agropecuario que muestra tendencias favorables en los mercados internacionales: maderas y sus productos. Como en la actualidad parecen haberse agotado los bosques de fácil explotación[146], resulta necesario estudiar en detalle la viabilidad y conveniencia de proyectos de explotación maderera y reforestación en esas y otras áreas.

De otro lado, el caso de las flores, las frutas y las hortalizas, requiere ser tratado en forma similar al de las exportaciones de manufacturas. En estos casos no se plantea el dilema mercado interno-mercado externo con la misma importancia, ni a nivel de productos individuales, ni en forma global, por cuanto su producción es poco intensiva en el factor tierra y por lo tanto la expansión de sus exportaciones no debe afectar mayormente el producido total agrícola destinado al mercado doméstico.

---

144 Por lo demás, los ciclos de precios del café tienen un periodo de varios años, con lo cual no se trataría de entradas y salidas muy frecuentes ni súbitas.

145 Fedesarrollo, La industria Azucarera en Colombia.

146 Fedesarrollo, La industria Maderera en Colombia.

Por último, en cuanto a los productos exportables susceptibles de procesamiento posterior (algodón, azúcar, carne, cueros, frutas, hortalizas), se plantea el dilema de si conviene compensar la estructura arancelaria de los países industrializados, que otorgan una protección efectiva alta al procesamiento en sus países. En principio se podría pensar en que o bien un impuesto permanente, o restricciones cuantitativas a la exportación de tales productos, o un subsidio a la de sus productos procesados, podría cumplir este papel. Esa posibilidad depende, en última instancia, de las perspectivas de los mercados externos de los productos procesados respectivos y de la medida en que su comercialización esté en manos de empresas transnacionales. En el caso del algodón, los textiles están sujetos a cuotas rígidas, así como las confecciones, aún cuando en este ultimo rubro la demanda internacional y las exportaciones de las países en desarrollo han aumentado de todas maneras con gran dinamismo. En lo que se refiere a alimentos procesados (inclusive café soluble), habría que estudiar en detalle hasta qué punto, pocas empresas transnacionales controlan los mercados y tecnología respectiva, para poder evaluar correctamente los efectos de una u otra medida.

Los esfuerzos en esta área deben complementarse con acciones en materia de comercialización internacional. Lo mismo puede afirmarse respecto de algunos productos básicos como el banano, cuya comercialización está en manos de transnacionales. El país debe cooperar activamente en la búsqueda de soluciones que hoy día acometen organizaciones como la UPEB.

En forma general, Colombia ha sido poco activa en la promoción y negociación de acuerdos internacionales de productos básicos diferentes al café. Como la posibilidad futura de mejorar las condiciones y tendencias del mercado internacional en estos productos radica en el eventual, si bien difícil, éxito en este tipo de acciones (sobre todo de los acuerdos de productores), el país haría bien en profundizar en el estudio y discusión pública de estos temas con el fin de adoptar posiciones definidas en la arena internacional.

E. Política comercial e industrialización

El examen de las tendencias en el comercio internacional sugiere la importancia de la industrialización, y en particular de intensificar la producción de maquinaria y equipo, en países como Colombia que dependen actualmente en su mayor parte de las exportaciones agrícolas para la adquisición de estas últimas.

Como ya se observó, el proceso de industrialización dependerá ante todo de la ampliación y adecuada expansión del mercado doméstico, lo cual está ligado a una eventual reforma en las estructuras agrarias del país y a la medida en que se redistribuya o se concentre el ingreso. Pero la política comercial puede jugar un papel auxiliar significativo promoviendo una sustitución de

importaciones selectiva y eficiente y apoyando la expansión de las exportaciones manufacturadas.

Debe comenzar por observarse, como se discutirá a continuación, que la conveniencia de impulsar de manera especial el desarrollo de una u otra rama industrial depende fundamentalmente de características de su producción, y no del destino de sus productos, por lo cual las exportaciones deberían recibir el mismo nivel de protección efectiva que las ventas al mercado doméstico para una misma actividad o producto. Vale decir, no tiene por que haber ninguna contradicción entre una política razonable de substitución de importación y una de promoción de exportaciones, como tampoco "preferencia" de una sobre la otra. Precisamente el principal problema en las décadas pasadas radicó en que la protección efectiva a las ventas domésticas fue muy superior a la otorgada a las exportaciones del mismo tipo de productos, en casi todos los sectores. En la actualidad, como se observó, esta situación se mantiene para la mayoría de las ramas industriales, aun cuando se ha avanzado en la dirección correcta.

Conviene precisar que la teoría convencional sugeriría que una estructura de subsidios a la producción equivalente sería preferible a una estructura dada de protección efectiva mediante instrumentos de política comercial. Sin embargo, al considerar el costo fiscal de esa alternativa, las restricciones políticas al incremento de la tasa media impositiva y las altos costos de transferencia que tal estrategia implicarían, puede revertirse con facilidad esa sugerencia.

¿Cuáles son las características de la producción de las que debe depender en principio el nivel de protección otorgado? En primer lugar, debería distinguirse entre estructuras de protección permanente y temporal, por cuanto ha sido usual que se invoquen argumentos que justifican la utilización temporal de niveles altos de protección efectiva en algunas ramas, para defender equivocadamente una estructura *permanente* de producción.

Esta última debe corresponder a las discrepancias de carácter más o menos permanente entre el valor agregado generado en cada actividad, a precios sociales y a precios privados[147]. El valor social es superior al valor privado, en la medida que la actividad: 1) genere mayor empleo no-calificado, directo e indirecto, en virtud de la existencia de desequilibrios crónicos en nuestro mercado laboral; 2) conlleve "calificación en el trabajo" de la mano de obra ("on the job training"), por cuanto otras ramas de la producción pueden beneficiarse de esta inversión; 3) genere un mayor saldo neto en la balanza de pagos, en ocasiones en que el tipo de cambio se encuentre subvaluado; 4) genere una distribución del ingreso más progresiva que la existente; 5) los

147 Efrench Davis y Piñera (13).

productos de la actividad muestren una tendencia al alza relativa en sus precios en los mercados internacionales[148]. Por el contrario, el valor privado resulta mayor que el social en la medida que: 1) la protección conlleve pérdidas substanciales de excedentes de los consumidores; 2) genere una distribución del ingreso más regresiva que la existente y 3) la actividad se realice bajo un mayor control del capital extranjero.

En cuanto al último punto, debe observarse que las utilidades y regalías que corresponden al capital extranjero forman parte del valor privado pero no del valor social, por cuanto salen del país eventualmente. Vale decir, *ceteris paribus*, la estructura de protección efectiva debe discriminar contra las actividades controladas en mayor medida por el capital extranjero. En efecto, no es razonable, el otorgar protección arancelaria (y no-arancelaria) y subsidios a la exportación excesivamente altos a actividades dominadas por el capital extranjero, como ha sucedido. Mediante la protección se otorgan cuasi-rentas considerables, que eventualmente salen del país, a costa del consumidor colombiano. Los subsidios a la exportación, que conllevan un alto costo fiscal, salen igualmente del país en estos casos.

Sería conveniente que se procediera a calcular una estructura de protección efectiva bajo los criterios anteriores, la cual serviría de base para orientar el proceso de liberalización de controles a la importación y de modificaciones arancelarias así como para negociar el AEC en el Grupo Andino. A esta estructura permanente (de nivel relativamente bajo) debería añadirse un proteccionismo estrictamente *temporal*, en virtud de externalidades de carácter *temporal*: la presencia de economías de escala, la difusión de nuevos procesos, el proceso de aprendizaje, y en fin, todos los argumentos relativos a la "industria incipiente" o "naciente" y que tan equivocadamente se ha invocado para defender estructuras permanentes de protección. Este proteccionismo *temporal* debería aplicarse en forma muy selectiva como consecuencia de un proceso de planificación industrial[149] y en conjunto con otros incentivos y políticas: v.gr. una gran selectividad a la inversión extranjera en esas actividades, puesto que un esfuerzo tan especial debería estar ante todo orientado a desarrollar una industria nacional; apoyo a la transferencia de tecnología que se requiere, a la investigación correspondiente y a la formación de técnicos especializados, manejo preferencial del régimen de licencia global, etc.

La planificación llevaría a otorgar protección *temporal* solamente a aquellas actividades que sea posible y conveniente desarrollar en un periodo dado y que efectivamente se van a desarrollar, manteniendo baja la protección efectiva a otras que

148 Suponiendo información imperfecta (o costosa) sobre tendencias en los mercados internacionales.

149 Como lo ha realizado por ejemplo, el Japón en la postguerra.

aun cuando presenten características de industria "incipiente" no se ha decidido desarrollar por el momento. Así se mantendría bajo el nivel general de protección y no se incurriría en los altos costos del pasado, a tiempo que se asegurarla que se obtienen los beneficios por aprendizaje, economías de escala, etc., que justifican incurrir en los costos de una alta protección temporal.

En cuanto a la estructura *permanente*, debería basarse principalmente en aranceles, los cuales permiten cuantificar el nivel de protección efectiva otorgada y producen ingresos fiscales, lo cual no ocurre con las cuasi-rentas que generan las restricciones cuantitativas para quienes obtienen las licencias[150]. No obstante, como lo han señalado varios comentaristas[151], el establecimiento de una estructura arancelaria "racional", en el sentido indicado, debería ser un prerrequisito para la liberalización de muchos controles actuales a la importación. Por el contrario, es posible que la protección de carácter *tempora*l pueda manejarse con mayor flexibilidad con el segundo tipo de instrumentos, entre razones por la relativa *rigidez* que sufre la estructura arancelaria con los acuerdos de integración.

La aplicación de los criterios indicados conllevaría un estimulo preferencial o las sectores más intensivos en empleo, más intensivos en insumos domésticos y con mayores vinculos hacia atrás (vale decir, más intensivos en el uso de recursos naturales domésticos), que se hayan desarrollado con el concurso mayoritario de capital nacional o que puedan hacerlo en el futuro y que tengan un mercado doméstico (o del Grupo Andino) más amplio que permita la realización de economías de escala cuando estas existan. En terminos más concretos, se sugiere ante todo reducir la alta protección de que gozan algunos sectores muy intensivos en capital y controlados por la inversión extranjera, como son el automotriz, el de electrodomésticos, la fabricación de fibras artificiales, otros productos petroquímicos y algunos químicos -como los farmacéuticos- y algunas ramas de metálicos básicos. En general también se debiera elevar la protección a los bienes de capital, sobre todo a aquellos cuya producción es intensiva en mano de obra y que cuentan con un amplio mercado nacional o con asignaciones en el Grupo Andino v.gr. maquinaria agrícola de uso general o especifico para nuestros cultivos mayores; maquinarias para las industrias textil, de confecciones, de cuero, de calzado, de productos de madera y para algunos alimentos procesados; equipos para electrificación, telefonía, etc. Así mismo, se debería elevar la protección de insumos intermedios intensivos en recursos natu-

[150] Lo cual no implicaría que no se conserve el sistema de licencia previa con el objeto de controlar casos de "dumping", la introducción de productos nocivos a la salud, etc.

[151] Garay *et.al.* (17.2).

rales abundantes: v.gr. productos carboquímicos, sucroquímicos, derivados del gas natural y otros.

Finalmente todo lo anterior implica que la estructura de los subsidios a las exportaciones industriales debe reflejar, de un lado, el nivel de protección a los insumos, y de otro, el exceso del valor social respecto del privado en cada actividad, el cual depende de los factores mencionados atrás. Estas consideraciones exigen una estructura *diferencial* de los subsidios a la exportación por sectores, la cual puede llevarse a cabo a través de una estructura diferencial en las tasas del CAT y coberturas, plazos o tasas de interés en los sistemas de crédito de Proexpo. Dada la inflexibilidad en los esquemas del Plan Vallejo y su inevitable sesgo a favor de los sectores intensivos en insumos importados (o a favor de su importación aun cuando exista producción nacional)[152] convendría desmontar este sistema[153] fortaleciendo los otros (CAT y Proexpo). Por las mismas razones no conviene estimular la creación o el desarrollo de zonas francas. Debe observarse, que en efecto, la política sugerida respecto a las exportaciones agropecuarias implicaría, que el CAT y los recursos de Proexpo se reservarían principalmente para el apoyo a las exportaciones industriales, compensando asi el efecto, global de la eliminación del Plan Vallejo, y solamente entrarían a apoyar las menores agropecuarias cuando coincida una mala situación cafetera con bajos precios para el producto en cuestión. Esta política llevaría a la utilización por parte de Proexpo de cupos de redescuento en el Banco de la República, exclusivamente en épocas de mala situación cafetera, y por tanto cambiaria, lo cual es enteramente compatible con un adecuado manejo monetario.

La estructura de subsidios propuesta permitiría al país, además, defenderse mejor contra la retaliación de los compradores, puesto que no haría otra cosa que compensar distorsiones (de aranceles e insumos, y los que causan las discrepancias entre precios sociales y privados) y no facilitaría una "competencia artificial" que pueda ser tachada como práctica desleal de comercio.

F. Política comercial por áreas

Como se ha observado, conviene explorar sistemáticamente la potencialidad de nuestros flujos comerciales con otros países en desarrollo y los países socialistas. Ameritan especial atención los casos de Brasil y México; las de los países de Medio

[152] A mas de su difícil control Fedesarrollo ha encontrado que en algunos sectores la proporción de las importaciones exentas por el Plan Vallejo es sistemáticamente superior a la proporción de la producción exportada por las empresas, con lo cual se otorga un subsidio excesivo o indebido.

[153] El desmonte podría ser gradual pasando por una etapa previa como la que propone C. Díaz, en la cual se establecería una tasa uniforme para las importaciones por Plan Vallejo.

Oriente miembros de las OEP, los cuales han pasado a representar un 20% del mercado mundial[154]; y los africanos, especialmente de la Costa Occidental, con todos los cuales nuestros flujos actuales son relativamente bajos y poco dinámicos[155] y en principio, debería ser posible encontrar soluciones a los posibles problemas de comercialización y transporte.

El intercambio con países socialistas puede llegar a ser muy fructífero tanto en lo comercial como en lo que se refiere a la transferencia y compra de tecnología. En lo comercial, presentan mercados dinámicos y estables para muchas de nuestras exportaciones, tanto de productos básicos como de manufacturas, y fuentes de suministro estable de ciertas materias primas e insumos intermedios cuyo mercado internacional es muy volátil, así como ciertos bienes de capital[156] especialmente relacionados con actividades del sector público. En lo tecnológico, pueden obtenerse flujos mucho más libres que los que se dan en occidente, en varios campos cruciales como minerales (níquel, cobre); energéticos: petróleo, gas, carbón, uranio; farmacéuticos y varios otros[157]. El aprovechamiento de estas posibilidades permitiría al país adquirir un mayor poder de negociación frente a los organismos internacionales de crédito y a las empresas transnacionales.

Hasta el momento, sin embargo, el país se ha limitado básicamente a exportar a esos mercados productos agropecuarios, manteniendo saldos a su favor muy altos. Dichos saldos han inhibido la colocación de manufacturas en los mercados socialistas y le han resultado onerosos a Colombia por su falta de liquidez y bajo interés, dado que el país mantiene convenios con condiciones muy anacrónicas e inconvenientes con algunos de ellos. A su vez, los saldos altos resultan de la conjunción de varios factores: 1) Por los mismos convenios, algunos de lo P.S. no han tenido suficiente interés en exportar a Colombia; 2) en el país hasta ahora se comienza a estudiar que conviene importar de dichas áreas; 3) la estructura y las procedimientos de financiamiento de la inversión y las compras externas del sector público, excesivamente dependientes de las organismos multilaterales de crédito, impiden aprovechar algunas de las posibilidades más interesantes, hasta el punto de que negocios como el de Urrá han tenido que realizarse mediante procedimientos de excepción; 4) las principales líneas de crédito para importar bienes de capital

154 Helleiner (20.1).

155 A. Fuentes (14).

156 Véase un análisis detallado en Perry, (30.3).

157 Véase un análisis detallado en Perry, (30.3).

no son aplicables a compras a varios países socialistas. En consecuencia, si se desea explotar los beneficios potenciales del intercambio con estos países urge renegociar las convenios de compensación vigentes con algunos de ellos y adoptar una política selectiva y agresiva de importaciones de dicha área, lo cual requiere, entre otras cosas, levantar las barreras financieras e institucionales que inhiben la importación de bienes de capital y la participación de las países socialistas en el financiamiento, equipamiento y asesoría técnica en grandes proyectos y programas públicos. En igual forma deben estudiarse las posibilidades de intercambio comercial y tecnológico a primera vista altas, con la República Popular China; teniendo en cuenta que para su desarrollo seria indispensable establecer relaciones diplomáticas con dicho país.

G. A modo de síntesis

En síntesis, son muchos los aspectos en que la política cambiaria y comercial colombiana merece revisión pero algunas propuestas recientes en la dirección de una total libertad cambiaria y comercial acarrearían mucho más costos que los incurridos con las políticas que se han seguido. Las exportaciones, y el comercio exterior en general, y por tanto la política comercial, pueden ciertamente inhibir u obstaculizar el desarrollo económico o por el contrario auxiliarlo. Pero los cambios requeridos para que la política comercial se constituya en un auxiliar más útil en las próximas décadas requiere como se ha discutido, una gran coordinación de estas políticas con la adecuada programación del desarrollo agrícola frente a las necesidades domésticas y a las de la balanza de pagos; con la ampliación del mercado interno; con la instauración de un proceso de planificación del desarrollo industrial; con la aplicación de una política muy selectiva a la admisión del capital extranjero; con las políticas de transferencia de tecnología y, ante todo, con la adopción de una política efectiva de desarrollo tecnológico local, que en última instancia son factores más definitivos para el logro de un desarrollo económico más rápido, equitativo y autónomo.

Cuadro 1

COMERCIO EXTERIOR Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN COLOMBIA 1950-1972

(Tasas de crecimiento anual promedio y desviaciones estándar entre paréntesis)

	1950-1972	1950-1956	1956-1967	1967-1972
Producto Interno Bruto real a precios de mercado	**4,75**	**5,23**	**4,57**	**6,08**
	(0,07)	(0,22)	(0,0)	(0,06)
Productos primarios	3,36	2,86	3,06	3,84
	(0,05)	(0,21)	(0,12)	(0,2)
Manufactura	6,11	7,25	5,68	7,62
	(0,08)	(0,33)	(0, 10)	(0,24)
Construcción (valor agregado)*	5,72	12,85	3,21	6,29
	(0,41)	(l,88)	(0,75)	(0 ,68)
Servicios	5,48	7,43	5,64	7,58
	(0,16)	(0,68)	(0,33)	(0,16)
Formación interna bruta de capital fijo real	**3,61**	**11,41**	**2,64**	**7,52**
	(0,47)	(1,97)	(0,90)	(0 ,85)
Importaciones de bienes de capital	0,76	13,32	0,60	8,01
	(0 ,81)	(2,89)	(1,93)	(2,03)
Construcción y edificación (valor bruto)	4,87	9,44	2,99	5,37
	(0,32)	(1,89)	(0,57)	(0,66)
Exportaciones (dólares)	**1,85**	**8,94**	**0,30**	**7,69**
	(0,48)	(1,69)	(0,71)	(1,48)
Exportaciones de café	0,57	10,01	-1,51	6,14
	(0,57)	(2,12)	(0,73)	(2,34)
Precio de la libra de café (dólares)	-0,40	9,58	-3,33	6,11
	(0,60)	(1,82)	(1,24)	(1,88)
Volumen exportaciones de café	1,04	1,21	1,34	0,98
	(0,24)	(1,57)	(0,71)	(0,63)
Exportaciones menores	8,89	7,37	9,02	14,15
	(0 ,77)	(3,34)	(1,95)	(1,95)
Importaciones (dólares)	**2,85**	**11,58**	**0,85**	**10,18**
	(0,57)	(1,64)	(1,40)	(1,79)
Importaciones (quantull)	1,92 a	10,49	0,69	13,72 b
	(0,70)	(1,54)	(1,70)	(2,10)

* Comercio, transporte, comunicaciones, electricidad, gas, agua y servicios financieros.

a Se refiere a 1948-1970 únicamente.

b Se refiere a 1967-1970 únicamente.

Fuente: C. Díaz, tablas 1-1 y 1-2, pág. 2 y 7.

Cuadro 2
CRECIMIENTO INDUSTRIAL POR SECTORES
1925-1968

	Periodo 1925-1930		Periodo 1930-1945		Periodo 1945-1957		Periodo 1957-1968	
Industria	**Participación crecimiento industrial total**	**Tasa anual promedio de crecimiento**	**Participación crecimiento de industrial total**	**Tasa anual promedio de crecimiento**	**Participación crecimiento industrial total**	**Tasa anual promedio de crecimiento**	**Participación crecimiento industrial total**	**Tasa anual promedio de crecimiento**
Alimentos	35,71	6,60	13,22	4,30	12,23	7,00	21,53	8,30
Bebidas	31,65	8,95	16,38	6,50	13,59	7,75	9,83	4,45
Tabaco	-13,18	-6,65	1,69	2,40	2,27	6,60	1,99	4,80
Textiles	-10,84	-10,34	25,55	19,25	13,75	7,70	10,87	4,75
Confecciones y calzado	34,62	6,00	13,26	4,20	9,75	5,80	11,82	5,80
Madera excepto muebles	12,14	4,60	5,00	3,70	5,85	7,60	5,32	5,30
Muebles	-	-	-	-	-	-	-	-
Papel	0,22	8,2	0,46	13,80	3,63	28,50	1,95	5,15
Imprenta	5,33	5,10	2,83	4,80	0,79	2,90	1,08	4,15
Cuero	0,73	5,00	3,38	16,45	2,88	10,10	1,52	3,90
Caucho	-	-	0,89	-	8,16	2,00	5,76	6,40
Químicos	0,61	0,50	2,52	4,30	1,11	3,90	2,78	8,00
Petróleo	2,12	17,65	1,23	9,40	7,22	24,00	3,53	4,70
Minerales no metálicos	0	0	7,18	13,55	2,98	6,00	3,00	5,10
Metálicos básicos	0,07	6,2	0,79	24,50	3,51	24,00	1,89	5,00
Metálicos excepto maquinaria	0,75	2,55	1,46	7,60	4,07	16,60	7,68	11,40
Maquinaria no eléctrica	-0,46	-0,90	4,06	10,45	-0,58	-3,20	1,72	10,45
Maquinaria eléctrica	0	0	-	-	2,61	-	4,74	11,80
Equipo de transporte	0,53	13,05	0,09	3,40	3,77	38,50	2,10	9,00
Misceláneas	-	-	-	-	2,22	-	0,89	4,20
Total	100	4.05	100	6.50	100	8.80	100	6.10

Fuente: Berry, Tabla 3, pág. 18a.

Cuadro 3

CRECIMIENTO INDUSTRIAL POR SECTORES 1925-1945

(Alimentos, bebidas, tabaco y confecciones, etc.)

	1923/24-1927/28		1927/28-1938/39		1938/39-1944/45	
	Participación en crecimiento industrial total (%)	**Tasa de crecimiento en exceso sobre la del PIB (%)**	**Participación en crecimiento industrial total (%)**	**Tasa de crecimiento en exceso sobre la del PIB (%)**	**Participación crecimiento industrial total (%)**	**Tasa de crecimiento en exceso sobre la del PIB (%)**
Textiles	8	0	56	4.0	67	3.5
Papel	0	2.2	1	5,4	0	0,6
Caucho	na	na	1	11,3	3	8,5
Químicos	20	0.8	9	1,0	3	0,5
Productos del petróleo	35	4.9	19	2,4	16	2,2
Minerales no metálicos	12	2.7	8	2,3	10	3.0
Metálicos básicos	0	2.0	0	-1,1	2	22,0
Productos metálicos	6	3.1	6	2,9	-5	-3,4
Maquinaria no eléctrica	18	4.9	0	-0,1	5	3,0
Equipo de transporte	1	1,7	0	2,0	0	-0,6
Total	100		100		100	

Fuente: Chu, Tablas 1 y 2.

Cuadro 4

CRECIMIENTO INDUSTRIAL ASOCIADO CON LA EXPANSIÓN DE LA DEMANDA DOMÉSTICA, LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES 1923-1970

	1923/24-1927/28			1927/28-1944/45			1944/45-1965		
	Sustitución de importaciones	Demanda doméstica	Exportaciones	Sustitución de importaciones	Demanda doméstica	Exportaciones	Sustitución de importaciones	Demanda doméstica	Exportaciones
Alimentos	-	-	-	-	-	-	0,03	0,96	0,01
Bebidas	-	-	-	-	-	-	0,02	0,98	0
Tabaco	-	-	-	-	-	-	-0,01	1,01	0
Textiles	-2,190	3,90	0	0,87	0,10	0,03	0,27	0,68	0,05
Confecciones y calzado	-	-	-	-	-	-	0	1,00	0,01
Madera excepto muebles	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Muebles	-	-	-	-	-	-	0,02	0,93	0,08
Papel	-0,51	1,51	0	0,45	0,55	0	0,58	0,40	0,02
Imprenta	-	-	-	-	-	-	0,01	0,97	0,02
Cuero	-	-	-	-	-	-	0,02	0,64	0,19
Caucho	-	-	-	-	-	-	0,37	0,49	0,14
Químicos	-0,35	1,35	0	0,26	0,73	0,01	0,50	0,47	0,03
Petróleo	0	1,00	0	0,35	0,64	0,02	0,51	0,49	0
Minerales no metálicos	-0,24	-0,24	0	0,76	0,24	0	0,26	0,67	0,06
Metálicos básicos	0,56	0,44	0	1,02	-0,02	0	0,66	0,22	0
Metálicos excepto maquinaria	0,19	0,81	0	0,56	0,44	0	-	-	-
Maquinaria no eléctrica	0,10	0,90	0	1,87	-0,87	0	0,40	0,58	0,01
Maquinaria eléctrica	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Equipo de transporte	-	-	-	1,69	-0,69	0	-	-	-
Misceláneas	-	-	-	-	-	-	n,a,	n,a,	n,a,
Total b	-	-	-	0,34-0,37d	0,61-0,64d	0,20d	0,235	0,738	0,027
							(0,240) c	(0,736) c	(0,025) c
Ind, consideradas por CIIU	-0,30	1,30	0	0,75	0,23	0,02	0,400	0,563	0,037
				(0.80) a	(0.17) a	(0.30) a			

a. Con un estimativo diferente del productor petrolero al usado por Chu.

b. En 1967-1970 la contribución de las exportaciones ascendió al 8% (0.08).

c. Con base en el estimativo alternativo.

d. Supone que la situación de importaciones contribuyó solo un 5 a 10% del crecimiento de las industrias tradicionales no analizadas por Chu, las cuales contribuyeron en el 56% del crecimiento total de la industria.

Fuente: Berry, Tabla 2, pág. 17.

Cuadro 5

CRECIMIENTO INDUSTRIAL ASOCIADO CON LA EXPANSION DE LA DEMANDA DOMÉSTICA, LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y LA EXPORTACIONES 1923-1970

	Periodo	Sustitución de importaciones	Demanda doméstica	Exportación
Textiles	1923/24-1927/28	-290	390	1
	1927/28-1938/39	81	19	0
	1938/39-1944/45	62	32	6
Papel	1923/24-1927/28	-51	151	0
	1927/28-1938/39	59	41	0
	1938/39-1944/45	-2056	2156	0
Caucho	1923/24-1927/28	na	na	na
	1927/28-1938/39	na	na	na
	1938/39-1944/45	45	55	0
Químicos	1923/24-1927/28	-35	135	0
	1927/28-1938/39	104	-5	1
	1938/39-1944/45	-99	195	4
Productos del petróleo	1923/24-1927/28	0	100	0
	1027/28-1938/39	31	69	0
	1938/39-1944/45	26	70	4
Minerales no metálicos	1923/24-1927/28	-24	124	0
	1928/29-1938/39	91	9	1
	1938/39-1944/45	21	79	0
Metálicos básicos	1923/24-1927/28	56	44	0
	1928/29-1938/39	64	-164	0
	1938/39-1944/45	69	1	0
Productos metálicos	1923/24-1927/28	19	81	0
	1928/29-1938/39	66	34	0
	1938/39-1944/45	-38	-62	0
Maquinaria no eléctrica	1923/24-1927/28	10	90	0
	1928/29-1938/39	1486	-1586	0
	1938/39-1944/45	107	-7	0
Equipo de transporte	1923/24-1927/28	na	na	na
	1928/29-1938/39	160	-60	0
	1938/39-1944/45	-1054	954	0
Manufactura no tradicional	1923/24-1927/28	-30	130	0
	1928/29-1938/39	76	24	0
	1938/39-1944/45	50	45	4

Fuente: CHU. Tabla 4.

Cuadro 6
ESTRUCTURA INDUSTRIAL Y SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES POR TIPO DE BIENES
(%)

	1937[1]	1945				1953	1968	
				Estructura				
Tipo de bienes / Año	Producto doméstico consumo	Estructura	Producto doméstico consumo	Cepal[2]	Berry[3]	Producto doméstico consumo	Estructura	Producto doméstico consumo
Bienes de consumo no durables	79	71,3	92,3	68,8	70,3	95,8	57, 1	98
Bienes de consumo durables	40,4	3, 1	69	3,9	2,7	50,5	4,8	96
Bienes intermedios (incluso combustibles)	-	18,9	66	17,4	19,6	65,5	23,4	68
Combustibles y lubricantes	69,6	-	79,1	-	-	58,3	-	-
Excepto combustibles	51 ,4	-	64,6	-	-	71	-	-
Bienes de capital	-	6,7	(14,7)	9,5	7,4	(39,5)	14,7	51
Incluso materiales de construcción	(26,4)	-	(35,7)	-	-	(37,7)	-	-

[1] DANE, BME, mayo 1970, Tabla 8.6.7., pág. 181.

[2] Fuente CEPAL.

[3] Fuente Berry, págs. 63-63.

Cuadro 7

SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES ENTRE 1925-1945 *(Importaciones sobre consumo interno)*

	1927-1928	**1938-1939**	**1944-1945**
Textiles	81	39	18
Papel	81	51	70
Caucho	(99)	81	50
Químicos	52	40	48
Productos del petróleo	36	21	15
Minerales no metálicos	75	41	33
Metálicos básicos	97	99	86
Productos metálicos	82	71	78
Maquinaria no eléctrica	88	79	64
Maquinaría eléctrica	100	100	100
Equipa de transporte	100	99	99
Manufactura no tradicional	77	50	55

Fuente: CHU, Tabla 5.

Cuadro 8

MAQUINARIA Y EQUIPO IMPORTADOS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL

Año	**Porcentaje**
1950-1954	93,7
1955-1956	93,6
1957-1958	84,8
1959-1962	82,7
1963-1966	76,2
1967-1970	73,4
1971-1972	67,8

Fuente: C. Díaz, Tabla 8-5, pág. 234.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

Cuadro 9
TASA DE CAMBIO EFECTIVA A LAS IMPORTACIONES

Año	Tasas efectiva real real	Índice de inestabilidad	Tasa del mercado libre legal como % de la columna 1	Tasa del mercado negro como % de la columna 1
1948	5,64	-	-	-
1949	5,85	-	-	-
1950	5,13	-	-	-
1951	6,43	-	-	-
1952	6,74	-	-	-
1953	6,25	-	-	-
1954	5,87	-	-	-
1955	5,77	-	-	-
1956	5,39	2,59	198,4	200,8
1957	7,20	28,90	157,0	160,2
1958	11,17	7,06	107,5	107,5
1959	9,88	7,09	112,7	113,3
1960	9,18	1,23	104,7	104,2
1961	8,70	1,63	123,9	124,3
1962	8,67	2,24	133,3	134,0
1963	9,02	6,53	111,3	112,6
1964	7,68	2,59	115,9	116,4
1965	7,93	7,21	170,1	168,5
1966	9,13	2,21	131,1	134,9
1967	9,35	2,83	115,6	136,1
1968	10,30	1,97	101,6	112,6
1969	10,71	0,78	-	110,6
1970	11,01	1,61	-	118,5
1971	11,34	0,40	-	118,2
1972	11,55	0,76		109,6

Fuente: C. Díaz, Tablas 4-8 y 4-9, págs. 116 y 119.

Cuadro 10
ARANCEL EFECTIVO PROMEDIO E ÍNDICE DE LIBERACIÓN

Año	Arancel promedio efectivo[1]	Índice de liberalizacion[2]	Participación del arancel en los ingresos tributarios de la Nación[3]	Año	Arancel promedio efectivo[1]	Índice de de liberalización[2]	Participación del arancel en los ingresos tributarios de la Nación[3]
1924	30,8	-	-	1950	12,7	65	21,2
1925	22,8	-	-	1951	21,8	75	36,8
1926	20,9	-	-	1952	18,9	80	32,1
1927	20,9	-	-	1953	18,3	85	35,7
1928	22,8	-	-	1954	20,0	90	36,9
1929	25,1	-	-	1955	16,1	85	25,8
1930	26,1	-	-	1956	1,34	78	20,6
1931	38,4	-	-	1957	9,4	71	17,7
1932	50,9	-	-	1958	7,6	58	13,5
1933	40,4	-	-	1959	13,6	61	22,4
1934	25,1	-	-	1960	16,6	60	29,2
1935	23,0	-	-	1961	15,1	61	28,2
1936	22,3	-	-	1962	14,1	53	26,9
1937	20,2	-	-	1963	12,6	38	19,2
1938	19,5	-	-	1964	12,7	37	16,7
1939	22,2	-	-	1965	15,0	15	15,9
1940	18,7	-	-	1966	22,5	56	31,9
1941	17,9	-	-	1967	15,1	4	15,2
1942	17,8	-	-	1968	13,1	5	15,9
1943	14,8	-	26,1	1969	14,1	16	15,5
1944	14,9	-	24,4	1970	17,3	23	19,0
1945	14,7	-	29,2	1971	15,4	29	16,5
1946	12,2	-	27,2	1972	14,6	30	15,9
1947	10,3	-	26,1	1973	-	33	-
1948	9,1	-	20,8	1974	-	44	-
1949	8,3	-	13,5				

[1] Recaudos por arancel sobre valor importaciones.

Fuente: 1924-1942, Berry, Tabla 11, pág. 67. | 1943-1972, C. Díaz, Tabla 4-1 pág. 102. | 1973-1974, Garay *et.al.*

[2] Importaciones por régimen de libre importación sobre importaciones totales. Fuente: Garay, *et. al.*, Cuadro 1, pág. 151

[3] Fuente: C. Díaz, Tablas 4-1, pág. 102 y Perry (1943-1972).

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

Cuadro 11
ARANCELES, DEPÓSITOS PREVIOS Y RÉGIMEN DE IMPORTACIONES
(Entre paréntesis la desviación estándar)

	Arancel (%)			Depósitos previos (%)		**Items sujetos a cada régimen**		
Importaciones	**1973**	**1971**	**1962**	**1973**	**1971**	**1973**	**1971**	**1962**
Alimentos no procesados	53	53	185	67	96	13	13	13
	(29)	(29)	(217)	(44)	(54)	-	-	-
Régimen prohibida	69	64	272	100	130	7	8	8
Licencia previa	34	35	23	29	40	6	5	4
Libre	-	-	145	-	-	0	0	1
Materiales industriales	18	19	35	53	72	10	10	10
	(12)	(16)	(32)	(50)	(59)	-	-	-
Prohibida	44	44	72	100	130	1	1	3
Licencia previa	15	16	20	48	66	9	9	3
Libre	-	-	19	-	-	0	0	4
Bienes de capital	31	26	19	27	32	27	27	27
	(21)	(16)	(15)	(30)	(36)	-	-	-
Prohibida	-	-	30	-	-	0	0	1
Licencia previa	33	26	26	30	35	23	24	12
Libre	23	25	12	8	7	4	3	14
Productos semifacturados	27	27	27	50	67	32	32	32
	(17)	(16)	(37)	(41)	(51)	-	-	-
Prohibida	39	29	200	100	130	2	2	1
Licencia previa	26	27	23	45	63	26	25	14
Libre	28	27	19	58	58	4	5	17
	(53)	(51)	(326)	(19)	(28)	-	-	-
Alimentos procesados	90	91	341	95	116	14	14	14
Prohibida	102	100	426	100	120	9	9	10
Licencia previa	69	74	90	86	110	5	5	3
Libre	-	-	250	-	-	0	0	1
Bienes de consumo durable	74	80	108	90	97	11	11	11
	(40)	(26)	(31)	(30)	(39)	-	-	-
Prohibida	-	84	114	-	100	0	1	4
Licencia previa	74	79	93	90	96	11	10	6
Libre	-	-	175	-	-	0	0	1
Otros bienes de consumo	87	87	163	80	99	17	17	17
	(66)	(66)	(145)	(36)	(47)	-	-	-
Prohibida	142	142	247	100	130	6	6	10
Licencia previa	62	62	44	75	90	10	10	4
Libre	-	-	45	1	1	1	1	3
Total	49	49	104	60	75	124	124	124
	(44)	(44)	(174)	(43)	(52)	-	-	-
Prohibida	94	91	265	100	126	25	27	37
	(62)	(58)	(247)	(0)	(11)	-	-	-
Licencia previa	40	39	39	52	64	90	88	46
	(31)	(31)	(32)	(42)	(50)	-	-	-
Libre	23	24	31	29	35	9	9	41
	(17)	(16)	(50)	(41)	(55)	-	-	-

Fuente: C. Díaz. Tabla 4-4, págs. 107-108.

Cuadro 12
ESTRUCTURA DE PROTECCIÓN EFECTIVA

	Arancelarias 1927-1936	**Total 1969**
Textiles	113,1	3,8
Papel	31,0	12,1
Caucho	18,9	-31,3
Químicos	101,5	60,8
Petróleo	95,0	-4,9
Mineral es no metálicos	87,4	-8,2
Metálicos básicos	19,1	150,7
Productos metálicos	9,5	47,3
Maquinaria no eléctrica	l,0	- 7,3
Maquinaria eléctrica	-	-
Equipo de transporte	n.a.	610,2

Fuente: Berry, Tabla 8, pág 49.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

Cuadro 13

ESTRUCTURA DE PROTECCIÓN EFECTIVA, 1969

(Intensidad de capital y dependencia en importaciones)

Año	Método de Balassa (ajuste cambiario del 34%)[1]	Método de Corden[1]	Valor agregado por empleado[2]	Insumos importados como proporción del valor de la producción industrial[3]
Alimentos	2,2	11,3	59,6	7,9
Bebidas	121,1	103,31	94,8	3,7
Tabaco	94,6	83,6	91,0	2:5
Textiles	3,8	7,6	32,5	5,9
Calzado	-21,7	-9,6	-	-
Confecciones y calzado	4,2	12,7	22,9	0,6
Madera	-11, 1	1,1	23,5	2,0
Muebles	-25,1	-10,9	19,6	0 4
Papel	12,1	14,0	50,6	18,1
Cuero	10,5	16,3	34,2	5,0
Caucho	-31,3	-25,8	75,6	33,6
Productos químicos	60,8	55,7	88,2	28,3
Petróleo	- 4,9	4,2	158,7	4,9
Minerales no metálicos	-8,2	0,1	31,2	7,4
Metálicos básicos	150,7	38,6	77,2	9,1
Productos metálicos	47,3	42,9	33,7	22,3
Maquinaria no eléctrica	-7,2	11,9	30,6	13,6
Maquinaria eléctrica	-	668,1	43,6	27,6
Equipo de transporte	610,2	319,0	30,3	31,4
Otros	l 17,0	89,2	46 0	21,5
Total manufacturas	43,7	29,2	46,3	12,2

[1] Hutchenson, Tabla 3-5, pág. 68.
[2] C. Díaz, Tablas 8-9, pág. 243, columna 1.
[3] C. Díaz, Tabla 5-3, pág. 142.

Cuadro 14
PROTECCIÓN EFECTIVA, INTENSIDAD DE CAPITAL Y CRECIMIENTO INDUSTRIAL (1962-1968)

Protección efectiva	Tasas de crecimiento anual promedio (%)	Valor agregado por trabajador
Menos de 0%	15,9	70.030
0- 50%	16,7	74.517
Más de 50%	26,7	105.560
Promedio	19,7	86.116
Menos del 10%	-	34.884
12-16 %	-	65.954
Más del 20%	-	92.011

Fuente: Hutchenson, Tablas 1-3, 1-4 y 1-5 , págs. 16, 17 y 18.

Cuadro 15
PROTECCIÓN EFECTIVA EN COLOMBIA Y OTROS PAÍSES EN DESARROLLO

País	Bienes de consumo	Intermedios	De capital	Total manufacturados
Argentina	164	167	133	162
Brasil	230	68	31	118
México	22	34	55	27
India	n.a.	n.a.	n.a.	313
Pakistán	883	88	155	271
Filipinas	94	65	80	49
Taiwán	n.a.	n.a.	n.a.	33
Colombia	11	7	31	29

Fuente: Hutchenson, Tabla 3-8, pág. 82. Tomado de Little, Scifowsky y Scott.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

Cuadro 16

ARANCEL NOMINAL PROMEDIO POR SECTORES EN EL GRUPO ANDINO

CIIU	Descripción	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
11	Agropecuario y caza	23	24	38	36	55	48
12	Silvicultura y extracciones madera	17	21	34	27	66	24
13	Pesca	27	25	51	50	88	61
21	Minería el carbón	10	10	28	0	47	1
22	Petróleo crudo y gas natural	36	11	5	0	29	14
23	Extracción minerales metálicos	21	8	28	0	41	5
29	Extracción otros minerales	17	11	33	12	61	23
31	Productos alimenticios, bebida y tabaco	31	38	57	78	75	131
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	69	62	89	70	161	139
33	Madera, productos de madera incluidos muebles	55	47	65	59	96	82
34	Papel, productos de papel, imprenta y editoriales	27	31	65	39	78	60
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón, de caucho y plásticos	14	22	52	12	52	34
36	Productos minerales no metálicos	31	39	64	39	79	73
37	Industrias metálicas básicas	13	22	39	15	65	28
38	Productos metálicos, maquinaría y equipo	18	31	60	32	59	21
39	Industrias diversas	45	48	79	63	105	59
	Total general	**23**	**30**	**58**	**31**	**69**	**49**

Fuente: Poveda. 31.3, no indica el año se presume que es 1975

Cuadro 17
INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

Industria	Valor agregado capital[1]		Valor agregado distinto a salarios capital		Productividad total	
	A precios internos	A precios internacionales	A precios internos	A precios internacionales	A precios internos	A precios internacionales
Alimentos	0,248	0,248	0,143	0,143	0,911	1,244
Bebidas	0,567	0,256	0,445	0,134	1,959	1,185
Tabaco	0,681	0,350	0,583	0,252	2,566	1,819
Textiles	0,284	0,273	0,146	0,136	0,931	1,180
Confecciones y calzado	0,486	0,486	0,229	0,22,9	1,145	1,383
Madera excepto muebles	0,259	0,292	0,108	0,140	0,814	0,915
Muebles	0,604	0,807	0,251	0,454	1,162	1,805
Papel	0,219	0,195	0,132	0,109	0,863	1,081
Imprenta	0,344	0,344	0,129	0,129	0,901	1,114
Cuero	0,307	0,278	0,173	0,144	1,020	1,219
Caucho	0,291	0,423	0,138	0,271	0,910	1,718
Químicos	0,314	0,195	0,189	0,070	1,074	0,891
Petróleo	0,085	0,090	0,065	0,070	0,456	0,787
Minerales no metálicos	0,249	0,271	0,118	0,140	0,8341	1,204
Metálicos básicos	0,152	0,061	0,096	0,004	0,681	0,403
Productos metálicos excepto maquinaria	0,322	0,219	0,155	0,052	0,965	0,838
Maquinaria no eléctrica	0,342	0,368	0,145	0,071	0,939	1,266
Maquinaria eléctrica	0,317	neg	0,151	neg	0,951	neg
Equipo de transporte	0,370	0,052	0,117	neg	0,880	0,150
Misceláneas	0,340	0,161	0,187	neg	1,061	0,629
Total	0,290	0,217	0,167	0,0943	1,000	1,000

[1] Según Cuentas Nacionales.

Fuente: Berry, Tabla 25.5 pág. 128a.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

Cuadro 18
PRECIOS INTERNOS E INTERNACIONALES, ARANCELES Y RÉGIMEN DE IMPORTACIONES, 1969

	Exceso del precio interno sobre el internacional (%)	Arancel (%)	Régimen de importación[1]	Número de observaciones
Alimentos y Bebidas	25	85	2,7	52
Textiles, confecciones, muebles, cuero y papel	47	113	2,5	89
Químicos, cauchos, vidrio y otros minerales no metálicos	46	56	2,1	79
Otras manufacturas	55	52	2,0	165
Total manufacturas	47	71	2,2	385

[1] Sobre la base 1 para cada producto en libre, 2 en licencia previa y 3 en prohibida.
Fuente: C. Díaz, Tabla 5-4, pág. 150.

Cuadro 19
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES
(%)

Año	Café	Petróleo y derivados	Menores agrícolas	Menores manufacturados
1951	74,29	15,18	9,74	0,78
1952	78,64	14,80	5,65	0,91
1953	81,30	12,60	4,99	1,11
1954	82,22	11,33	4,87	1,57
1955	81,68	10,30	6,32	1,69
1956	74,88	12,96	11,91	2,07
1957	76,06	14,92	6,83	2,17
1958	76,92	14,44	5,17	3,43
1959	76,37	15,49	4,83	3,30
1960	71,51	17,21	8,08	3,19
1961	70,85	15,70	9,73	3,71
1962	71,69	13,07	10,56	4,68
1963	67,86	17,28	10,22	4,44
1964	71,97	13,67	7,88	6,49
1965	63,78	16,35	11,94	7,92
1966	64,67	14,12	10,90	10,30
1967	63,22	12,00	14,01	10,75
1968	62,95	6,51	17,52	13,02
1969	56,61	9,33	19,15	14,91
1970	62,84	7,89	17,12	12,15
1971	56,45	7,24	19,82	16,51
1972	49,26	3,52	27,50	19,71
1973	48,55	2,08	-(n,d)	-(n,d)
1974	41,41	0,30	20,73	37,56
1975[1]	38,48	0	26,92	34,61
1976[1]	49,84	0	19,11	31,05
1977[2]	61,61	0	13,24	25,15
1978[2]	66,20	0	10,47	23,33

[1] Datos tornados de Coyuntura Económica. Mayo 1977.
[2] Datos tomados de Coyuntura Económica, Abril 1979.
Fuente: Berry 2. l, Berry Thoumi 2.3.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

Cuadro 20

PROTECCIÓN EFECTIVA A LAS EXPORTACIONES, 1970[1]

	Protección a las ventas domésticas	A las sin subsidio	Exportaciones con subsidios
Alimentos, Tabaco y Bebidas (8)	198	-91	43
Textiles (5)	267	-34	43
Confecciones (7)	387	-52	40
Madera y productos de madera (6)	120	-71	38
Papel y productos de papel (7)	133	-67	47
Impresión y publicaciones (3)	79	-7	27
Cuero y productos de cuero (6)	203	-149	58
Caucho y productos de caucho (2)	59	-36	47
Químicos y productos a petroquímicos (14)	49	-27	37
Piedra, tierra y sus productos (7)	97	-9	25
Metales y sus productos (19)	101	-39	40
Maquinaria no eléctrica (6)	33	-17	27
Maquinaria eléctrica (4)	57	-52	52
Equipo de transporte (6)	59	-30	38
Otros (5)	149	-48	42
Total (105)	130	-48	39

[1] Sobre una muestra de 105 productos.
Fuente: C. Díaz, Tabla 2-12, pág. 60.

Cuadro 21
TASA DE CAMBIO EFECTIVA A LAS EXPORTACIONES

Año	Tasa efectiva real	índice de inestabilidad
1949	8,65	-
1950	8,20	-
1951	6,89	-
1952	7,86	-
1953	8,66	n.a.
1954	8,18	2,86
1955	8,91	4, 15
1956	10,64	8,05
1957	10,13	17,74
1958	9,39	4,21
1959	10,66	10,04
1960	9,41	1,49
1961	11,49	7,83
1962	13, 18	5,20
1963	11,44	7,43
1964	10, 13	7,00
1965	13,13	15,10
1966	10,87	2,50
1967	11,24	3,31
1968	12,30	1,50
1969	12,74	0,73
1970	13; 10	1,53
1971	13,40	0,38
1972	13,16	0,98

Fuente: C. Díaz, Tablas 2-9 y 2-10, págs. 52 y 56.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

Cuadro 22
CARACTERÍSTICAS DE LOS MAYORES IMPORTADORES Y EXPORTADORES INDUSTRIALES 1970

	Importaciones por empleado (dólares)	Exportaciones por empleado (dólares)	Empleados por firma
Grandes importadores			
Con importaciones superiores a $1.000.000 de pesos			
Extranjeras	6,557	785	520
Nacionales	2,224	393	1,559
Con importaciones entre $500,000 y 1,000,000			
Extranjeras	1,613	292	454
Nacionales	1,206	370	544
Con importaciones entre $100,00 y 500,000			
Extranjero	1,212	251	220
Nacionales	665	1,090	354
Grandes Exportadores			
Extranjero	3,232	2, 161	944
Nacional	1,528	1,066	1,801

Fuente: C. Díaz, Tabla 9, 6-4, pág. 159.

Cuadro 23
PARTICIPACIÓN DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LA INDUSTRIA

			En el valor agregado[1]		En las exportaciones[1]		En las importaciones
		En el capital Berry, 1969 (%)	B. República 1971 (%)	DANE 1974 (%)	DANE 1974 (%)	C. Díaz (%)	DANE 1974 (%)
	Total	15,5	29,0	44,6	44,6	44,56	-
311-312	Alimentos	10,5	12,0	29,6	-	15,6	0,2101
313	Bebidas	1,0	12,0	2,4	-	-	0,0019
314	Tabaco	-	-	0,5	-	36,5	0,0000
321	Textiles	6,9	6,0	61,3	66,4	66,4	0,8024
322	Confecciones	1,1	6,0	10,1	-	20,3	0,0139
323	Cuero y productos	2,5	6,0	18,7	-	18,3	0,1609
324	Calzado de cuero	n.d.	-	24,2	-	5,6	0,3043
331	Madera y productos	11,5	21,0	38,6	42,8	42,8	0,9212
332	Muebles de madera	11,5	21,0	4,0	-	9,5	0,0000
341	Papel y productos	48,5	43,0	81,7	61,1	61,1	0,9388
342	Imprenta y editoriales	1,9	43,0	7,8	-	12,1	0,0365
351	Sustancias químicas industriales	38,8	67,0	67,7	-	-	0,9611
352	Otros químicos	38,8	67,0	68,0	87,1	87,1	0,6629
353	Refinados de petróleo	8,3	67,0	18,9	-	-	0,6530
354	Derivados del petróleo	8,3	67,0	17,6	-	-	55,3853
355	Caucho y productos	60,9	67,0	83,7	95,1	96,1	0,8501
356	Plásticos	n.d.	67,0	54,8	73,6	73,6	0,4363
361	Cerámicas	7,3	41,0	18,7	-	36,2	0,0656
362	Vidrios y productos	7,3	41,0	85,8	70,7	70,7	0,2852
369	Otros min, no metálicos	7,3	41,0	58,8	46,7	96,7	0,4420
371	Hierro y acero	-	26,0	42,2	52,8	52,8	0,7666
372	Metales no ferrosos	-	26,0	82,3	75,4	75,4	0,7303
381	Productos metálicos	22,2	45,0	44,4	82,3	82,3	0,5810
382	Maquinaria no eléctrica	22,2	45,0	28,6	-	29,4	0,5084
383	Maquinaria y equipo eléctrico	22,2	45,0	68,8	87,7	87,7	0,7964
384	Equipo de transporte	22,2	45,0	78,3	49,1	49,1	0,7084
385	Instrumentos de precisión	33,9	7,0	35,3	45,2	45,2	1.0449
390	Otros	33,9	7,0	27,1	-	15,7	0,3794

[1] Los % se refieren a la participación de las empresas con capital extranjero en el total nacional. Debe tenerse en cuenta que según el DANE la participación del capital extranjero en estas empresas es del 61.1%. Ver DANE, Cuadro 1. Pág. 1.

Fuentes: Berry, (2.1), Tabla 23 pág. 118a. Banco de la República (1.1), Cuadro III.1. pág.40: DANE (10.3). I págs. 158 y II págs. 118 y 180.

Cuadro 24
FLUJO DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y REMESAS DE UTILIDADES

Año	Flujo neto de inversión extranjera	Remesa de utilidades
1938	-0,2	n.a.
1946	42,3	4,5
1947	28,6	4,5
1948	23,5	2,5
1949	3,4	10,8
1950	1,1	35,7
1951	-12,2	29,9
1953	1,4	n.a.
1954	14,7	n.a.
1955	0,4	16,0
1956	10,1	10,8
1957	4,9	23,5
1958	-0,8	48,0
1959	0,9	18,7
1960	2,5	27,1
1961	6,2	36,0
1962	10,4	34,7
1963	17,8	39,4
1964	66,0	16,0
1965	10,0	25,0
1966	40,0	30,0
19'67	40,0	36,0
1968	48,0	47,0
1969	50,0	74,0
1970	39,0	91,0
1971	40,0	71,0

Fuente: Berry (2.1), Tabla 24, pág. 120 d. Datos basados en los libros anuales de Balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 25
VALOR AGREGADO EN LA INDUSTRIA COLOMBIANA COMPARADO CON EL QUE CABRÍA ESPERAR SEGÚN EL PATRÓN INTERNACIONAL

	Millones de US$	
Sector	Dólares de 1953 Valor agregado (VI)	Calculado (VI*) Valor agregado
Alimentos		
Bebidas	650,70	373,16
Tabaco		
Textiles	517,02	186,53
Confecciones		
Calzado	121,42	106,55
Madera		
Muebles	31,00	92,56
Papel	73,53	38,55
Artes gráficas	65,59	70,25
Cuero	11,79	14,78
Caucho	69,10	34,37
Química		
Derivados petróleo y carbón	416,79	226,28
Minerales no metálicos	123,76	97,44
Metálicos básicos	64,54	81,09
Manufacturas metálicas		
Maquinaria mecánica	207,82	371,69
Eléctrica		
Material de transporte		
Otras	76,41	40,81
Total	**2.114.98**	**2.883.00**

Fuente: Poveda. 31.3.

Cuadro 26

PRODUCTIVIDADES DE LAS EXPORTACIONES MENORES Y LAS INDUSTRIA RECIENTES DE SUBSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1969)

Industrias de substitución recientes	Productividad del trabajo (miles de pesos)		Productividad del capital		Productividad total		Producto (millones de $)	Capital por trabajador (miles de $)
	Precio doméstico (1a)	Precios internacionales (1b)	Precio doméstico (2a)	Precios internacionales (2b)	Precio doméstico (3a)	Precios internacionales (3b)		
271-273 Pulpa, papel cartón	107,6	80,0-95,0	0,342-0,351	0,266-0,316	1,073-1,087	1,03-1,25	377,52	306,9-392,4
34 Metálicos básicos	80,0	3,2	0,254	0,010	1,08	0,038	450,50	312,6
37 Maquinaria eléctrica	47,4	neg.	0,445	neg.	1,16	neg.	550,44	106,5
383 Ensamble de vehículos	54,7	neg.	0,315-0,365	neg.	1,07-1,15	neg.	253,26	150,0-174,0
311 Químicos básicos	93,5		0,176-0,187		0,94-0,98		692,51	371,0-394,4
236 Fibras sintéticas	39,1						282,35	
Total (excluyendo 236)	69,0	5,0-20,0	0,289-0,302	0,062-0, 103	1,05-1,07	0,284-0,464	2,324,23	231,3-240,6
Industrias con exportaciones significativas								
25 Madera	25,6	28,9	0,353	0,397	0,99	1,17	165,63	72,6
253 Productos de madera	16,2		0,526-0,748		0,98-1,07	1,18-1,20	7,64	21,6-30,7
272 Artículos de papel	52,2		0,515-0,586		1,42-1,48		136,39	89,2-101,4
29 Artículos de cuero	40,7	36,8	0,409	0,370	1,24	1,1 3	l 84, 77	99,5
332 Vidrio	55,3,		0,559-0,679		1,4 8-1,60		240,22	81,5-99,0
334 Cemento	61, 9		0,153-0, 163		0,68-0,71		269,23	379,8-403,3
Total	44,7	47,0	0,296-0,315	0,311-0,331	1,03-1,06	1,08-1,12	996,24	141,7-151,1

Fuente: Berry y Thoumi, Import Substitution and Beyond: Colombia.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 59-138

Bibliografía

1. Banco de la República. Oficina de control de cambios.
   1.1. Incidencia de la inversión extranjera en el PIB, manufacturero, Julio, 1975. 2).
   1.2. Importaciones y la inversión extranjera directa, 1974.
   1.3. Exportaciones manufacturadas por empresas con Inversión Extranjera Directa Julio 1973.

2 A. Berry
   2.1. "A descriptive history of Colombian industrial development in the XX Century" en A. Berry, ed., Essays on industrialization in Colombia. por publicar.
   2.2. "Política Económica Internacional de Colombia", en Lecturas sobre el Desarrollo Económico Colombiano, Fedesarrollo. 1973. 3) A. BeITY y F. Thoumi. "Import substitution and Beyond; Colombia". World Development, 1977, Vol. 5 págs. 89-109.

3. BIRF
   3.1. Desarrollo Económico de Colombia, 1970.
   3.2. Prospects for developing-countries, HJ77.
   3.3. Tendencias del comercio y de los precios de los productos básicos, 1977.
   3.4. Trade liberalization and export promotion, 1977.

4. Cabarrony E. Spillane. J. "La experiencia de Colombia en materia de exportaciones de manufacturas en el periodo de 1960 a 1969", Revista de Planeación y Desarrollo, Bogotá. 1974.

5. CEPAL
   5.1. La industrialización en América. Latina en los años sesenta, 1976.
   5.2. La Coyuntura Internacional y el sector externo de América Latina, 1975.
   5.3. Entorno a las ideas de la CEPAL, 1975.
   5.4 Temas de Nuevo Orden Económico Internacional, 1976.

6. Comité de los 9 BIRF; Appraisal Development Program, 1962.

7. Consejo Nacional de Política Económica Y Planeación; Plan General de Desarrollo Económico y Social, II Parte, Industria, 1962.

8. Cline, W. *et.al.*: Multilateral Effects of Taxiff Negotiations in the Tokio Round, Mimeo, 1977

9. D. Chu. "The Great depression and industrialization in Colombia" en A. Berry, Ed.

10. DANE
   10.1. "Estructura Económica Colombiana". BME, mayo 1970.
   10.2. El capital extranjero en Colombia". BME, Junio 1971.
   10.3. "La inversión extranjera en la industria manufacturera". BME, septiembre y octubre 1976.

11. Díaz Alejandro C., Foreing Trade Rcgimenes and Economic Development.
   11.1. Colombia, NBER Colombia University Press, N.Y. 1976.
   11.2. North-South Relations: The Economic Component" en World Politics Inter- Economics; Bergsten. F. y Krause, L., ed. Brooking Institution, 1975.

12. L. Dudley, "The effects of learning on ernployment and labour productivity in the metal products sector", en A. Berry. ed....

13. French-Davis y Piñera. "La política Colombiana de promoción de exportaciones" en CEPAL. Promoción de Exportaciones, 1977.

14. Fuentes, A. "La evolución de las exportaciones Colombianas" en Criterios para una política diferencial

de estimulo a las exportaciones, Fedesarrollo, Informe de avance, marzo 1978.

15. A. Fuentes y R. Villaveces, "La liberación actual de importaciones y su perspectiva histórica", Coyuntura Económica, julio 1976.

16. García G. J.: "A History of Economic Policies in Colombia 1953-1970" Ph.D. Thesis no publicada. Universidad de Chicago. 1976.

17. Garay. L. L.
    17.1. Análisis de la Estructura Arancelaria de Colombia vigente en diciembre de Departamento Nacional de Planeación, junio de 1975.
    17.2. Análisis del Control de Importaciones.

18. H. Gómez B R. Villaveces: La pequeña y mediana industria en el desarrollo colombiano. Mimeo Fedesarrollo, 1977.

19. N. González *et.al*. La substitución de importaciones y el proceso de integración latinoamericano, Fondo de Cultura Económica.

20. Helleiner, G. K.
    20.1. Structural aspects of third world trade, ISS 25th Anlversary Conference.
    20.2. Manufactured exports from less developed countries and multinacional firms; Economic Journal, 83 (march 1973).
    20.3. A world Divided, Introduction, Cambridge University Press. 1976.

21. Hagen. Ev.: "On the Theory of Social Change", Homewoord, Illinois, 1962.

22. Hutchenson, Th. L. "Incentives for industrialization in Colombia", Ph. D. Thesis no publicada. Universidad de Michigan, 1973.

23. Junguito, R. "Las exportaciones agrícolas y el mercado interno" en Criterios.

24. Macario, S. "Proteccionismo e industrialización en América Latina", Boletín Económico para América Latina, CEPAL, Santiago, marzo 1964.

25. Morawets, D.
    25.1. "Import substitution employment and Foreing Exchange in Colombia: no cheeis for Petrochenicals". Mirneo Harvard Development Advisory Service, September 1972.

26. Mc Greevy, W.P. Historia Económica de Colombia 1845-1930. Tercer Mundo, 1975.

27. Musalem, A.R.
    27.1. Dinero, inflación y Balanza de Pagos: la experiencia de Colombia en la postguerra; Banco de la Repúblicas, 1971.
    27.2. "Las Exportaciones Colombianas 1956-1969", Mimeo, 1970.

28. Ospina Vasquez. Industria y Protección en Colombia. 1810-1930. Oveja Negra. 1974.

29. Parson, J.J. Antioqueño Colonization in Western Colombia", Berkeley, 1940.

30. Perry, G.
    30.1. "El nuevo orden comercial internacional', Coyuntura Económica, diciembre 1977.
    30.2. "Mercados mundiales de manufacturas, industrialización y política comercial de los países en desabollo, Mimeo, marzo 1978.
    30.3. "Relaciones económicas de Colombia y los países socialistas" Coyuntura Económica, agosto 1977.
    30.4. "Criterios para una política selectiva de promoción a las exportaciones", Mimeo, Fedesarrollo, 1978 (un resumen en Coyuntura Económica, diciembre, 1978).

31. Poveda, G. "Políticas Económicas, Desarrollo Industrial y Tecnología en Colombia 1925-1975". Conciencias, Bogotá,1976.

32. M. Ramírez. "Technological Change in the Electricity and Generating Industry" en A. Berry, ed.

33. Safford, F. "Significación de las antioqueños, en el desarrollo económico colombiano" Anuario Colombiano de Historia Social y la Cultural, 1967.

34. Singh, Sh., The international dialogue and commodities, Resources Policy, June 1976,

35. Sheahan, J.J.: "Imports. Investment and Grnwth.-Colombia", in Pananek G. E. ed.. Development Policy, Theory and Practices. Harvard University Press, 1968.

36. Sheahan J. Y Clark, Sarah: La Respuesta de las Exportaciones Colombianas variaciones en la tasa efectiva de cambio, Fedesarrollo, 1972 Stemar.t F.

37. Tejeiro y Elson.

38. Todd J. "Plant Size, Factor Proportions and Efficiency in Colombian IndUsrty", en A. Berry, ed.

39. Thoumi; F.

39.1. The utilization ol fixed lndustrlaI capital in Colombia. Sarne empirical findings"; en A. Berry, ed.

39.2. Evolución de la industria manufacturera fabril 1958-1967; Boletín Mensual de Estadística, DANE, marzo 1971.

39.3 Estrategias de industrialización, empleo y distribución del ingreso en Colombia, Coyuntura Económica, abril 1979.

40. Urdinola, A. "Comentarios". Financiamiento Externo 1971, Asociación Bancaria 1978.

41. Urdinola y Mallon. Policies to promoter Colombian exports of manufactures, Har vard Advisory Service, 1967.

42. Wogart. J.P. From Import Substitution to export diversification in Colombia Kiel Institute of World Economics. 1975.

43. Wurfel, S.W. Foreing Enterprise in Colombia.. Laws and Policies, University of North Carolina, 1965.

ISSN 0120-3576

VOLUMEN XIX No. 1
MARZO, 1989

FEDESARROLLO

coyuntura económica

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



El petróleo en la economía colombiana

Guillermo Perry R.[†]

I. Introducción

Colombia fue durante varias décadas un exportador neto de hidrocarburos; pasó a constituirse en un importador neto en 1976, apenas dos años después de que se habían cuadruplicado los precios del crudo en los mercados internacionales; conservó este carácter hasta 1985 y recuperó a partir de 1986 el de exportador neto.

El presente artículo ilustra los beneficios económicos que ha derivado el país de sus exportaciones petroleras y los altos costos que pagó durante la década en que se convirtió en importador neto. Para este propósito se analizan las consecuencias de las exportaciones e importaciones del petróleo y sus derivados sobre la balanza de pagos del país, el ahorro interno, la situación fiscal y las finanzas de Ecopetrol (secciones II y III).

En segundo lugar, el artículo precisa los determinantes de la evolución de la situación petrolera del país y, con base en este análisis, discute las perspectivas futuras. En esta parte, el estudio se centra en las variaciones que ha tenido la política de exploración durante el período analizado y sus consecuencias (sección IV). Se discute también, someramente, la incidencia de las políticas de precios y sustitución de los derivados del petróleo sobre el comercio neto de hidrocarburos, así como las prioridades de inversión de la empresa estatal (sección V).

En la última sección se discuten algunos de los principales interrogantes hacia el futuro. Se examina, en particular, hasta qué punto el país demuestra síntomas moderados de la denominada

[†] El autor agradece a Armando Córdoba y Julián García, de la Dirección de Planeación Corporativa de Ecopetrol, por el suministro de la información utilizada en este artículo.

Este artículo originalmente se encuentra en Perry, G. (1989). El petróleo en la economía colombiana. En Fedesarrollo, *Coyuntura Económica* (Vol. 19 (1), pp. 95-120). Bogotá, D.C.

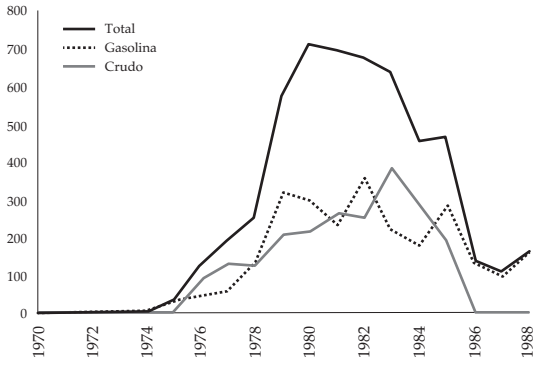
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

"enfermedad holandesa", por reacciones inapropiadas de la política cambiaría y de comercio exterior, o de la política fiscal ante la reciente generación de excedentes petroleros. Se discuten también los instrumentos y políticas que sería necesario adoptar para evitar estos riesgos y, al mismo tiempo, garantizar que el sector petrolero pueda continuar efectuando contribuciones a la economía nacional en el mediano y largo plazo (sección VI).

II. La evolución de las importaciones y exportaciones de hidrocarburos y su impacto sobre la balanza de pagos del pais

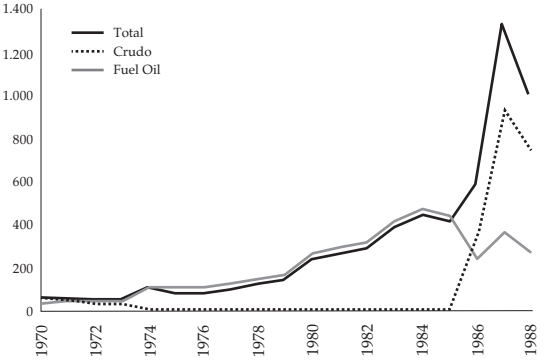
Los Cuadros y los Gráficos 1 a 3 muestran la evolución de las exportaciones e importaciones de hidrocarburos y su balance neto entre 1970 y 1988. Se indican también las compras en moneda extranjera de crudo de las compañías concesionarias y asociadas producido en el país. Como se observa, el país tuvo exportaciones netas de hidrocarburos hasta el año de 1975; entre 1976 y 1985 fue importador neto y recuperó el carácter de exportador neto a partir de 1986 (Cuadro 3, columna 7 y Gráfico 3).

Gráfico 1
IMPORTACIONES DE PETRÓLEO Y DERIVADOS, 1970-1988 (Millones de US$)



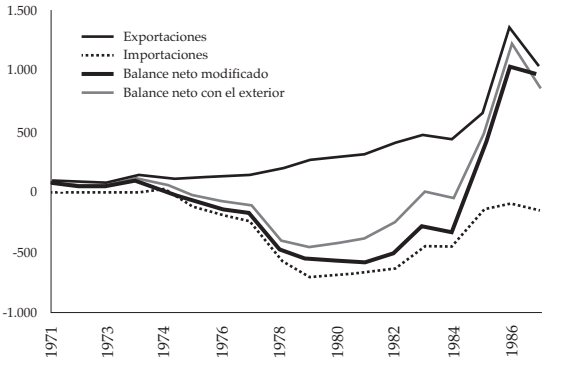
Fuente: Ecopetrol.

Gráfico 2
EXPORTACIONES DE PETROLEO Y DERIVADOS, 1970-1988 (Millones de US$)



Fuente: Ecopetrol.

Gráfico 3
BALANCE COMERCIAL DEHIDROCARBUROS (Millones de US$)



* Equivale al balance neto con el exterior menos compras internas de crudo para refinación.
Fuente: Ecopetrol.

Cuadro 1
EXPORTACIONES DE CRUDO Y DERIVADOS

Año	Exportaciones de crudo					Exportaciones de Fuel Oil			Exportación de ACPM			Otras Exportac.	Total
	Volumen (MBPD)		Precio (US$/bl)	Valor (Millones US$)		Volumen (MBPD)	Precio (US$/bl)	Valor (millones)	Volumen (MBPD/ US$)	Valor precio Valor	Valor (millones US$)	Valor (mill. US$)	(Millones US$)
	Ecopetrol	Compañías privadas		Ecopetrol	Compañías privadas								
1970	0.0	85.6	1.9	0.0	58.7	21.7	1.6	12.4	2.9	2.3	2.4	0.2	73.7
1971	0.0	69.6	2.0	0.0	51.3	24.3	1.9	17.1	2.6	2.6	2.5	1.3	72.2
1972	0.0	40.8	2.1	0.0	30.7	24.5	2.1	18.6	6.6	3.2	7.7	6.7	63.7
1973	0.0	26.0	2.7	0.0	25.4	22.4	2.9	23.7	3.0	7.8	8.5	7.4	65.0
1974	0.0	1.3	9.3	0.0	4.4	23.8	9.7	84.2	3.1	11.0	12.6	18.1	119.4
1975	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.8	9.7	84.6	0.0	0.0	0.0	2.3	86.9
1976	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	24.0	9.6	83.8	0.0	0.0	0.0	5.7	89.4
1977	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.6	12.1	104.5	0.0	0.0	0.0	4.1	108.6
1978	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	30.4	11.2	124.2	0.0	0.0	0.0	2.6	126.9
1979	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	24.6	16.3	146.3	0.0	0.0	0.0	4.1	150.5
1980	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.9	25.2	238.4	0.0	0.0	0.0	2.9	241.3
1981	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	28.4	25.6	265.9	0.0	0.0	0.0	4.3	270.2
1982	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	32.6	23.9	283.8	0.0	0.0	0.0	7.6	291.4
1983	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	42.9	24.2	378.3	0.0	0.0	0.0	4.6	382.9
1984	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	46.0	26.4	442.6	0.0	0.0	0.0	2.4	445.0
1985	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	51.7	21.6	406.6	0.0	0.0	0.0	3.3	409.9
1986	45.3	36.4	11.9	196.7	158.3	52.6	10.8	206.3	3.4	14.4	17.6	3.3	582.2
1987	71.1	72.3	17.6	456.6	464.4	58.6	15.5	331.0	8.0	20.3	58.9	5.7	1316.6
1988	78.8	65.8	13.7	394.9	329.8	59.0	10.6	228.5	5.2	17.7	33.5	1.5	988.2
Totales													
1970-1974	0.0	81.5	2.1	0.0	170.5	42.6	3.7	156.1	6.6	5.1	33.7	33.7	394.0
1975-1985	0.0	0.0	n.d.	0.0	0.0	129.1	19.8	2558.9	0.0	n.d.	0.0	44.0	2602.9
1986-1988	71.2	63.7	15.0	1048.0	952.5	62.1	12.3	765.8	6.0	18.3	110.1	10.5	2887.1

Nota: MBPD, miles de barriles por dfa.
Fuente: Ecopetrol.

Cuadro 2
IMPORTACIONES DE CRUDO Y DERIVADOS

	Improtaciones de crudo			Importaciones de gasolina			Importación de ACPM			Otras importaciones*	
Año	**Volumen (MBPD)**	**Precio (US%/bl)**	**Valor (mill. US$)**	**Volumen (MBPD)**	**Precio (US%/bl)**	**Valor (mill. US$)**	**Volumen (MBPD)**	**Precio (US%/bl)**	**Valor (mill. US$)**	**Valor (mill. US$)**	**Total (mill. US$)**
1971	0.0	0.0	0.0	2.2	3.5	0.0	0.2	4.4	0.3	3.2	3.4
1972	0.0	0.0	0.0	0.6	4.8	1.1	0.0	0.0	0.0	0.2	1.2
1973	0.0	0.0	0.0	0.4	4.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.1	0.7
1974	0.0	0.0	0.0	0.6	12.6	2.6	0.0	0.0	0.0	0.8	3.4
1975	0.0	0.0	0.0	5.5	12.9	26.0	0.0	0.0	0.0	0.4	26.3
1976	18.4	12.5	83.6	6.9	14.0	35.3	0.1	13.8	0.5	1.2	120.7
1977	25.8	13.9	130.5	9.5	14.8	51.1	0.6	16.3	3.4	1.5	186.6
1978	24.2	13.6	120.4	22.0	15.5	124.3	0.2	21.0	1.6	0.2	246.5
1979	24.6	23.2	207.6	25.5	33.5	311.6	2.8	44.0	45.7	1.0	565.9
1980	19.7	29.6	212.9	20.7	38.5	291.2	2.8	45.1	46.2	150.8	701.1
1981	20.9	34.4	262.0	15.2	40.3	223.3	0.0	0.0	0.0	200.0	685.4
1982	20.0	34.0	248.2	25.6	37.9	353.9	0.6	39.9	8.5	53.8	664.4
1983	37.9	27.6	308.8	17.7	32.7	210.7	0.0	0.0	0.0	32.5	624.1
1984	26.8	27.8	271.6	15.5	29.3	165.9	0.0	0.0	0.0	7.1	444.7
1985	18.5	26.7	180.4	25.8	29.3	276.1	0.0	0.0	0.0	2.7	459.2
1986	0.0	0.0	0.0	21.0	15.7	120.4	0.0	0.0	0.0	13.4	133.8
1987	0.0	0.0	0.0	12.9	19.2	90.7	0.0	32.5	0.1	12.2	103.0
1988	0.0	0.0	0.0	22.6	18.6	153.1	0.2	20.2	1.5	1.2	155.7
Totales											
1970-1974	0.0	n.d.	0.0	1.4	3.1	4.3	0.1	4.4	0.3	4.3	8.8
1975-1985	86.4	24.3	2096.2	69.3	29.9	2069.4	2.6	40.7	106.0	451.3	4724.9
1986-1988	0.0	n.d.	0.0	20.6	17.6	364.2	0.1	20.7	1.6	26.8	392.6

* Incluye Gasoleo en periodo 1980-1983
Fuente: Ecopetrol.

Cuadro 3

BALANCE COMERCIAL DE HIDROCARBUROS Y BALANCE COMERCIAL TOTAL DEL PAIS

(Millones US$ y porcentajes)

Año	Export. hidrocarburos Millones US$	Export. hidrocarb. Exportaciones totales (%)	Import hidrocarburos Millones US$	Import. hidrocarb. Importaciones totales (%)	Imp. hidrocarburos + compra crudo Millones US$	Imp. hidroc. + compra crudo Importaciones totales (%)	(Exp.-Imp.) hidrocarb. Millones US$	Exp.-Imp. hidrocarb. Exp.-Impo. totales (%)	Balance modificado hidrocarb. (1)-(5) Millones US$	Bal. modif. hidrocarb. Exp.-Imp. totales (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1971	72.2	10.5	3.4	0.4	24.3	2.6	68.8	-28.7	47.9	-20.0
1972	63.7	7.4	1.2	0.1	25.8	3.0	62.5	891.8	37.9	540.8
1973	65.0	5.5	0.7	0.1	25.7	2.4	64.3	55.5	39.3	33.9
1974	119.4	8.4	3.4	0.2	46.4	2.9	116.0	-64.3	73.0	-40.5
1975	86.9	5.9	26.3	1.8	78.7	5.3	60.6	-204.7	8.2	-27.7
1976	89.4	5.1	120.7	7.1	175.5	10.3	-31.3	-84.5	-86.1	-232.5
1977	108.6	4.4	186.6	9.2	257.6	12.7	-78.0	-18.8	-149.0	-35.9
1978	126.9	4.2	246.5	8.7	313.0	11.0	-119.6	-71.9	-186.1	-111.9
1979	150.5	4.6	565.9	17.5	631.0	19.5	-415.4	-617.7	-480.5	-714.5
1980	241.3	6.1	701.1	15.0	801.6	17.2	-459.8	64.1	-560.3	78.1
1981	270.2	9.1	685.4	13.2	848.2	16.3	-415.2	18.5	-578.0	25.8
1982	291.4	9.4	664.4	12.1	888.3	16.2	-373.0	15.7	-596.9	25.1
1983	382.9	12.4	624.1	12.6	906.0	18.2	-241.2	12.8	-523.1	27.7
1984	445.0	12.8	444.7	9.9	743.4	16.5	0.3	0.0	-298.4	29.6
1985	409.9	11.5	459.2	11.1	766.2	18.5	-49.3	8.5	-356.3	61.6
1986	582.2	11.4	133.8	3.7	329.0	9.2	448.4	29.4	253.2	16.6
1987	1316.6	26.2	103.0	2.4	319.0	7.5	1213.6	152.4	997.6	125.3
1988	988.2	19.6	155.7	3.1	349.5	7.0	832.5	1954.4	638.7	1499.4

Fuente: Ecopetrol, DANE y cálculos del autor.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

Las variaciones en la incidencia cambiaria de esta evolución del intercambio comercial resultan más pronunciadas cuando se toman en cuenta las compras de crudo en moneda extranjera para refinación interna a las compañías concesionarias y asociadas (Cuadro 3, columna 9).

El Cuadro 3 presenta la evolución del balance comercial de hidrocarburos (columna 7), en relación con el balance comercial del país (columna 8), así como un balance modificado, teniendo en cuenta los pagos en moneda extranjera por crudo producido en el país.

Naturalmente, sería más deseable obtener una estimación completa del efecto neto del sector sobre la balanza de pagos, tomando en cuenta las importaciones de bienes y servicios y los ingresos netos de capital. Sin embargo, no se dispone de estos estimativos. La primera aproximación, para 1987, se presenta en el Cuadro 4.

Entre 1975 y 1980 las importaciones totales de crudo y derivados crecieron con gran rapidez, hasta alcanzar en ese último año un valor de US$701.1 millones. A partir de ese año comenzaron a reducirse en forma continua hasta ubicarse en US$103 millones en 1987 y volver a aumentar ligeramente a US$155. 7 millones en 1988. Si a las importaciones se añade el 75% de las compras de petróleo crudo a las compañías concesionarias y asociadas para refinar en el país, que se paga en dólares, esta cifra alcanza un valor de US$906 millones en 1983 y comienza a descender luego hasta US$319 millones en 1987, para aumentar ligeramente a US$349.5 millones en 1988 (Cuadro 3, columna 5).

Como porcentaje de las importaciones colombianas, las de hidrocarburos llegaron a representar

Cuadro 4
BALANZA DE PAGOS Y CAMBIARIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN 1987
(Millones de dólares corrientes)

Transacciones con el exterior (Balanza de pagos)	
Cuenta Corriente	115.8
Bienes (Balanza Comercial)	891.6
Balanza comercial de hidrocarburos	1225.2
Exportaciones de crudo y derivados	1328.2
Importaciones de derivados	-103.0
Otras importaciones de bienes (maq, equip, mat.)	-333.6
Servicios	-775.8
Servicios técnicos contratados con el exterior	-56.3
Intereses deuda externa Ecopetrol	-101.4
Ventas a naves internacionales	43.0
Renta de la inversión compañías extranjera	-661.1
Cuentas de Capital	-4.5
Crédito externo Ecopetrol (neto)	-126.0
Neto crédito largo plazo	-1.0
Neto crédito corto plazo	-125.0
Variación de activos en el exterior Ecopetrol	-90.6
Capital de inversión extranjera	212.1
Saldo de balanza de pagos del sector	111.3
Transacciones con el Banco de la República (Balanza cambiaria)	
Ecopetrol (saldo)	-38.1
Venta (compra) titulos en divisas a favor de Ecopetrol	-18.0
Reintegro de divisas por convenios	0.0
Déficit (superávit) de divisas	-20.1
Saldo de transacciones con Ecopetrol	-38.1
Resto del sector (saldo)	149.4
Capital petróleo	31.7
Reintegro de exportaciones de crudo	-119
Compra de divisas por compañías nacionales	-1.3
Saldo total	111.3

Fuente: Ecopetrol (preliminar).

el 17.5% y, adicionadas por las compras internas de crudo, el 19.5% en 1979 (Cuadro 3, columnas 4 y 6). La suma de las importaciones entre 1975 y 1985 alcanzó el valor de US$4.724.9 millones, lo que unido con las compras de crudos nacionales en moneda extranjera ascendió a US$6.409.5 millones. Para dar una idea de la importancia de estas erogaciones, estas cifras representan aproximadamente el 44.4% y 60.2%, respectivamente, de la deuda externa pública colombiana a finales de 1985. De no haber tenido el país que incurrir en ellas, y *ceteris paribus*, el país habría terminado en 1985 con una deuda externa inferior en un 71.9%[1] (o en 94.7%, si se consideran también les pagos en moneda extranjera de crudos nacionales), lo que hubiera facilitado enormemente el manejo de la crítica situación cambiaria que se vivió en ese año; o alternativamente, con reservas internacionales superiores en un 331.0% o 436.1% a las de ese año.

El impacto de las importaciones netas sobre la situación externa del país en este período pudo haber sido mucho mayor. La coincidencia de la bonanza cafetera de 1976 a 1980 con el período de rápido crecimiento de las importaciones de hidrocarburos, permitió evitar las dificultades cambiarías que este podría haber ocasionado. Por su parte, el viraje de la política petrolera en 1974-1976 permitió que comenzaran a reducirse a partir de 1981 , cuando, ante la "destorcida" de los precios del café, hubiesen podido tener consecuencias devastadoras sobre la situación cambiaría del país. Además, a partir de 1979 se dio un incremento notable en la inversión extranjera en la exploración y desarrollo de campos.

De otro lado, las ventas externas de hidrocarburos que representaban el 10.5% de los ingresos externos por exportaciones del país en 1971, disminuyeron hasta un 4.23% en 1978, para volver a aumentar hasta un 26.2% en 1987 (Cuadro 3, columna 2). Si se consideran las exportaciones netas de importaciones y compras de crudos nacionales en moneda extranjera, este último porcentaje sería del 19.85%.

Como ilustra el Cuadro 5, las perspectivas inmediatas son las de un incremento sustancial de las

Cuadro 5
PRODUCCIÓN, EXPORTACIONES E IMPORTACIONES 1989-1992
(MBPD)

		1989	19990	1991	1992
Producción					
Directa		90.4	102.6	110.3	107.6
Asociación		277.2	289.4	377.1	388.1
Concesión		64.3	58.3	52.6	44.3
Exportación					
Crudo	Ecopetrol	124.3	131.6	187.9	161.6
	Otros	77.5	77.5	112.5	120.4
Fuel Oil		57.0	60.2	56.1	56.2
Importación					
Gasolina		29.2	28.7	34.6	33.3

Fuente: Ecopetrol, información suministrada al DNP para informe a banca internacional.

[1] Considerando los intereses que se habría ahorrado el país durante el período.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

exportaciones netas de hidrocarburos, las cuales, aun con una proyección conservadora del nivel del precio internacional, representarán un 27.3% de los ingresos por exportaciones del país en 1992[2].

El crecimiento de los exportaciones petroleras en los últimos años, junto con las de otros minerales y las "menores" agrícolas e industriales, ha permitido una considerable diversificación de la estructura de los ingresos externos del país. El café ha pasado apenas en una década de representar entre el 45 y el 60% de los ingresos por exportaciones, a cerca de un 30% en 1987 y 1988. En 1987, los ingresos por café se redujeron en más de US$1100 millones con respecto al año anterior y esta reducción fue compensada casi en su totalidad por el incremento de exportaciones netas petroleras (de US$734.4 millones) y de otros rubros, de modo que los ingresos totales por exportaciones del país fueron muy similares en los dos años. Gracias a ello, por primera vez en la historia económica reciente una "destorcida" de los precios internacionales del café no condujo al país a la inminencia de una crisis cambiaría.

En 1988, el valor de las exportaciones petroleras se redujo apreciablemente como consecuencia de la baja de precios en el mercado internacional y del efecto de los atentados terroristas sobre el nivel de producción (equivalente a un mes y medio de parálisis de las exportaciones de crudo). Este descenso, sin embargo, fue compensado casi *con exactitud* por el incremento en otros rubros de exportación. En esta forma, el sector externo colombiano ha dejado de depender de las variaciones de los precios de un solo producto en el mercado internacional. Hacia el futuro, se espera que en situaciones de normalidad de precios se dé un crecimiento considerable de las exportaciones totales, con un incremento de la participación de las petroleras. En caso de que ocurra una crisis en los precios de alguno de los principales productos, el efecto de esta podrá ser por lo menos parcialmente compensado con los incrementos en valor de otras exportaciones, como ocurrió en 1987 y 1988.

En otras palabras, el país consiguió ya diversificar sus exportaciones, lo que constituyera en décadas pasadas uno de los principales objetivos de política económica. La economía colombiana goza hoy en día de la solidez que otorga una estructura diversificada de ingresos externos, en buena parte gracias a la evolución de su situación petrolera. Naturalmente, para mantenerse, esta solidez externa requiere que se continúe aplicando una política cambiaria apropiada, una política de desarrollo petrolero y minero y una apertura moderada de las importaciones (resistiendo la tentación de liberaciones abruptas) y que se practique una política prudente de financiamiento externo, que no conduzca a transferencias excesivas de recursos domésticos hacia el exterior.

[2] Ver proyección de la balanza de pagos del país presentada en Coyuntura Económica, Vol. XVIII, No. 4, diciembre, 1988, pp. 45-47.

III. Impacto sobre el ahorro público y la situación fiscal

El Cuadro 6 presenta la evolución de la situación financiera de Ecopetrol, su generación interna neta de fondos y sus superávits totales, en relación con el déficit consolidado del sector público. Como se observa, la empresa ha generado utilidades importantes durante los años en que el país ha sido exportador neto de petróleo y tuvo pérdidas significativas durante buena parte de los 10 años en que el país fue importador neto de petróleo. Además, la empresa ha tenido en, todos los años, con excepción de 1985, una generación interna neta de fondos superior al valor de sus inversiones. Estos superávits han contribuido de manera significativa a reducir los déficits consolidados del sector público. En particular, en 1987, el déficit consolidado hubiera sido superior en un 130.33%, de no haber mediado el altísimo superávit de Ecopetrol.

Por su parte, el Cuadro 7 presenta el pago de impuesto de renta o distribución de utilidades, los impuestos al consumo, las regalías y diversos aportes efectuados por la empresa. La suma de estas transferencias ha crecido en forma dramática en los últimos años en términos reales (columna 5), para llegar a representar hasta un 19.74% de los ingresos corrientes de la Nación en 1987 (columna 6). Lo mismo sucede con la contribución al ahorro total del país (columna 7), que ha representado porcentajes muy significativos del ahorro público consolidado y del ahorro nacional (columnas 8 y 9). Se observa cómo estas contribuciones disminuyeron apreciablemente en los años de rápido crecimiento de las importaciones (hasta 1978-79), para volver a incrementarse luego.

A esta contribución de la empresa al ahorro público habría que añadir la contribución tributaria de las empresas concesionarias y asociadas y su reinversión de utilidades, para obtener una visión global de la contribución del sector petrolero al ahorro nacional y al ahorro público en particular. Desafortunadamente, no se dispone de información completa sobre el nivel de tributación de las compañías privadas, ni sobre la reinversión de utilidades en el país.

Debe señalarse que el manejo de los precios internos de los combustibles contribuye de manera significativa a determinar el nivel de ahorro generado en el sector. La gran diferencia en los niveles de ahorro obtenidos en épocas de exportación e importación se debe en efecto a dos factores: (1) las apreciables diferencias entre precios de exportación o importación con los costos de producción nacional (las rentas generadas por la producción petrolera); (2) el menor nivel de los precios internos frente a los precios internacionales, que determina un desahorro neto en períodos en que el país tiene que efectuar importaciones netas, como ocurrió entre 1976 y 1983 (Gráfico 4), a más de que reduce el nivel de exportaciones netas, al estimular en exceso el consumo interno de derivados.

La incidencia de este último factor es especialmente aguda sobre las finanzas de Ecopetrol, por

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

cuanto una buena parte del precio de los derivados al público está constituida por "impuestos al consumo", cuyo producto es recibido por entidades distintas de la empresa. Un precio doméstico por debajo del precio de exportación e importación representa una transferencia a los consumidores a expensas de la contribución de la empresa al ahorro público, como ocurrió entre 1973 y 1983. Un precio *neto de impuestos* inferior a ese precio internacional, como ha ocurrido en la totalidad de los años, representa una transferencia de la empresa a otras entidades públicas. Vale decir, en este caso la incidencia de los impuestos no recae sobre los consumidores (como es su objetivo) sino se constituye en una simple transferencia entre entidades públicas. Tal ha sido el caso durante todo el período analizado y por ello se incluyen los impuestos al consumo como parte de las transferencias de la empresa al resto del sector público, y de su contribución al ahorro, en el Cuadro 7.

Cuadro 6
FINANZAS DE ECOPETROL Y FINANZAS PÚBLICAS
(Millones de pesos constantes de 1975)

	Utilidad antes de impuestos	Depreciación y otras reservas que no causan erogación	Generación interna neta fondos (GIN) (1) + (2)	Inversiones	Superávit o déficit (3) - (4)	Déficit público consolidado	(5)/(6) (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1970	716.3	3789.7	4506.0			-3619.7	
1971	849.3	3734.9	4584.5			-8690.4	
1972	1285.9	3725.4	5011.3			-9503.7	
1973	1451.5	3693.7	5145.1			-12584	
1974	2798.4	4526.9	7325.3			-529.5	
1975	1403.1	4726.0	6129.1			369.0	
1976	817.8	4962.9	5780.6	3906.2	1874.5	5454.2	34.4
1977	271.4	4823.1	5094.4	3829.6	1264.9	-5220.4	-24.2
1978	-473.4	5276.3	4802.9	3546.8	1256.1	3881.9	32.4
1979	-409.8	5507.1	5097.3	3548.2	1549.0	1720.9	90.0
1980	-84.7	6211.0	6126.2	2479.3	3646.9	-3487.6	-104.6
1981	144.2	7140.7	7284.9	3045.8	4239.1	-15246.9	-27.8
1982	-144.0	7845.0	7701.0	4720.9	2980.1	-26499.9	-11.2
1983	148.5	8921.4	9069.9	4041.6	5028.4	-28560.6	-17.6
1984	423.8	12428.7	12852.5	4157.7	8694.8	-32573.3	-26.7
1985	-3008.3	10968.7	7960.4	12733.1	-4772.7	-42121	11.3
1986	318.6	15873.3	16192.0	9881.3	6310.6	2116.7	298.1
1987	3045.3	19389.7	22435.0	5835.1	16599.9	-12736.8	-130.3

Fuente: Ecopetrol, Cuentas Nacionales, Informes Contraloría y cálculos del autor.

Cuadro 7

TRANSFERENCIAS Y CONTRIBUCIONES DE ECOPETROL AL AHORRO NACIONAL

(Millones de pesos constantes de 1975)

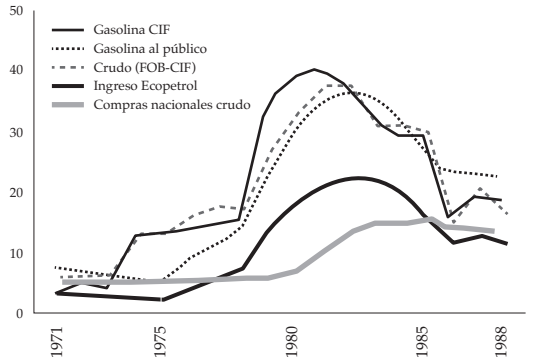
Año	Impuesto de renta o distribución de utilidades	Impuestos al consumo*	Regalías	Aportes	Total transferencias (1)+(2)+(3)+(4)	Total transfer. / Ingresos corrientes nación (%)	Ahorro total [= GIN+(2)+(3)]	Ahorro total / Ahorro sector público consolidado (%)	Ahorro total / Ahorro nación (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1970	163.0	1270.7	977.0		2410.7	8.7	6753.7	49.6	13.5
1971	170.1	1533.9	926.5		2630.4	8.7	7044.9	64.9	16.3
1972	170.6	1682.8	809.5		2662.9	8.9	7503.6	70.3	13.2
1973	232.8	1498.1	670.7		2401.6	7.7	7313.9	62.2	10.7
1974	1474.2	1428.5	523.7		3426.4	10.6	9277.6	57.9	12.4
1975	66.2	1557.7	427.8		2051.7	5.3	8114.6	40.9	11.7
1976	239.0	2598.7	358.5		3196.2	8.2	8737.8	30.6	10.8
1977	0.0	2778.1	295.6		3073.7	7.9	8168.1	24.9	8.6
1978	43.1	3090.0	257.5		3390.5	7.7	8150.4	24.8	8.3
1979	34.7	3717.4	163.3	76.5	3991.9	8.2	8978.0	38.2	9.0
1980	0.0	4520.6	228.7	119.1	4868.4	9.6	10875.5	44.9	10.6
1981	0.0	5651.8	247.8	660.5	6560.0	11.8	13184.4	86.9	14.5
1982	0.0	5328.4	632.2	991.9	6952.5	12.4	13661.6	136.7	16.7
1983	0.0	5460.6	775.9	1294.4	7530.9	14.3	15306.4	210.8	18.9
1984	0.0	5607.4	853.0	1857.9	8318.3	18.3	19312.9	110.6	21.9
1985	0.0	5444.7	1025.1	2570.9	9040.7	17.2	14430.1	59.7	14.4
1986	75.4	5122.1	1640.2	2982.5	9820.2	16.3	22954.3	49.0	16.9
1987	1206.8	5232.9	3298.6	3597.3	13335.7	19.7	30966.6		
Tasas de crecimiento (%)									
1972-74		3.0	-14.4		9.2		8.3		
1974-85		12.9	6.3		9.2		4.1		
1985-87		-2	79.4		21.5		46.5		

* El impuesto a las ventas está sólo desde 1976.

Fuente: Ecopetrol, DANE (Cuentas Nacionales) y cálculos del autor.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

Gráfico 4
PRECIOS DE HIDROCARBUROS, 1971-1988
(Dólares por barril)



Fuente: Ecopetrol.

Este comentario no significa que no deba haber transferencias de la empresa al resto del sector público, sino que llama la atención sobre una modalidad inconveniente de esas transferencias. En efecto, los "impuestos al consumo" deberían calcularse sobre la base del costo de oportunidad de los derivados para la empresa. Los mayores excedentes financieros que de esta manera se generarían en Ecopetrol podrían ser transferidos en una proporción fija o variable, a través del impuesto de renta y otras formas de distribución de utilidades, a la Nación y otras entidades públicas.

La utilización de los excedentes petroleros está vinculada con el mecanismo de transferencias que se establezca entre Ecopetrol, la Nación y otras entidades públicas, así como con las prioridades de inversión de esas entidades y de la empresa misma.

Hasta 1973 se transfirieron porcentajes entre el 13.3% y el 22.8% de las utilidades de la empresa a la Nación en carácter de participación de utilidades. En 1974 se aplicó por primera vez un impuesto sobre la renta a la empresa (y se transfirió el 52.7% de las utilidades), pero este fue "desmontado" en 1977 ante su crítica situación financiera. A partir de 1987 (Ley 35 de 1986) se restableció el impuesto sobre la renta y se instituyeron dos nuevos canales de transferencias: una regalía del 8% y una "sobretasa" del 20% de las utilidades después de impuestos, a favor de la Nación. A fines de 1988, el nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto dispuso que cada año el CONPES definirá qué parte de sus utilidades serán incorporadas al Presupuesto Nacional en forma de recursos de capital.

Adicionalmente, se han utilizado otros sistemas de transferencia de excedentes, tales como el aporte a otras empresas (Carbocol, Resurgir, Minera del Guainía), y mecanismos financieros como, por ejemplo, el financiamiento por $9.000 millones al Plan Vial de Rehabilitación a través de depósitos en bancos oficiales, y la suscripción de Títulos TREN por US$100 millones, como respaldo al cubrimiento de parte de la deuda externa del sector eléctrico mediante el uso del Fondo de Monedas Extranjeras -FODEX-.

Los mecanismos instituidos en la Reforma Tributaria de 1986, permitían trasladar a la Nación hasta un 50% de las utilidades de la empresa; adicionalmente los diversos mecanismos de transferencia

financiera facilitaban utilizar excedentes temporales de liquidez para apoyar el financiamiento de otras entidades públicas, como se hizo en 1987. Estos mecanismos permitían a Ecopetrol y al gobierno contar con un flujo estimado de recursos para sus programas de inversiones. La Ley de 1988, en contraste, introduce una gran incertidumbre al respecto, por cuanto no se sabe a priori qué porcentaje de las utilidades serán trasladadas al presupuesto nacional. Este hecho, además de dificultar la programación financiera de Ecopetrol y del gobierno, puede conducir a que se descuide la generación de excedentes en la empresa, ante el hecho de que esta no dispondrá con certeza de parte alguna de ellos.

IV. Determinantes del comportamiento de las exportaciones e importaciones de hidrocarburos. La política de exploración

El balance comercial de hidrocarburos está determinado, naturalmente, por la evolución de la producción y el consumo interno de los mismos. El efecto cambiario neto está afectado igualmente por la participación relativa de Ecopetrol y las compañías asociadas o concesionarias en la producción. Finalmente, en los valores netos influye también la composición del consumo.

Los Cuadros 8 a 10 y el Gráfico 5 muestran la evolución de la producción y las reservas del país. La producción petrolera fue en aumento hasta 1970 y a partir de esa fecha comenzó a decrecer, como consecuencia de la considerable reducción de reservas remanentes que se produjo en forma continua desde 1951 (y hasta 1978). En efecto, entre 1951 y 1978 las reservas halladas fueron sistemáticamente inferiores a la producción anual. Por lo tanto, buena parte de las exportaciones de petróleo hasta 1975 se hizo a expensas de disminuir las reservas disponibles.

A partir de 1979 se invirtió esta tendencia. Las reservas remanentes comenzaron a incrementarse en forma continua, a tiempo que se incrementó de manera rápida la producción desde 1981. En consecuencia, en este último período los incrementos en producción (y el mejoramiento del balance comercial de hidrocarburos) no se hizo a expensas de las reservas disponibles, sino que estas continuaron creciendo en proporción similar a la de la producción, lo que se refleja en la evolución de la relación reservas-producción, que aumentó de 8 años en 1978 a 20 en 1985 y se mantiene en 16 a finales de 1988.

Estos resultados han estado determinados fundamentalmente por el ritmo de exploración, como se observa en el Gráfico 5. En efecto, los bajos niveles de exploración (y en consecuencia, las muy modestas reservas encontradas entre 1951 y 1970) determinaron la tendencia descrita a que las nuevas reservas fuesen inferiores al nivel de producción anual. Se observa, de nuevo, cómo esta tendencia se invirtió a partir de 1979, lo que condujo a hallazgos de reservas anuales superiores a los crecientes niveles de producción a partir de 1981 (Cuadro 10).

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

Cuadro 8
PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO
(Miles de barriles por días)

Año	Ecopetrol directo	Asociación	Concesión	Total	Total Ecopetrol	Tasa crecimiento total (%)
1951				105.2		
1952				106.0		0.8
1953				108.0		1.9
1954				109.5		1.4
1955				108.8		-0.6
1956				123.2		13.2
1957				125.4		1.8
1958				128.5		2.5
1959				146.8		14.2
1960				152.8		4.1
1961				145.9		-4.5
1962				142.2		-2.5
1963				165.3		16.2
1964				171.5		3.8
1965				199.1		16.1
1966				195.7		-1.7
1967				188.7		-3.6
1968				174.4		-7.6
1969				210.4		20.6
1970	130.2	10.7	77.2	218.1	134.5	3.7
1971	131.1	8.8	74.0	213.9	135.6	-1.9
1972	116.9	7.5	69.9	194.3	119.9	-9.2
1973	109.3	6.3	66.7	182.3	111.8	-6.2
1974	100.3	5.8	60.3	166.4	102.6	-8.7
1975	94.5	5.1	54.1	153.7	96.7	-7.6
1976	85.1	6.2	51.5	142.8	87.2	-7.1
1977	78.3	5.8	51.2	135.3	80.7	-5.3
1978	73.9	8.8	48.2	130.9	76.0	-3.3
1979	71.4	8.6	44.3	124.3	73.9	-5.0
1980	71.5	9.7	44.6	125.8	74.5	1.2
1981	69.4	12.3	53.0	134.7	74.3	7.1
1982	67.2	14.8	58.9	140.9	75.1	4.6
1983	68.0	20.2	62.6	150.8	78.9	7.0
1984	69.9	31.9	65.6	167.4	85.6	11.0
1985	67.6	40.8	67.0	175.4	90.6	4.8
1986	71.3	162.4	66.4	300.1	168.9	71.1
1987	79.5	243.7	62.1	385.3	223.6	28.4
1988	81.1	234.0	58.8	374.0	219.2	-2.9

Fuente: Ecopetrol, Dirección de Planeación Corporativa.

Cuadro 9
RESERVAS ENCONTRADAS DE PETRÓLEO*
(Miles de barriles por día)

Año	Reservas nuevas				Revaluación reservas originales	Acumulado total
	Ecopetrol directo	Asociación	Concesión	Total nuevas		
1950	0.0	0.0	0.0	0.0	1736.0	1736.0
1951	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1736.0
1952	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1736.0
1953	0.0	0.0	0.0	0.0	17.4	1753.4
1954	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1753.4
1955	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1753.4
1956	0.0	0.0	0.0	0.0	59.8	1813.2
1957	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1813.2
1958	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1813.2
1959	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1813.2
1960	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1813.2
1961	0.0	93.2	0.0	93.2	0.0	1813.2
1962	0.0	0.0	0.0	0.0	77.2	1890.4
1963	0.0	0.0	0.0	0.0	146.2	2036.6
1964	0.0	0.0	0.0	0.0	75.0	2111.6
1965	0.0	0.0	0.0	0.0	126.3	2237.9
1966	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2237.9
1967	0.0	0.0	0.0	0.0	14.4	2252.3
1968	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2252.3
1969	0.0	96.2	0.0	96.2	211.6	2463.9
1970	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2463.9
1971	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2463.9
1972	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2463.9
1973	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2463.9
1974	0.0	23.1	0.0	23.1	0.0	2463.9
1975	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	2464.8
1976	0.0	0.3	0.0	0.3	4.8	2469.6
1977	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	2471.7
1978	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2471.7
1979	0.0	10.5	0.0	10.5	96.2	2567.9
1980	0.0	0.0	0.0	0.0	168.7	2736.6
1981	0.0	0.0	0.0	0.0	31.0	2767.6
1982	0.0	0.0	0.0	0.0	148.7	2916.3
1983	0.0	0.0	0.0	0.0	116.2	3032.5
1984	11.2	0.0	0.0	11.2	531.0	3563.5
1985	17.1	0.0	0.0	17.1	235.1	3798.6
1986	18.3	110.5	0.0	128.8	767.6	4566.2
1987	81.0	153.0	11.8	245.8	225.8	4792.0
1988	83.8	217.4	0.0	301.2	301.8	5093.8

* Incluye pendientes comercialidad.
Fuente: Ecopetrol, Dirección de Planeación Corporativa.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

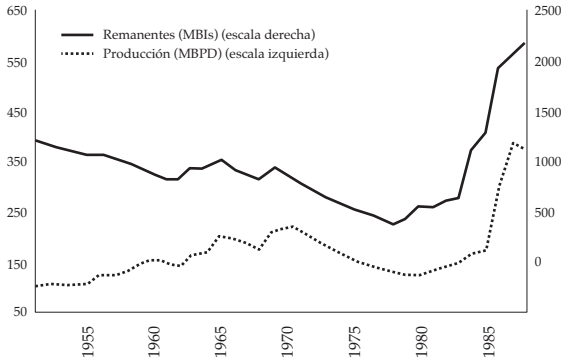
Cuadro 10
RESERVAS REMANENTES DE PETRÓLEO Y RELACIÓN RESERVAS/PRODUCCIÓN
(Miles de barriles y número de años)

Año	Directo (MMBls)	Asociación (MMBls)	Concesión (MMBls)	Total (MMBls)	Relación reservas/ producción (años)
1951	109.0		1083.4	1192.4	31
1952				1153.7	30
1953				1131.7	29
1954				1091.7	27
1955				1052.0	26
1956				1066.8	24
1957				1021.1	22
1958				974.2	21
1959				920.6	17
1960				864.8	16
1961				811.6	15
1962				836.9	16
1963				922.7	15
1964				935.1	15
1965				988.8	14
1966				917.3	13
1967				863.1	13
1968				799.5	13
1969				934.2	12
1970				854.1	11
1971				776.0	10
1972				704.4	10
1973				637.5	10
1974				576.7	9
1975				519.0	9
1976				471.0	9
1977				422.8	9
1978				375.1	8
1979				425.7	9
1980				548.8	12
1981				530.9	11
1982	272.6	175.0	162.6	610.2	12
1983	256.3	224.5	154.3	635.1	12
1984				1114.6	18
1985				1285.5	20
1986	484.1	1340.1	118.6	1942.8	18
1987	546.3	1340.1	141.7	2028.1	14
1988	600.0	1471.0	120.0	2191.0	16

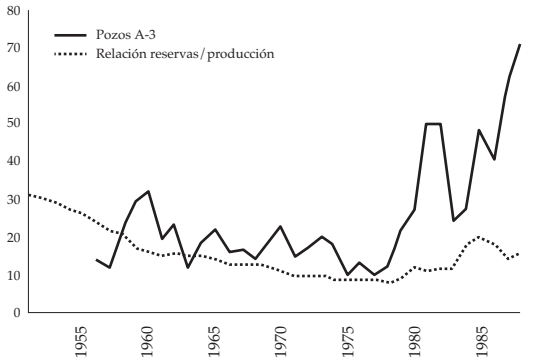
Fuente: Ecopetrol, Dirección de Planeación Corporativa.

Gráfico 5
PRODUCCIÓN, RESERVAS Y POZOS EXPLORATORIOS
(1951-1988)

A. Producción y reservas remanentes de petróleo



B. Relación reservas/producción y pozos A-3



Fuente: Ecopetrol.

En consecuencia, la capacidad del país de mantener su situación de exportador neto depende fundamentalmente del nivel de exploración. Cuando este es suficientemente alto, como ha ocurrido aproximadamente a partir de 1980, se hace posible incrementar la producción y mejorar el balance comercial de hidrocarburos en forma *sostenida*, gracias a que las nuevas reservas anuales aumentan en mayor grado que la producción.

La siguiente pregunta es, por supuesto, qué ha determinado la evolución de los niveles de exploración en el país. A partir de 1974 ocurrieron simultáneamente dos hechos que contribuyen a explicar la reactivación de la actividad exploratoria: el incremento en los precios internacionales del crudo y el viraje en la política petrolera que tuvo lugar entre 1974 y 1976. El Estudio Nacional de Energía[3] encontró que si bien la variación de precios internacionales contribuyó de manera significativa a explicar la variación de los niveles de exploración del país, una parte del incremento que ocurrió a partir de 1979 no se explica por ese solo fenómeno y, en principio, debe atribuirse al viraje de la política.

El análisis llevado a cabo en dicho Estudio encontró dos aspectos principales en el cambio de política que contribuyeron a aumentar los niveles de exploración. El primero fue la decisión de eliminar hacia el futuro el sistema de concesiones, de

[3] Estudio Nacional de Energía, Departamento Nacional de Planeación y Mejía Millán y Perry Ltda., Bogotá, 1980.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

"descongelar"' las áreas comprometidas mediante solicitudes de concesión en trámite y de canalizar toda la actividad exploratoria privada a través de Contratos de Asociación con Ecopetrol. El estudio sobre la industria petrolera colombiana llevado a cabo por Fedesarrollo en 1972-1973[4], encontró que de aproximadamente 45.900.000 hectáreas en que se estimaba el área potencialmente petrolífera del país, 6.569.921 estaban comprometidas en 124 concesiones vigentes y 27.962.821 estaban "congeladas" mediante solicitudes pendientes. Vale decir, aproximadamente el 75% del área potencial (y el 40% de la del país) estaba por fuera del mercado. El trámite de las solicitudes de concesión podía extenderse por varios años, lo que convenía a las compañías, que en esta forma mantenían las áreas respectivas "reservadas", pudiendo comprometer sus disponibilidades de capital para explorar en otros sitios del mundo donde había que definir el interés contractual en un plazo más corto y se les imponían requisitos de exploración más estrictos. Al mismo tiempo, las concesiones vigentes imponían requisitos de exploración y de evolución de áreas sumamente modestos, con lo que estas áreas se podían también mantener "congeladas" con muy bajos niveles de exploración. Esos hechos, en conjunto con la incertidumbre generada por los sistemas de pago al petróleo encontrado (véase más abajo), contribuyeron a que, en opinión de varios analistas, Colombia se constituyera en esa época en una amplia "zona de reserva" de las compañías multinacionales.

El Decreto 2310 de la Emergencia Económica de 1974 prohibió en adelante el sistema de concesiones y dispuso que en el caso de solicitudes en trámite, el solicitante tendría derecho a una primera opción para suscribir Contratos de Asociación, o de lo contrario, tendría que devolver el área para ser explotada mediante esta modalidad contractual con otras compañías interesadas. En esta forma, se "descongeló" la mayor parte del área.

Simultáneamente, a partir de 1974, los Contratos de Asociación adoptaron una forma "standard", limitando los puntos a negociar exclusivamente al área contratada y a las obligaciones de exploración. El proceso de contratación se hizo así muy expedito y una vez suscritos, los contratos impusieron obligaciones estrictas de exploración y devolución de áreas, a diferencia de lo que ocurría en los viejos contratos de concesión.

El complemento a estas medidas de 1974 lo constituyeron las definiciones sobre precios adoptadas en 1975 y 1976. Hasta esa fecha, el proceso de fijación del precio de compra y la existencia de una tasa diferencial de cambio para el petróleo, constituían un desincentivo claro a la actividad exploratoria, principalmente por cuanto introducían

[4] La Industria Petrolera en Colombia, Fedesarrollo, *Mimeo*, 1974.

un factor de riesgo adicional a los inherentes a esta actividad. En efecto, el precio de compra era fijado en forma discrecional por el gobierno y parte de las compras se pagaban en pesos a una tasa de cambio diferencial, ocasionando un menor valor en dólares cuyo monto dependía de la incierta evolución de la inflación interna frente a la inflación internacional.

Entre 1960 y 1967 ocurrió con frecuencia que el precio interno fue fijado por encima del precio internacional efectivo. Sin embargo, a partir de esa fecha, se fijó sustancialmente por debajo, en un intento deliberado por compensar la exigua tributación de las compañías petroleras bajo el régimen de concesión y los amplios beneficios tributarios de que gozaba. El estudio de Fedesarrollo sobre la industria petrolera encontró que, para 1973, la rentabilidad de la exploración petrolera en Colombia no era más baja que la de otros países en condiciones similares. No obstante, advirtió que el sistema de fijación de precios y la tasa diferencial de cambios aplicada al petróleo constituían un desestimulo considerable a la exploración petrolera, al incrementar notablemente el "riesgo" financiero asociado con esta actividad. Este hecho venía a añadirse a las características ya comentadas del sistema de concesión vigente, para inducir a que Colombia fuera mantenida como un área de reserva, con bajísimos niveles de exploración. En consecuencia, el estudio propuso eliminar el sistema de concesiones (tal y como se hizo en 1974) y reconocer en los Contratos de Asociación un precio equivalente al internacional sobre la parte del petróleo correspondiente a los asociados, incrementando al mismo tiempo el nivel de tributación. Concluía el estudio que, de esa forma, se reactivaría considerablemente el proceso exploratorio y, al mismo tiempo, el país ganaría en participación en la producción y en la contribución fiscal de la explotación petrolera.

Desde 1976, se otorgó a las compañías un precio equivalente al precio CIF de importación por su participación en la asociación y, adicionalmente, se estimuló la exploración en las antiguas concesiones mediante el reconocimiento de un precio mayor para el crudo "incremental", que el pagado al crudo "básico" procedente de los yacimientos ya desarrollados.

Tal y como lo predijo el estudio de Fedesarrollo, este paquete de medidas facilitó un incremento sustancial en la actividad exploratoria -Cuadros 11 y 12-, impulsado, además, como ya se dijo, por la mejoría en los precios internacionales. Al mismo tiempo, Ecopetrol pasó a disponer del 60% del nuevo petróleo producido (frente a las regalías del 7% al 14.5% características de las concesiones previas) y aumentó la tributación de las compañías, tanto por el incremento en las regalías, como por la eliminación de las deducciones y exenciones especiales por agotamiento que concedía el sistema tributario hasta la reforma de 1974.

Aún más claro resulta el efecto de la "política petrolera" sobre el nivel de exploración a partir de 1987. En efecto, en los dos últimos años, y en

particular en 1988, se han obtenido los niveles más altos de exploración en la historia petrolífera del país (Cuadro 11) en una época de precios internacionales inferiores a los que caracterizaron el mercado entre 1979 y 1985 (y que fueron especialmente bajos en 1988).

El efecto de las políticas y la incidencia de los precios internacionales se observa no solamente en las cifras sobre pozos exploratorios perforados, sino también, de manera especial, en el número de contratos suscritos y renunciados. El Cuadro 12 muestra cómo hubo un incremento en el número de contratos suscritos a partir de 1973 y, especialmente, desde 1980, y cómo, después de una reducción apreciable en 1986, a partir de 1987 se produce de nuevo un incremento sustancial en el número de contratos suscritos y vigentes.

Cuadro 11
POZOS EXPLORATORIOS

Año	Ecopetrol A-3	Asociación A-3	Concesión A-3	Total país
1970	0	6	17	23
1971	1	2	12	15
1972	0	3	14	17
1973	1	8	11	20
1974	1	13	4	18
1975	1	8	1	10
1976	4	7	2	13
1977	2	8	0	10
1978	1	11	0	12
1979	8	13	0	21
1980	2	25	0	27
1981	12	34	4	50
1982	5	45	0	50
1983	0	22	2	24
1984	3	22	3	28
1985	5	37	7	49
1986	5	30	5	40
1987	17	42	1	60
1988	20	52		72
Total 51-88	109	396	381	886
Media 51-75	1.0	2.4	14.3	17.7
Media 75-85	3.9	21.1	1.7	26.7
Media 86-88	14.0	41.3	2.0	57.3

Fuente: Ecopetrol.

Las medidas que permitieron este impacto favorable sobre el nivel de exploración de 1987 fueron las siguientes:

- De una parte se establecieron cuatro modalidades para la actividad exploratoria, para cubrir de manera completa todas las áreas potencialmente petrolíferas según su riesgo relativo. Así, se instruyó a Ecopetrol a elaborar un plan de exploración directo en aquella parte de sus áreas de reserva que considerara de menor riesgo y/o más promisoria. Como consecuencia de esta definición, Ecopetrol pasó de hacer cinco pozos A-3 (*wild cat*, vale decir, pozos que pueden encontrar nuevos yacimientos) al año en 1985-1986 a 17 en 1987 y 20 en 1988. En segundo lugar, el resto de las áreas de reserva se ofreció para contratación con compañías privadas, bajo una nueva modalidad contractual denominada de "participación de riesgo". Bajo esta modalidad, Ecopetrol entra a participar desde la etapa exploratoria -consiguiendo así una importante transferencia tecnológica, que apoyará sus propios programas de exploración directa-, asume parte del riesgo

financiero (un 30% de los gastos a partir del tercer año de exploración) y obtiene una participación mayor en la producción (60% después de regalías, comparado con el 50% de los contratos de asociación). Hasta la fecha se han suscrito doce contratos de este tipo en áreas anteriormente inactivas, ya que formaban parte de la reserva de Ecopetrol pero no eran sometidas a exploración por parte de la empresa. En tercer lugar, se introdujo el sistema de licitación por bloque en cuencas "nuevas" de mayor riesgo. En este caso, la licitación exige condiciones mínimas algo inferiores a las del contrato de asociación, con el objeto de estimular el interés de las compañías. La primera licitación efectuada, en la Cuenca del Pacífico, condujo a la suscripción de dos contratos en esta área en condiciones idénticas a las de los contratos de asociación.

Cuadro 12
CONTRATOS DE ASOCIACIÓN Y DE RIESGO*
(Número de contratos)

	Contratos de asociación			Contratos de riesgo		
Año	**Suscritos**	**Renunciados**	**Vigentes**	**Suscritos**	**Renunciados**	**Vigentes**
1956	1	0	1	0	0	0
1970	2	0	3	0	0	0
1971	8	1	10	0	0	0
1972	6	0	16	0	0	0
1973	13	6	23	0	0	0
1974	11	11	23	0	0	0
1975	10	4	29	0	0	0
1976	11	10	30	0	0	0
1977	8	10	28	0	0	0
1978	11	10	29	0	0	0
1979	9	12	26	0	0	0
1980	18	3	41	0	0	0
1981	12	11	42	0	0	0
1982	8	12	38	0	0	0
1983	22	18	42	0	0	0
1984	23	5	60	0	0	0
1985	30	3	87	0	0	0
1986	8	19	76	0	0	0
1987	17	14	79	3	0	3
1988	19	14	84	9	0	12
Total	**246**	**163**		**12**		

* Incluye otros contratos especiales y de evaluación técnica.
Fuente: Ecopetrol, Dirección de Planeación Corporativa.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

- De otra parte, se removieron varios obstáculos que estaban desestimulando la exploración privada. Se aceleró la construcción del Oleoducto Central de los Llanos, que estaba virtualmente paralizado; se reforzó la capacidad del oleoducto que une el Huila con el Magdalena Medio y se definió la construcción de un nuevo ramal para ese trayecto y de un nuevo oleoducto que unirá el Magdalena Medio con Coveñas. Con estas obras se podrán desarrollar plenamente todos los yacimientos encontrados en los últimos años en el Huila y el piedemonte llanero. Ante esta perspectiva, se reactivó considerablemente la exploración en estas dos áreas, que hoy concentran la mayor parte de la actividad de exploración en el país. Además, se reglamentaron algunas decisiones del gobierno anterior que habían generado una considerable incertidumbre en la industria. Estas se refieren al manejo del oleoducto Caño Limón-Zulia-Coveñas por parte de Ecopetrol como operador de la Asociación Gravo Norte, a las prioridades de carga de crudos a las refinerías y a la exportación de los excedentes y a los reintegros de divisas por exportaciones.

- Por último, se reactivó la exploración en búsqueda de depósitos de gas libre, que había estado estancada en el curso de la última década ante la ausencia de una política clara de utilización del gas natural. Como consecuencia, en 1988 se hallaron dos yacimientos grandes de gas libre (en el Norte de Santander y en Casanare) después de cerca de 15 años en que no se habían encontrado nuevas reservas importantes. Asimismo, se han suscrito aproximadamente cinco contratos nuevos en áreas potencialmente gasíferas (en Guajira, el Golfo de Morrosquillo, etc.).

La concepción de esta nueva etapa de la política exploratoria en el país obedeció a las consideraciones siguientes. La literatura técnica de la última década ha demostrado la importancia de adecuar las normas contractuales en el campo de la exploración petrolera y minera a las condiciones diferenciales de riesgo en las áreas a explorar, tal y como lo hace la nueva política. Al proceder así, se puede maximizar simultáneamente la actividad de las compañías (al proveer un estímulo a la exploración en áreas de mayor riesgo) y la participación del país en la producción del petróleo (al tener mayores porcentajes de participación en áreas de menor riesgo). Desde el punto de vista del país, el problema puede verse como uno de composición de un portafolio de inversiones. En un extremo, se puede obtener una importante rentabilidad de las inversiones de Ecopetrol sin que esta empresa incurra en ningún riesgo (en los contratos de asociación); en otros casos, la rentabilidad es aún mayor (contratos de participación de riesgo y, especialmente, exploración directa de Ecopetrol) con riesgos crecientes para la empresa, pero de todas maneras limitados por cuanto se reservan para la exploración directa precisamente las áreas de menor riesgo. En estas condiciones, la solución "óptima" consiste en tener

un portafolio diversificado entre inversiones de mayor rentabilidad y mayor riesgo e inversiones de menor rentabilidad y cero riesgo. El equilibrio entre uno y otro tipo de actividad debe depender de la capacidad financiera y técnica de la empresa. Así, resultaba muy difícil "arriesgar" sumas altas en exploración directa durante el período importador, cuando Ecopetrol atravesó por una crítica situación financiera. En contraste, la política de exploración directa se hizo más viable precisamente cuando mejoró la situación financiera de la empresa como consecuencia de que el país recuperara su posición de exportador neto.

El aumento en el nivel de exploración directa ha requerido de un enorme esfuerzo de capacitación y de asistencia técnica, mediante convenios firmados con entidades tales como el Beicip francés, Petrocanadá y la Universidad de Carolina del Sur. Los resultados a la fecha, en términos de número de pozos perforados, de actividad sísmica y, sobre todo, de reservas encontradas, han sido sumamente satisfactorios, como se aprecia en el Cuadro 11. De hecho, la tasa de hallazgos de Ecopetrol ha sido mayor que la del promedio de las compañías asociadas. Como debería esperarse dado que la empresa está trabajando en áreas de menor riesgo.

De otra parte, la nueva política garantiza una mayor estabilidad en el nivel de exploración en el país. En efecto, como se observó atrás, la actividad exploratoria de las compañías privadas varía significativamente con el nivel de los precios internacionales del crudo. En consecuencia, se requiere que Ecopetrol esté en capacidad de mantener e inclusive de aumentar su actividad de exploración directa en los años de precios bajos. Para ello, es necesario garantizar la disponibilidad de recursos para exploración en épocas de precios bajos, precisamente cuando disminuye por esta razón la capacidad financiera de la empresa. Esta fue la razón para haber creado en 1986 (como lo había propuesto varios años atrás el Estudio Nacional de Energía) un Fondo Nacional de Exploración, al que se destinó el 10% de los ingresos brutos por exportaciones de la empresa y que debe capitalizarse en los años de precios altos o medios, tal y como ocurrió en 1987. Desafortunadamente, las nuevas normas de presupuesto nacional pueden impedir la capitalización oportuna del fondo, poniendo en peligro la estabilidad de la política exploratoria del país y, en consecuencia, su capacidad de mantener el carácter de exportador neto de hidrocarburos. Más aún, esta política es la única que permite aprovechar los precios altos del crudo para efectuar exportaciones. En efecto, si en los períodos de precios bajos no se lleva a cabo un nivel suficiente de exploración (como ocurrió hasta 1974), posteriormente el país no tiene capacidad de producción suficiente para exportar en los períodos de precios altos (tal y como ocurrió entre 1974 y 1980).

Finalmente, debe señalarse que hay otros factores, además de los mencionados, que influyen o pueden influir en el nivel de exploración en el país. Tal es el caso de los hallazgos efectuados (que

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

afectan las expectativas de nuevos hallazgos), de la condición de exportador del país (que permite la disponibilidad de parte del crudo para ser exportado y garantiza la estabilidad de las políticas), de la estabilidad de las "reglas del juego" y la observancia de un criterio comercial y de equidad en su aplicación y, por supuesto, del clima de orden público. En el Estudio Nacional de Energía se intentó estimar la influencia de algunos de estos factores sobre el nivel de exploración, pero no se encontraron resultados estadísticamente significativos. Sin embargo, resulta evidente de las cifras que el incremento en actividad exploratoria en 1985, frente a los dos años anteriores, se debió en buena parte al hallazgo excepcional del yacimiento de Caño Limón.

V. La política de precios, sustitución y prioridades de inversión de Ecopetrol

Como se dijo atrás, la política de precios domésticos determina el nivel de consumo interno y su composición y en consecuencia influye sobre el balance comercial de hidrocarburos del país. El Gráfico 4 muestra cómo el país ajustó sus precios internos a la evolución de los precios internacionales con un cierto rezago entre 1974 y 1980 y pudo aprovechar la época posterior de descenso de los precios para situar los precios al consumidor a niveles semejantes a los de los precios internacionales de importación. Sin embargo, los precios de los derivados al consumidor son por lo general considerablemente más altos en otros países, debido a la práctica generalizada de establecer impuestos al consumo con destino a la construcción y mantenimiento de vías (como una forma de cobrar a los usuarios de las carreteras parte de los costos en que incurre el Estado en su construcción y mantenimiento) así como a rentas generales de la Nación. En el caso colombiano, como se observa, el precio neto que ha recibido Ecopetrol ha estado sistemáticamente por debajo del precio internacional, con lo cual los impuestos a las ventas y para el Fondo Vial no han sido cubiertos por los usuarios de los combustibles y las carreteras, sino que -en su mayor parte- han constituido simples transferencias de la empresa al Fondo Vial y a la Nación.

Por su parte, el incremento en las exportaciones de fuel oil a partir de 1978, aproximadamente, fue causado en buena medida debido a su sustitución por gas natural en la Costa Atlántica, gracias a la construcción del Gasoducto Troncal de la Costa que permitió aprovechar parcialmente las grandes reservas encontradas en la Guajira en 1973. El potencial de sustitución adicional de fuel oil, ACPM y gasolina (a través del uso de gas natural comprimido en vehículos de transporte público y de sustitución del cocinol), mediante la construcción de una red de gasoductos que una los principales centros productores de gas con los centros de consumo actual y potencial, así como mediante el desarrollo de redes urbanas de gas, permitirían mejorar significativamente el balance comercial de hidrocarburos. Esta política permitiría, además,

diferir parte de las grandes inversiones requeridas en expansión del sistema eléctrico y reducir los subsidios que este sector se ve hoy en día obligado a otorgar al consumo residencial (que absorbe más de la mitad de la generación de energía eléctrica en el país), lo que facilitaría en el mediano plazo superar la difícil situación financiera que afrontan las empresas de este sector, a tiempo que bajaría el costo de las facturas energéticas para los usuarios residenciales y los agentes productivos. Este es uno de los grandes retos de la política petrolera para los próximos años. El actual gobierno comenzó a avanzar en esa dirección con los proyectos del denominado programa de "gas para el cambio".

El Cuadro 13 muestra la evolución de la composición de las inversiones de Ecopetrol. La empresa dedicó la mayor parte de su capacidad de inversión entre los años 1960 y 1979 en favor de la refinación y la industria petroquímica e invirtió un porcentaje muy bajo de sus recursos en el hallazgo y desarrollo de yacimientos de crudo, hasta 1976. Esta composición de las inversiones de la empresa tuvo una incidencia importante en el tránsito que hiciera el país de exportador a importador neto de hidrocarburos. En buena parte se explica por la estructura de precios que enfrentaba la empresa. Ante la posibilidad de comprar crudos a precios bajos a los productores privados y de vender los productos refinados y, sobre todo, los petraquímicos a precios superiores a los internacionales. Ecopetrol actuó como una empresa privada buscando maximizar sus utilidades a corto plazo. Esta, sin embargo, fue una posición miope, como quiera que no contempló apropiadamente el impacto que sobre las finanzas de la empresa tendría el tránsito de importador a exportador neto de hidrocarburos. El ejemplo más extremo de esta situación lo constituye el hecho de que la empresa decidió iniciar la construcción de una gran refinería en Tumaco para la exportación de derivados, a tiempo que el país pasaba a ser importador neto de hidrocarburos; este proyecto tuvo que ser suspendido, naturalmente, en 1974. El estudio de Fedesarrollo de 1973 hizo especial énfasis en la in apropiada composición de las inversiones de la empresa por esa época.

Contribuye también a explicar esta composición de inversiones, el hecho de que Ecopetrol nació de la reversión de la Concesión de Mares, en la que encontró unos yacimientos sin producción, una refinería y una red de oleoductos. Así, desde un principio la empresa empezó con una considerable capacidad de manejo en estas áreas y la fue desarrollando en los años siguientes. Aun hoy la empresa tiene el perfil de una compañía productora, refinadora y transportadora y tiende a generar un mayor número de proyectos de inversión en estas áreas que en otras, tales como la exploración y la distribución y utilización de gas.

Además, durante muchos años la empresa consideró como su obligación el asegurar un suministro oportuno de derivados del petróleo, pero no consideró que fuera responsable del autoabastecimiento de petróleo del país, ya que esta política estaba

Cuadro 13
COMPOSICIÓN DE LAS INVERSIONES DE ECOPETROL
(Millones de dólares y participación)

Año	Exploración y desarrollo campos*		Cravo Norte		Refinación y petroquímica		Transporte y almacenamiento		Otros		Total	
	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)
1976	24.0	17.0	0.0	0.0	89.2	63.1	27.8	19.7	0.3	0.2	141.3	100
1977	49.9	29.6	0.0	0.0	100.4	59.5	17.7	10.5	0.7	0.4	168.7	100
1978	47.0	27.3	0.0	0.0	88.3	51.3	23.1	13.4	13.7	8.0	172.1	100
1979	66.0	33.6	0.0	0.0	99.5	50.7	14.9	7.6	15.9	8.1	196.3	100
1980	66.3	42.1	0.0	0.0	42.9	27.2	24.5	15.6	23.8	15.1	157.5	100
1981	99.7	48.4	0.0	0.0	41.2	20.0	43.0	20.9	22.2	10.8	206.1	100
1982	147.8	43.6	0.0	0.0	55.5	16.4	108.4	32.0	27.2	8.0	338.9	100
1983	136.9	48.2	0.0	0.0	42.1	14.8	81.7	28.8	23.2	8.2	283.9	100
1984	152.0	54.5	14.8	5.3	14.9	5.3	70.6	25.3	26.8	9.6	279.1	100
1985	181.9	24.1	439.8	58.2	18.4	2.4	94.1	12.4	22.0	2.9	756.2	100
1986	160.5	29.1	263.7	47.8	23.8	4.3	82.9	15.0	21.1	3.8	552.0	100
1987	124.8	38.5	61.4	18.9	21.0	6.5	72.1	22.2	45.1	13.9	324.4	100

* Incluye exploración, desarrollo directo y participación en Asociación.

Fuente: Ecopetrol y cálculos del autor.

fundamentalmente en manos del Ministerio de Minas y Energía y de otras entidades del gobierno, mediante la administración del sistema de concesiones, la determinación del precio de compra y de la tasa de cambio petrolera, etc.

A partir de 1974 se ha venido procurando cambiar esta composición de inversiones de la empresa, orientándola cada vez en mayor medida a la producción de petróleo y en los últimos años a la exploración, y buscando que facilite la inversión privada en desarrollo de la industria petroquímica. En efecto, el Cuadro 13 muestra cómo la participación de la inversión en exploración y desarrollo de campos pasó del 17% en 1976 al 82.2% en 1985 y se ha mantenido en niveles superiores al 60% en 1986 y 1987.

VI. ¿Síntomas moderados de la enfermedad holandesa?

Aunque Colombia no ha contado propiamente con una "bonanza" petrolera, cabe preguntarse si la reciente generación de excedentes significativos en 1987 condujo a la aparición de síntomas de lo que en otras latitudes se ha denominado "enfermedad holandesa". Esta consiste, en esencia, en que ante un "boom" de ingresos de divisas y de ahorro, provocado por altos precios del petróleo u otro producto de exportación de origen primario, la política económica permite revaluar la moneda nacional, liberar en exceso las importaciones o descuidar otras exportaciones, debilitar el recaudo de otros impuestos, aumentar inmoderadamente el gasto público o debilitar la generación de ahorro privado. En estas condiciones, al terminar el período de precios altos, la economía se precipita a una crisis cambiaría y/o fiscal.

En el frente cambiario, se advierten tentaciones para la política económica. Ante los altos ingresos de divisas petroleras en 1987 y la previsión de que estas se incrementarían aún más en 1988, el gobierno procedió a finales de 1987 a una apertura significativa de las importaciones, que condujo a que durante el primer semestre de 1988 estas crecieran en un 20% en dólares, frente a igual período del año anterior. Sin embargo, ante el descenso en los ingresos por exportaciones de petróleo debido a la baja en los precios y el efecto de los atentados terroristas y la voz de alerta de varias entidades independientes, en el segundo semestre del año se suspendió el proceso de liberación y el año terminó con un crecimiento alto, pero no excesivo, de las importaciones. En 1989, con un panorama de divisas de nuevo despejado, las autoridades económicas han anunciado que procederán a una liberación significativa de las importaciones.

Adicionalmente, se ha desatado una polémica sobre la conveniencia de frenar el proceso de devaluación para contribuir al control y desaceleración del proceso inflacionario. Esta discusión difícilmente se hubiera presentado en ausencia de perspectivas tan despejadas de los ingresos por exportaciones, tal y como ocurrió hacia 1978 cuando se incurrió en una

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 139-169

considerable sobrevaluación de la moneda que, en conjunto con una apertura rápida de las importaciones condujo a la inminencia de una crisis cambiaría hacia 1984 y 1985. No obstante, en esta oportunidad el gobierno ha mantenido por fortuna una política de mantener la paridad de la tasa de cambio.

En el frente fiscal se advierten también los peligros de una moderada enfermedad holandesa. En primer lugar, a finales de 1986 el gobierno tomó el riesgo de expedir una reforma tributaria que redujo significativamente las tarifas del impuesto de renta a las sociedades anónimas (que contribuían en cerca de un 40% al producto total de las impuestos directos de la Nación), eliminó la doble tributación para los accionistas mayores de estas sociedades y debilitó el régimen de renta presuntiva, contando con el producto previsto de las nuevas transferencias e impuestos a cargo de Ecopetrol para compensar cualquier efecto negativo sobre recaudos de las medidas mencionadas. En 1987 el recaudo del impuesto de renta se incrementó en términos reales en forma significativa, gracias al efecto temporal de la ampliación de los sistemas de retención y anticipo y del producto de una amnistía tributaria, En 1988, las cifras preliminares sugieren un crecimiento real moderado y aún no es posible determinar el efecto permanente de la reforma sobre el nivel real de recaudos.

De otra parte, en 1987 y 1988 se incrementaron en forma notable los gastos corrientes de la Nación. Ante esta presión de gasto, el gobierno decidió fortalecer el presupuesto de la Nación a costa de trasladar a él la totalidad de los superávits liquidados por los institutos descentralizados y una porción de las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado, que determinará en cada año el CONPES. El efecto esperado de esta tendencia y las nuevas medidas es, por ende, que disminuya el ahorro consolidado del sector público, En este frente, más claramente que en el externo, parece estar incubándose el germen de una enfermedad holandesa a la colombiana.

En 1988, cuando se redujeron los excedentes petroleros por las causas indicadas atrás, el gobierno insistió en mantener el nivel de transferencias programado para ejecutar sus planes previstos de gasto e inversión pública. Esta experiencia indica los peligros de las nuevas medidas adoptadas. Ellas pueden conducir a que en un período de precios altos del petróleo se traslade una proporción muy alta de estos al presupuesto nacional y se incremente el gasto público, en forma tal que luego resulte difícil reducirlo cuando bajen los precios. En otras palabras, las medidas adoptadas tienden a trasladar a las finanzas públicas la inestabilidad propia de los precios internacionales del petróleo, repercutiendo de manera especial en las finanzas de la empresa y en su capacidad de mantener un ritmo apropiado de exploración e inversiones de desarrollo en períodos de precios bajos, tal y como ocurrió en 1988.

Ante esta experiencia y la de la mayoría de los países exportadores de petróleo del continente a

finales de la década pasada, parecería prudente establecer más bien un mecanismo de estabilización de los gastos financiados con excedentes petroleros. Un instrumento apropiado podría ser un Fondo de Estabilización que en períodos de precios altos del crudo ahorre una porción de los excedentes y en períodos de precios bajos desacumule parte de los fondos ahorrados, para poder mantener una cierta continuidad tanto en el nivel de inversiones de la empresa, como en el nivel de gasto e inversión pública de la Nación y de otras entidades que se financien con parte de los excedentes petroleros.

HERNANDO GÓMEZ BUENDÍA

(Editor)

ECONOMÍA y OPINIÓN



FEDESARROLLO

TM EDITORES ● COLCIENCIAS

25 años de Fedesarrollo. Una visión retrospectiva

Guillermo Perry R.[†]

Son varios los factores que han contribuido al éxito de Fedesarrollo a lo largo de sus 25 años.

Sus promotores, Rodrigo Botero y Manuel Carvajal, complementaron sus aspiraciones casi de manera perfecta. Por un lado, don Manuel creía firmemente en la necesidad de apoyar la investigación en Colombia, aunque desde una perspectiva de conseguir y distribuir los recursos a las universidades. Rodrigo Botero tenía no solo la idea de inventar un centro de investigaciones independiente y autónomo, que propiciara un espacio para la discusión de las políticas públicas, sino la capacidad de convencer y de generar la confianza y credibilidad para conseguir el apoyo económico de las empresarios. Después de todo, la idea de crear un centro de investigaciones, pionero en su época, que formara y orientara opinión y que influyera en los campos económico y social no era tan fácil de promover, a menos que quien lo liderara reuniera todas estas características.

Sumado a este interés individual de sus creadores, el ambiente de la época favoreció de manera clara el surgimiento de una entidad de este tipo.

La experiencia en el Departamento Nacional de Planeación había evidenciado la falta de cifras, la ausencia de investigaciones en prácticamente todas las áreas en donde era necesario tomar decisiones de política económica, la carencia de un debate económico ilustrado que permitiera cuestionar y definir las políticas más convenientes a seguir, y finalmente, una imperiosa necesidad de contar con un interlocutor entre el gobierno y el sector privado, y que sirviera como orientador de los empresarios y como "fiscalizador" de los planes de gobierno.

[†] Relatoría de una entrevista. Investigador y exdirector de Fedesarrollo 1988-1989. Exministro de Minas y Energía, exconstituyente y exsenador. En 1995 Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Este artículo originalmente se encuentra en Perry, G. (1995). Una visión retrospectiva. En H. Gómez Buendía (Ed.), *Economía y Opinión* (pp. 49-52). Bogotá, D.C.: Fedesarrollo, Tercer Mundo Editores, Colciencias. El título original "Una visión retrospectiva" se ajustó en esta publicación para aclarar el contexto del aniversario #25 de Fedesarrollo..

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 171-175

En qué momento Fedesarrollo definió su estilo de trabajo está muy asociado con una circunstancia muy oportuna que se presentó casi simultáneamente con la aparición de Fedesarrollo.

Diferencias con el gobierno de Misael Pastrana proporcionaron la salida de un grupo de profesionales, los cuales tenían, tanto una excelente preparación académica como la ventaja de haber conocido sobre la práctica las constantes limitaciones que imponía la falta de información para llevar a cabo un trabajo técnico riguroso en la administración pública. Estos dos elementos definieron la orientación hacia la investigación aplicada e iniciaron la tradición de mantener dentro de su equipo de trabajo profesionales de excelente calidad técnica. Al lado de estas bases creció también el carácter independiente de su trabajo, su posición crítica y vigilante y la posibilidad de ir y venir desde y hacia el gobierno con el único interés de aportar y contribuir según los requerimientos del país en el determinado momento. Rodrigo Botero sentó este precedente cuando fue llamado por el Presidente López para colaborar en ese Gobierno. Desde entonces se hizo evidente que la circulación era viable y que a pesar de ella, Fedesarrollo mantenía su autonomía y posición crítica.

La orientación hacia la discusión, el carácter aplicado de su investigación y la fuerza de una visión independiente, abarcaron otra instancia de la vida de Fedesarrollo: lograr mantenerse la margen de determinadas corrientes de pensamiento económico, aunque por la amplitud necesaria para tomar las ventajas de una u otra escuela. Obviamente la peculiaridad del Consejo Directivo, al estar conformado por académicos, empresarios y personas del gobierno, ha contribuido a lo largo de estos años para que se mantenga este balance o equilibrio de no matricularse con una visión particular de la economía.

Pero además de definir los objetivos y la metodología de trabajo, era prioritario construir la credibilidad indispensable para sobrevivir a largo plazo. Fue así como rápidamente se trabajó en la primera edición de la revista *Coyuntura Económica*. Con esta revista "informativa" se buscaba dar acceso a las cifras sobre la actividad económica y se proporcionaba el material para iniciar una discusión abierta que permitiera mejorar la política económica. Asimismo, era la oportunidad para demostrar el rigor del análisis, la calidad académica de los trabajos, aprovechando además la gran ventaja de ser la primera revista de este tipo en el país.

En aquellos días la información era un bien escaso inclusive para los funcionarios del gobierno. Tener una publicación que recopilara información y que simultáneamente presentara un diagnóstico y un análisis de mucha altura, fue la clave para interesar a un público compuesto por empresarios, gobierno y académicos.

Paralelamente con la publicación de *Coyuntura*, Fedesarrollo alimento el sentido y la importancia de los seminarios llamados *Operación Desarrollo* con los cuales cumplía con el compromiso de ser un

orientación y un interlocutor de la clase empresarial del país. Estos seminarios eran de carácter fundamentalmente académico y tenían como objetivo el actualizar los conocimientos de los empresarios en materias propias de su quehacer cotidiano.

En resumen, el principal factor del éxito de Fedesarrollo proviene de su origen. La manera como fue concebido, en el momento en que se pensó, las personas que le dieron vida y los instrumentos que utilizo desde un comienzo para asegurar su continuidad y lograr la credibilidad de los distintos estamentos de la sociedad fueron definitivos para alcanzar la posición que ocupa hoy en día.

Es indiscutible la influencia que tiene Fedesarrollo en la política económica de nuestro país, y es también indiscutible que gracias a esta capacidad de influencia, Fedesarrollo se ha convertido en el centro de investigación más exitoso de América Latina.

La continuidad en sus actividades y la calidad de las investigaciones que realiza, la han dado la solidez y por tanto el prestigio para conseguir recursos de manera continúa sin tener que depender de auxilios del gobierno o de grupos económicos determinados. Probablemente este hecho ha implicado restricciones financieras fuertes y de pronto más frecuentes de lo que uno desearía, pero esta dificultad ha garantizado que la calidad en la producción se mantenga.

En cuanto a las limitaciones de Fedesarrollo, es una lástima que el contacto con los medios académicos en Colombia se haya producido de manera muy marginal. Los investigadores y el Director han sido regularmente docentes, y esta labor sin duda ha sido importante, pero ha hecho falta establecer lazos más fuertes y permanentes con la Universidad. Por ejemplo, teniendo en cuenta que por Fedesarrollo pasan profesionales de alto nivel, sería ideal poder realizar talleres con los profesores universitarios.

Tampoco se ha podido lograr que gente que ha pasado por Fedesarrollo y que claramente tiene una vocación hacia la investigación, regrese nuevamente y desarrolle proyectos de su interés con una visión de largo plazo. La falta de recursos disponibles para este tipo de proyectos ha sido la causa de esta deficiencia.

Por último, es claro que Fedesarrollo ha demarcado con bastante precisión los temas que le interesan y puede decirse que el mayor o menor énfasis depende del perfil del Director. Básicamente se ha mantenido dentro de los temas macroeconómicos y ha realizado valiosas incursiones en los temas sociales buscando con esto reconocer tanto la importancia de estos temas como la necesidad de encontrar desde la investigación la posibilidad de influir en la política social. *Coyuntura Social* ha comenzado ya a jugar un papel similar a la de *Coyuntura Económica*.

El tema ambiental desde hace unos años ha sido objeto de interés pero aun ese esfuerzo no se ha consolidado.

Capacity Building

in Economics Education and Research

François Bourguignon
Yehuda Elkana
Boris Pleskovic
Editors



THE WORLD BANK

Capacity building in economics education and research. A note on the experience of Latin America and the Caribbean*

Mauricio Cárdenas S.
Guillermo Perry R.†

The economics profession has been extraordinarily dynamic in Latin America. Most countries now have a significant number of professional economists who can handle complex analytical problems. Central Banks have been at the forefront in promoting professional expertise in economics, followed by think tanks and universities (there are currently 131 think tanks engaged in the economic analysis of public policies in Latin America). Although university-based academic research has played a significant role, one of the most relevant problems is the low-quality peer review in local journals, mainly because the academic community is still too small or close-knit to allow for objective review. A few finance and planning ministries have enhanced their economic capability, but most governments continue to operate with a relatively low level of economic expertise. Improving the technical capacity of the legislative branch is also seen as a top institutional priority.

We propose a two-tier approach to graduate economics education. On the one hand, we favor financial support (increasingly in the form of loans from multilaterals and nonprofit organizations) to students who are able to pursue PhD programs in top schools in the United States and Europe. On the other hand, regional universities that offer high-level master's programs should be strengthened, while local doctoral programs should be limited to universities that have at least 15 full-time professors with PhD degrees from recognized institutions. These programs should be targeted at students who are not able to pursue doctoral programs abroad. Fiscal adjustment implies that

* Prepared for the conference on Scaling up the Success of Capacity Building in Economic Education and Research, Budapest, June 14-15, 2005, organized by the World Bank and the Central European University (CEU). We would like to thank Carolina Ramírez for able research support, as well as conference participants for comments and suggestions.

† Este artículo se publicó originalmente en Bourguignon, François; Elkana, Yehuda; Pleskovic, Boris. 2007. Capacity Building in Economics Education and Research. Washington, DC: World Bank. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6681 License: CC BY 3.0 IGO.El Banco Mundial otorgó permiso a Fedesarrollo para reproducir esta publicación en esta edición especial de la revista *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*.

universities have to charge competitive tuition fees, provided that there is access to educational loans.

The purpose of this note is to provide an overview of research, training, and practice of economics in Latin America, with special attention to those institutions that attract high-quality professionals and graduate students and produce relevant policy research. By *research* we mean "any systematic effort to increase the stock of knowledge" (GDN 2004), while *policy research* is aimed at the continuity or change of a practice (Crewe and Young 2002).

I. Context

The economics profession has been extraordinarily dynamic in Latin America. Most countries now have a significant number of professional economists who can handle complex analytical problems. Many academic economists have been trained in foreign universities, particularly in the United States, which has had a strong influence on the way the profession is taught and practiced. World-class economists work in the academic institutions, government (especially in the larger countries), and the private sector (especially banking institutions).

We want to address two main issues in this paper. First, we want to review the successful experiences in economic education and policy research in Latin America and the Caribbean in order to draw lessons on what has worked in capacity building. Second, we look at the region's strategies for scaling up its capacity building in economic education and policy research. In this context, we discuss the main needs and challenges that need to be overcome, and the role that international donors can play in that process.

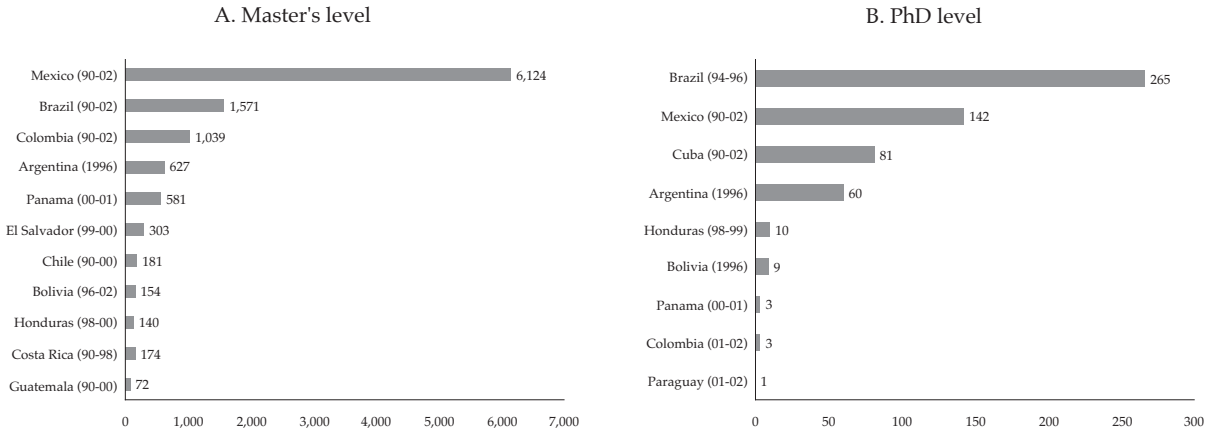
As Sebastian Edwards (2003) recently reminded us, 40 years ago two prominent Chilean economists –Anibal Pinto and Osvaldo Sunkel– argued that it was a mistake for Latin Americans to study economics in the United Kingdom, France, and the United States. According to these economists, training abroad was inadequate because of the unique problems of Latin America. They argued in favor of developing graduate programs in the region, with a strong emphasis on development economics, economic history, and history of economic thought. Their views were particularly influential in promoting a graduate program for Latin American students at the Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), the teaching arm of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC; the Spanish acronym is CEPAL). At the same time, and influenced by the prevailing view on the need to initiate local graduate training in economics, many universities developed their own master's programs. This was the case of Universidad Católica and the Universidad de Chile (both Economía and Ingeniería Industrial) in Chile; at Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) and Getulio Vargas Foundation in Brazil; at the Universidad de los Andes in Colombia; and at

El Colegio de México in Mexico. These universities have excellent programs, as do other universities that created their programs later-such as the Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos, Universidad de San Andrés, and Universidad Di Tella in Argentina; and Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) in Mexico.

The existence of high-quality master's programs in the region has allowed a growing contingent of economists to seek doctoral training in the United States and Europe, contrary to what Pinto and Sunkel expected (see figure 1). Many of these students stay on in academic jobs at the faculties of major research universities in the United States as well as in the United Kingdom, and other European countries. Multilateral agencies have also recruited many economists from the region throughout the years. Some of those that return to the region are actively participating in international conferences, publishing internationally, and training very good professional economists at local universities. Their research tends to be applied, and highly relevant for the region. As mentioned by Edwards (2003), these important developments contrast sharply with the situation described by Pinto and Sunkel in the early 1960s: "[T]here is practically no possibility in the Latin American university … to carry the fundamental research that could serve as the base for a … theory of development" (Pinto and Sunkel 1966, p. 86).

In spite of the substantial progress of the economics profession in the region, many problems remain. Political leaders have a strong bias in favor of applications rather than scientific research,

Figure 1
GRADUATES IN SOCIAL SCIENCES IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
(Annual averages of years in parenthesis)



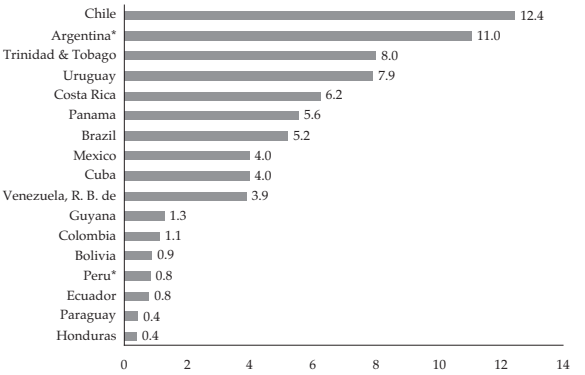
Source: http://www.ricyt.edu.ar

so public funding for theoretical research is quite limited. In recent years, however, although governments remain reluctant to support basic research, they are supporting a selective group of researchers who can do outstanding work. That is, rather than distributing resources as widely as possible, governments are more willing to fund individuals and small groups that belong to "centers of excellence." This practice is evident across the region.

For the scientific community, in general, one of the most relevant problems that needs to be tackled is the low quality of the peer review in local journals. This problem exists mainly because the academic community is still too small or close-knit to allow for objective review. According to figures from the Science Citation Index (SCI), which is produced by the Philadelphia-based institute that monitors scientific publishing trends, Chile produces more international papers per 100,000 population than Argentina, twice as many as Mexico, and three times as many as Brazil (see figure 2). Even then, according to the Universidad de Chile, Chile is producing only 50 PhDs a year in all disciplines. In terms of expenditures on research, Brazil tops the list. Figure 3 shows that researchers in the social sciences in Mexico are close to 60 percent of the total number of researchers; in Chile and Argentina this figure is under 20 percent.

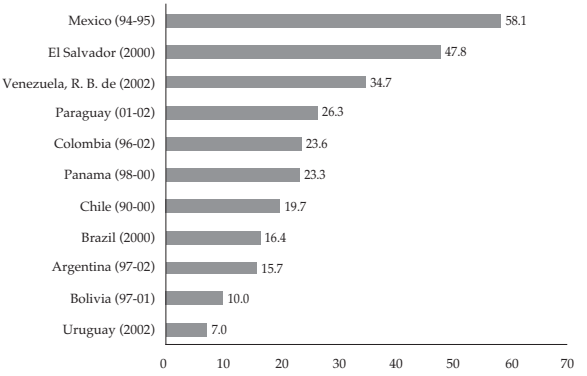
In the area of training, the most important challenge today is to consolidate and guarantee the quality of a group of relatively young PhD programs in economics. Some of the programs available today are located in Chile at the Universidad de Chile, in Argentina at the Universidad Torcuato Di Tella, and in Mexico at the Instituto Tecnológico Autónomo de México. The joint program of these three uni-

Figure 2
PUBLICATIONS REGISTERED IN THE SCIENCE CITATION INDEX PER 100,000 POPULATION
(Annual averages 1990-2002)



* Average 1990-2003
Source: http://www.ricyt.edu.ar

Figure 3
SOCIAL SCIENCE RESEARCHERS
(As percentage of total researchers)



Source: http://www.ricyt.edu.ar

versities, described below, is called LADE. There are, of course, other doctorate programs offered by Latin American Universities. Universidad de San Andrés in Argentina and PUC-RJ in Brazil are good examples.

II. Successful Experiences in Economic Education and Policy Research in Latin America and the Caribbean

Several kinds of factors helped to enhance economic education and policy research in Latin America and the Caribbean. Each has played a different role.

A. The Role of Think Tanks

Think tanks have been a favorite vehicle for the advancement of the economics profession in Latin America. Although the term is intrinsically vague and elusive, think tanks are organizations that undertake analysis of scientific and technical characteristics related to public policies and that follow certain criteria related to the publicity of their work (Braun, Cicioni, and Ducoti 2002). Not all nongovernmental organizations (NGOs) can be considered think thanks. A think thank should follow scientific criteria: academic independence, peer review, and a commitment to high academic standards. However, think tanks are versatile in effectively targeting different particular audiences with specific publications. Think tanks regularly use the press, mass media, and newsletters aimed at policy makers, as well as seminars, conferences, and scientific publications to disseminate policy research.

To be considered a legitimate think tank, there are also requirements regarding the organization's relationship with interest groups. Because a think tank can easily be captured by these groups, two basic preconditions must be met. On the one hand, funding should be diversified among various sources, including foreign donors that help developing a research agenda. On the other hand, research should be publicly disseminated, which helps to draw the line between think tanks and consulting firms. A precondition for a successful think tank is that it maintains research freedom and not be beholden to any specific interest. According to Dickson (1971), for an NGO to be considered a think tank, it should include the following characteristics:

- Use scientific methods (but not limited to scientific themes).
- Be multidisciplinary.
- Have strong connections outside the scientific community.
- Have a sense of freedom in the elaboration of its research.
- Be interested in overall (that is, general equilibrium) effects of policy actions.

There are literally hundreds of think tanks in Latin America and the Caribbean. They can be classified into four categories: (1) private research

centers; (2) political party foundations (intellectual organizations in charge of preparing the parties' political platforms); (3) advocacy NGOs that do not produce research but act as soundboards of certain ideas and ideologies; and (4) policy implementation think tanks. Although the distinctions are somewhat blurred, private research centers (PRCs) are the only type of think tank closely linked with capacity building in the economics profession. Since the 1960s, PRCs have been used to link the academic, philanthropic, and political worlds.

PRCs arose as a solution to the researchers' need for academic and financial autonomy (many universities had been subject to political interference and instability). They facilitated this goal by allowing researchers to obtain better salaries while providing independence. Several of the think tanks were also created with the specific goals of raising the level of public awareness of, and the quality of public debates on, economic policy, and thus of economic policy itself. University institutes were more academic than policy-oriented, somewhat distant from the policy world. As think tanks evolved, they gained importance in other roles such as the training of government technical experts for key decision posts, which followed a "revolving door" model –where people come and go from research centers to the government– that is common in the United States.

Think tanks have indeed changed significantly since the 1960s. Although they remain key strategic actors of the policy process, political systems have become increasingly complex because many other relevant political actors have entered the policy making game. The channels of influence of think tanks are no longer the traditional and more direct ones (such as political parties) but other groups in society that are decisive (the media, legislators, and so on). Moreover, think tanks are generally *outside* formal political arenas (Stone 1996), meaning that, although they are political actors in the sense of producing ideas that influence decision making, they play a role quite different than the role played by the state bureaucracy, legislative, executive, judicial authorities or political parties.

Although sources of funding may come from governments and the private sector, research freedom is a prerequisite in the attempt of economists to influence policy through analysis rather than lobbying. Their influence is limited to certain aspects of the policy-making process, such as agenda setting, developing policy alternatives, and shaping public understanding of issues. Of course, think tanks cannot be responsible for the final implementation of their proposals[1].

In a recent study, Miguel Braun and others (2004) underscore the factors that explain why

[1] See Acuña (1995) and Acuña and Tommasi (1999).

some think tanks are more successful than others in their ability to influence policy. They look in detail at the experience of four Latin American research institutes[2] and eight from other countries in Africa and Asia. According to their analysis, for think tanks to be influential,

> they must conduct continuous, serious and accurate research with operational outputs, political feasibility and validated research methodologies. We have detected that, in Latin America, continuity over time, important budgets and the existence of close relations between think tanks and the business sector, as well as the existence of a window of opportunity due to a political, social or economic crisis, or to the fact that research is demand-driven by the government, among other factors facilitate the influence of think tanks on policy. Instead, in Africa, age is not such an important factor, since most think tanks were created in the 1990s. In this region, funding coming from philanthropy as well as the presence of stakeholders [on think tank] boards is a key and distinctive factor (2004, 3).

Recent research on the subject has emphasized a two-way relationship between research and policy (see, for example, Garrett and Islam 1998; RAWOO 2001). Following Carol Weiss (1977), it is widely recognized that although research may not have direct influence on specific policies, the production of research may still exert a powerful indirect influence by introducing new terms and shaping the policy discourse[3]. This view acknowledges that policy making is a complicated political process, involving many actors, with outcomes that are hard to predict. In this context, think tanks do not have a clear path to influence policy. Their role in society cannot be compared with the formal arenas of political parties, legislators, and executives. The role of think tanks is much more informal, which gives rise to certain skepticism about their real influence and policy impact.

However, influential think tanks continue to attract the attention of politicians and the media. Although measuring impact is elusive, the proliferation of think tanks suggests that the generation of ideas and knowledge is a source of power that cannot be ignored. Policy and legislation needs to be grounded in solid theory and evidence, and the role of think tanks is to provide such theories and evidence. According to Braun and others (2004), there are two conflicting views on think tanks. At one end of the spectrum, think tanks are seen

[2] The Latin American Economic Research Foundation (FIEL) of Argentina, Group for the Analysis of Development (GRADE) of Peru, Center of Public Studies (CEP) of Chile, and Foundation for Higher Education and Development (Fedesarrollo) of Colombia.

[3] See the Global Development Project "Bridging Research and Policy" http://www.gdnet.org/rapnet/.Peru, Center of Public Studies (CEP) of Chile, and Foundation for Higher Education and Development (Fedesarrollo) of Colombia.

as elite-ridden centers of power and governance behind the scenes. At the other end, think tanks are portrayed as independent centers of objective policy research guilelessly pursuing public interest goals, their influence counterbalanced by the competitive environment in which they operate. Neither extreme adequately portrays the multifaceted roles of these institutes.

In line with most of the recent literature on the subject, we see think tanks as political actors with a strategic position in the decision-making system as mediators between the cognitive and power fields (Belmartino 1999, 2-3). In order to exert influence on policies, think tanks strategically interact with other key actors of the political system. Their main role is to produce some practical, applied knowledge and translate the outcomes of research for different audiences. Think tanks are constrained by the formal and informal rules of the policy-making game and by their own organizational structure. These two factors make them more or less successful.

B. An Overview of Think Tanks in Latin America and the Caribbean

Based on a project funded by the Global Development Network (GDN), Braun and others (2004) built a think tank directory (available at www.researchandpolicy.org) that includes 193 nonprofit organizations engaged in the analysis of public policies in Latin America (68 percent of these think tanks are involved in the area of economics). Research centers at universities were excluded on the grounds that they are not organizationally independent (this, however, does not detract from their research autonomy). The same is the case for foundations that are part of corporations or business conglomerates.

Only 13 percent of these organizations have annual budgets in excess of US$1 million, suggesting that they are relatively small (44 percent have budgets between US$100,000 and US$500,000, while 60 percent have fewer than 20 employees). Although most of the think tanks have diversified sources of funding, "international organizations" are the most important source (especially the World Bank and the Inter-American Development Bank). Books and research papers –but not technical journals– are the most commonly used vehicles of dissemination. Speaking at and organizing public events are part of the activities of nearly 80 percent of the think tanks in the region; these events are a clear channel of influence. Meetings with policy makers are also regularly used. Frequent contact with the media, in the form of op-ed columns in newspapers, interviews, and the publication of research findings in magazines and newspapers is a common characteristic.

Think tanks also derive their strength for influencing policy from hiring highly qualified researchers, who usually have a PhD degree. Think tanks frequently incorporate external researchers or experts into their research teams when needed

in order to develop their research. In Latin America and the Caribbean, unlike Asia or Africa, think tanks in general do not include other stakeholders (such as the private sector and government). A think tank in Latin America and the Caribbean typically has between three and seven PhDs on its research team.

One key dimension that must be clarified to assess the role of think tanks is the proportion of demand-driven to supply-driven research. Demand-driven research facilitates influence (those that ask for research –including international agencies– can be key actors in the political game). In contrast, think tanks with endogenous funding are more inclined to supply-driven research. The drawback in this case is that the research agenda can be influenced by the most important donors, which can include business groups. Finally, the fact that there is a "demand" for research is common to all kinds of think tanks, regardless of their different organizational structures, procedures, or interests.

C. The Cognitive Map of Applied Knowledge in Economic Policies

In a recent paper, Santiso and Whitehead (2005) provide a first attempt at measuring the institutional density of research centers and the diffusion of applied knowledge in relation to economic policies in Latin America and the Caribbean. They argue that these centers provide adequate articulation between technical and political rationality deliberation as well as arenas of interactions between "experts" and "politicians." Centers of excellence host technopols that operate as traders or bridge-builders. To use Hirschman terminology, they are *trespassers* of knowledge between the technical rationality and the political rationality.

The dialog between technical and political rationality is a rather recent development in many countries in the region. Santiso and Whitehead argue that even as late as the 1980s, the pattern of elite formation encouraged generalists rather than specialists (the student leader-cum-journalist who subsequently became a legislator-cum-lawyer). Political leaders tended to disregard intellectual or disciplinary boundaries. More recently, those who have attempted to imitate this style ended up with no political power - and no real field of professional competence, either. However, even today Latin American intellectuals have a taste for deep and fundamental issues –such as internal conflicts, income inequality, and poverty– so they do not limit themselves to "specialized" or narrowly "technical" areas of competence.

Central banks, perhaps because of their specialized functions and greater exposure to the outside world, have been at the forefront in promoting professional expertise in economics. Other specialized academic centers and think tanks have been able to attract experts with an interest in national politics. Several ministries of finance have also enhanced their economics capabilities - at least at the top levels of the bureaucracy. Some governments,

however, continue to operate with a relatively low level of economic expertise even today. The case of República Bolivariana de Venezuela is paradigmatic in this sense, and not just as a result of recent political developments in that country.

Capacity building in economic education and research has not been restricted to central banks and think tanks. Other institutions of knowledge –such as research groups at international organizations and government agencies, private consultants or research departments of banks, and university-based academic research centers– have played a significant role. In particular, multilateral organizations have benefited from ample funding and technical capacities, substituting in many cases –especially in small countries– local capacities for the production, dissemination, and implementation of policies. Some of these multilateral organizations are based in Latin America; examples are the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), the Corporación Andina de Fomento (CAF), and the Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales (FLACSO). The major organizations, in terms of financial and technocratic resources, are, however, based in Washington, DC: the International Monetary Fund (IMF), the Inter-American Development Bank (IDB), and the World Bank.

The IDB not only has a large research department with world-class economists –many of them Latin American– but it also promotes research throughout the region, through its networks of research centers.[4] Research at the IDB focuses on the most prominent problems of the region, and the institution is truly a bridge between centers of knowledge in the industrial countries and local researchers throughout the region. More importantly, research outcomes have been highly relevant for the design of economic policies in various countries.[5] The Office of Chief Economist for Latin America at the World Bank also conducts a research program –in addition to the global one in the Bank's Development Economics Vice Presidency (DEC)– that is highly influential in the region. The Bank has recently decentralized many of its centers of knowledge, basing its operational departments directly in the borrowing countries. The chief economist for Latin America is based in Colombia, generating positive spillovers into the local academic community.

At a more regional level, in the last decade CAF has increased significantly its research and knowl-

[4] The Latin American Research Network of the IDB is one of the most important in terms of cognitive institutions support. Created in 1991, this network of nearly 300 research institutes has proven to be an effective vehicle for improving the quality of the public policy debate in Latin America and the Caribbean. More than 40 projects have been financed by this network since 1991, and 130 working papers published.

[5] See Lora and others (2004).

edge capacity. By 2006 its research department employed 14 economists, most of them with PhDs and all them based in Latin American countries. The technical capacity of this institution is becoming influential, especially in the smaller countries that have greater dependence on its lending.

Turning to the role of government agencies, since the 1960s several countries created high-profile institutions –many of them at the cabinet level, reproducing the model of the Council of Economic Advisers in the United States– in order to attract a growing number of technocrats and improve the quality of policies. Prototypical examples are the Departamento Nacional de Planeación (DNP) in Colombia (see box 1) and the Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) in Brazil[6], but other examples abound (such as CORDIPLAN in República Bolivariana de Venezuela).

Technical capacities at the legislative level have been typically weak (with the possible exception of Brazil, where hundreds of well-trained economists are hired as congressional aides). Legislatures lack an office dedicated to evaluate economic policy in a systematic way, while at the same time these legislatures do not enjoy advisory services from multilaterals. As Javier Corrales (2004) has recently noted, ". . . the result is a major technical imbalance between the technical capacity of the Executive branch and that of the Legislature. Ministers of Finance enjoy an informational premium that legislatures lack."

One potential side-effect of the lack of technical competence in congress is the prevalence of ideological opposition rather than detailed discussion of technical merits. Recent efforts at mimicking the role of the congressional budget office in the region (with the help of multilateral institutions) have ended in failure (República Bolivariana de Venezuela being an emblematic case). Many countries have opted for a model where national audit offices (*contralorías*) develop technical capacities, rather than congresses. The results, however, have been not entirely successful, as these institutions are highly politicized and very rarely attract top-rated economists.

Improving the technical capacity of the legislative branch, as done in the past for certain areas of the executive branch, is now seen as a top institutional priority. Legislators need an independent and nonpartisan source of technical analysis on economic affairs. This office should systematically analyze the economic impact of bills coming from the executive and should generate studies of previously enacted laws. In the 1990s, the IDB unsuccessfully attempted to create these offices across Latin American legislatures. One of República Bolivariana de Venezuela's most important policy reforms of the 1990s, the 1998 oil-stabilization fund,

[6] IPEA is probably one of the largest cognitive institutions in Latin America; it had 600 employees in 2005, half of them economists and analysts. Nearly 70 percent of the 300 economists and analysts in IPEA hold PhD degrees.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 177-201

Box 1. The Technocracy in Colombia

Long before John Williamson in his writings on the Washington Consensus coined the term *technopols* to describe the key role played by U.S. or U.K. graduate trained economists in the policy-making process in Latin America, in Colombia, since the early 1960s, *technocrats* was the term used for this new breed of bureaucrats.

Technocrats made their first appearance in Colombia as a result of the creation of the Monetary Board in 1963 and the powerful National Planning Department, which became the landing place for the newly graduated foreign-trained economists. With rare exceptions, the head of the Planning Department (a cabinet level position) has been a PhD economist with recognition in academic circles. The role of the technocracy as a key player in the policy-making process was strengthened under the Lleras Administration in 1966–1970. The president made wide use of the CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) as a vehicle to formulate policies that were based on documents prepared by the Planning Department. Moreover, the implementation of those policies was often delegated to the technocrats.

The role of the technocracy reached a high point during the López Administration (1974-1978). Not only were the powers of the Monetary Board advisers and the Planning Department enhanced, but –for the first time– a foreign-trained economist was appointed as finance minister. All significant posts at the ministry were assigned to technocrats (some of them becoming ministers of finance years later). More importantly, the leadership in the economic policy making was transferred completely to the finance minister; notwithstanding some exceptional periods, it has become a norm that finance ministers are chosen among professionally trained economists, most of them with graduate training in top foreign universities.

Another high point in delegating policy-making powers to technocrats was reached during the administration of Cesar Gaviria (himself a professional economist and former finance minister). This point was the delegation of monetary policy to an independent board, which has become a stronghold of the technocracy. Other than this decision, it does not seem that there has been any enhancement in the role of technocrats resulting from the 1991 constitutional.

Although technocrats have, on occasions, been appointed to other ministries, their influence has been much less important than in the economic policy arena. The career path of technocrats often involves academic work at independent institutions such as Fedesarrollo and the Universidad de los Andes, or international organizations. Very few technocrats have embarked on successful political careers.

Source: Cárdenas *et al.* (2005).

occurred after this office was created. The reform also boosted that country's congressional demand for technical knowledge.

III. Current Strategies for Scaling Up Capacity Building in Latin America and the Caribbean

The Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA) was founded in July of 1992 in order to encourage greater professional interaction and foster increased dialogue among researchers and practitioners who focus their work on the economies of Latin America and the Caribbean. The idea of creating such an association of economists was first put into action during the April 1991 Washington, DC, meetings of the Latin American Studies Association. At a meeting attended by close to 40 participants, a seven-member organizing committee, led by Nora Lustig, was appointed. LACEA has since grown to an organization with more than 400 active members.

A. The Role of LACEA and Its Journal *Economía*

The organizing committee quickly obtained enthusiastic support for the idea of creating an association from a dozen leading scholars in the field. This early support was critical to the success of the efforts to create the association. Soon after, the organizing committee identified the initial executive committee, drafted the association's bylaws, and applied for membership of the Allied Social Science Association (ASSA), officially launching LACEA.

Over one hundred prominent economists from throughout the region were invited and accepted the invitation to be charter members of LACEA. The first executive committee was selected, and Albert Fishlow –then professor at the University of California, Berkeley– was invited to become its first president. Nora Lustig, then at the Brookings Institution, was selected as vice-president.[7] On July 1, 1994, the charter members officially approved LACEA's bylaws and its first executive committee.

Under Albert Fishlow's presidency (1993-97), LACEA became a member of the Allied Social Science Association (in January 1993) and soon began to host sessions at the annual meetings of the American Economics Association, the Latin American Studies Association, and the Econometric Society / Latin American Meetings. In 1996, LACEA began to host annual international meetings of its own. Since then, meetings have become an increasingly important gathering of economists. Thousands of

[7] The other members of the executive committee were Edmar Bacha, Carlos Bazdresch, Guillermo Calvo, Michael Conroy, Vittorio Corbo, Carmen Diana Deere, Sebastian Edwards, Raul Feliz, Daniel Heymann, Ricardo Hausmann, Patricio Meller, and John Welch. Darryl McLeod, professor at Fordham University, was invited to become the treasurer of the association.

papers are submitted and strict criteria are applied in the selection procedures. Between 200 and 400 papers are presented during the annual meetings.[8] LACEA has already held two meetings outside Latin America (in Madrid and Paris), with the purpose of strengthening links with the European academic community.

In the late 1990s LACEA expanded its activities in several directions. In conjunction with the IDB and the World Bank, LACEA formed the Network on Inequality and Poverty in 1998. It also started the Network on Political Economy (hosted by Fedesarrollo and Universidad de los Andes in Colombia) and a summer camp on International Economics and Finance, a joint initiative with the Center for International Economics at the University of Maryland. All these activities are carried out in conjunction with academic centers in Latin America and the Caribbean. LACEA's four thematic networks (Inequality and Poverty, Political Economy, Regional Integration, and International Finance) have continued to thrive, providing excellent venues for high-quality professional exchanges focused on some of the most crucial issues in the region. Each of these networks holds one or more academic meetings throughout the year in different countries in the region, providing crucial feedback and guidance to junior and seasoned scholars, and allowing for further intercountry and interinstitutional networking and information sharing as well as for interactions among researchers and policy makers.

In 1999, at its Fourth Annual Meeting, held in Santiago, LACEA announced the launching of a new academic journal, *Economía*, modeled on the *Brookings Papers on Economic Activity* and *Economic Policy*. Its first issue was published in the fall of 2000; since then, *Economía* has been established as a central reference point in development discussions throughout the region. Also in 1999, LACEA was selected to be the Latin American and Caribbean regional partner institution of the Global Development Network, a World Bank-ini-tiated network of research institutions around the world that generates and shares knowledge about development.

LACEA has a tremendous range within the region and even outside it, reaching economists, other social scientists, and development practitioners interested in Latin American institutional, social, and economic development. LACEA has over 1,000 members spread over 18 countries, covering more than 300 research institutes in the region. LACEA's professional standards are comparable with those of developed-world academic associations.

[8] In 2004 the annual meetings were organized by the University of Costa Rica and INCAE. Two hundred and thirty articles were chosen for presentation and discussion in more than 70 contributed sessions. Such a successful conference held in one small country in the region (and in a more challenged subregion) was a great step forward for LACEA. The previous annual meeting had been held for the first time in a location other than the capital city of the major countries; it was organized by Universidad de las Américas - Puebla, Mexico.

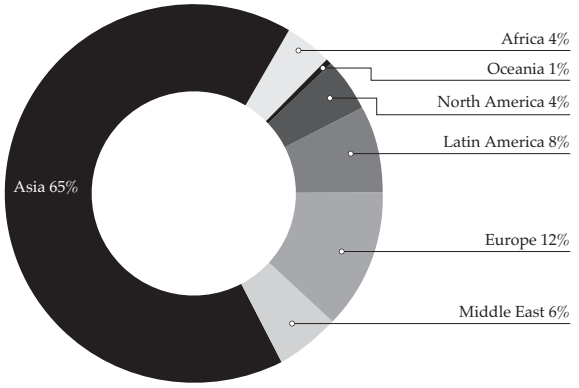
To respond to growing membership, internal networking, activities, and interactions with other networks, and in order to be able to exploit additional opportunities fully –including more effective partnering with GDN and other regional networks– important steps have been taken to increase the operational capacity and degree of institutionalization of LACEA. A new site for LACEA's secretariat, with expanded responsibilities, has been chosen after an extensive review process. This secretariat will be provided for the next six years by a joint venture of two solid and prestigious institutions in Bogotá, Colombia: Fedesarrollo and Universidad de los Andes.

Along with its successes, LACEA faces many challenges, especially in relation to fund-raising efforts. To ensure the long-term sustainability of its current activities as well as to be able to grow and advance in its objectives of coverage, quality, interaction with other disciplines, and increased impact on the link from research to policy, a secure source of funding is needed. New thematic networks (economic history has high priority) also need to be developed while strengthening the existing ones.

B. Latin American PhD Programs

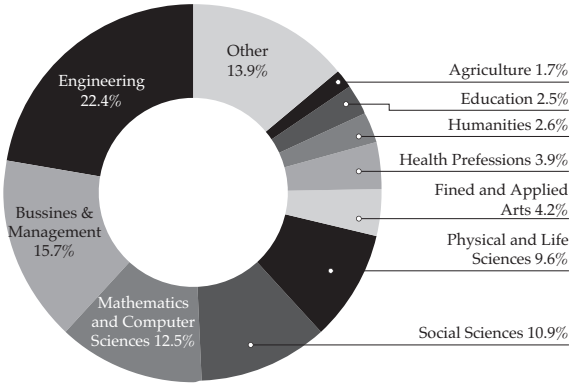
Figures from the Institute of International Education (IIE 2004) indicate that, of a total of 279,076 international students enrolled in graduate programs in the United States in 2004, 65 percent came from Asia and 8 percent from Latin America (Figure 4). The fields of study are distributed as shown in Figure 5, with the percentage of students enrolled in doctorates in the social sciences is 10.9 percent and in business and management is 15.7 percent.

Figure 4
INTERNATIONAL STUDENTS ENROLLED IN GRADUATE PROGRAMS BY PLACE OF ORIGIN, 2004



Source: IIE (2004).

Figure 5
STUDENTS ENROLLED IN DOCTORAL/RESEARCH INSTITUTIONS BY FIELD OF STUDY, 2004



Source: IIE (2004).

According to the Institute of International Education report, India is the country that has the most students enrolled in doctorate programs in the United States (17.5 percent), followed by China (14.5 percent) and Korea (9.7 percent). There are three countries from Latin America and the Caribbean in the top 20 list: Mexico, which ranks 8th, Brazil 15th, and Colombia 18th (Table 1).

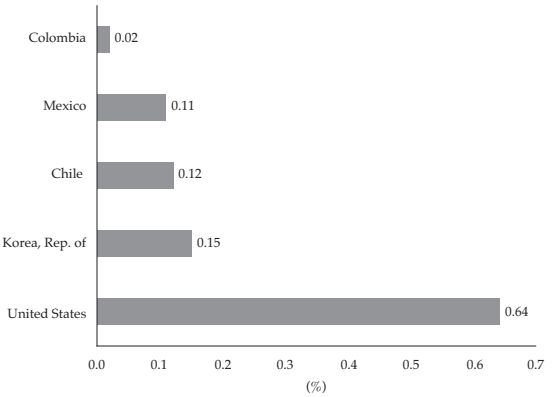
According to local ministries of education, the global enrollment rate in graduate education (as a percentage of total population) is 0.64 percent in the United States, 0.11 percent in Mexico, and 0.02 percent in Colombia (Figure 6). As a consequence, the percentage of professors with PhD degrees teaching in undergraduate programs in Latin America and the Caribbean is very low relative to those with PhDs teaching in the United States: 3 percent in Colombia and 5 percent in Mexico (Chile, with a figure similar to that of the United States, is an interesting exception) (Figure 7). In many cases in the region, university professors do not even have a masters' degree.

Table 1
RANKING OF INTERNATIONAL ENROLLMENT IN DOCTORAL AND RESEARCH INSTITUTIONS IN THE UNITED STATES, 2004

Rank	Place of origin	Enrollment
1	India	17.5
2	China	14.5
3	Korea	9.7
4	Japan	4.6
5	Taiwan	4.6
6	Canada	4.3
7	Turkey	2.2
8	Mexico	2.1
9	Germany	1.6
15	Brasil	1.2
18	Colombia	1.1
20	Singapore	0.9

Note: Percentages are of total international students.
Source: IIE (2004).

Figure 6
GLOBAL RATE OF STUDENTS ENROLLED IN GRADUATE PROGRAMS, 2001

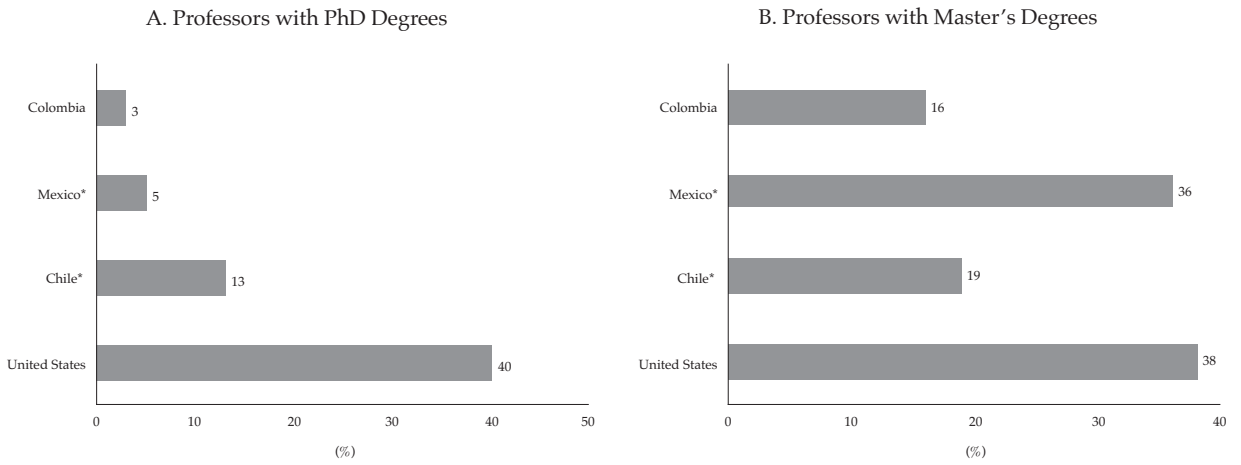


Source: Ministries of Education.

According to Convenio Andrés Bello (CAB), which is an organization that gathers information on cultural and educational programs in some Latin American countries, there is a total of 1,871 doctorate programs in different areas in its member countries plus Brazil and Mexico.[9] PhD programs

[9] Chile, Cuba, Peru, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Paraguay, and Panama are members of CAB.

Figure 7
PROFESSORS WITH ADVANCED DEGREES IN UNDERGRADUATE PROGRAMS, 2001



* Data are for 1995.
Source: Ministries of Education and World Bank (World Development Indicators 2005).

in business and economics represent only 2 percent of this total. Table 2 shows the number of business and economics PhDs offered by universities that belong to this association.

Given the few number of local doctorate programs in economics, PhD-level training –to a large extent– depends on travel to developed countries. This implies that there are issues related to financing that restrict the access of many Latin Americans to this type of education (see box 2 for a description of a model for financing graduate education abroad). In addition, few PhD programs can offer specialized training in the areas of most relevance for the key economic and social challenges in Latin America.

As a response to this situation, in 2000 a group of world-class universities in the region launched the Latin American Doctorate in Economics (LADE)

Table 2
PHD PROGRAMS IN BUSINESS AND ECONOMICS (2003)

Country	Number of PhD programs
Bolivia	1
Chile	1
Colombia	1
Cuba	4
Ecuador	1
Panama	0
Paraguay	2
Peru	13
Venezuela, R.B. de	1

Source: CAB.

program. This program gathers the Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad de Chile, and Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). The goal of the program is to train research economists who will carry out original research and contribute to the field of economics in Latin America. These institutions (as well as others in the region) currently offer MA programs that are very competitive (students are regularly admitted to the top PhD programs in the United States and Europe after they finish their local MA programs). However, not all students have the financial capabilities and personal readiness to travel abroad.

The association of three universities will help to attain a critical mass of faculty and students that will make the program feasible. Combined, these three institutions combined have more than 50 academics with PhDs from the best U.S. and European universities. These professors are responsible for a significant portion of the research published in the region, which covers a wide spectrum of theoretical and applied fields of economics.

The primary objectives of LADE are to enlarge the student population and to expand the teaching and research capabilities in the region. A particular emphasis will be placed in attracting candidates from universities that want to increase the number of PhDs on their faculties. Currently only a handful of universities in Latin America have a large share of PhDs their faculties. A similar effort will be made to attract candidates from Latin American government bodies that need to increase the technical qualifications of their staff, such as central banks, offices in charge of social and health policies at the national and provincial levels, budget offices, antitrust offices, and so on. To date, the three institutions have financed all current costs, including tuition waivers and stipends for all students accepted into the program. To sustain this initial effort in the future, additional resources will be vital.

The program has been enrolling, on average, five students per year. Many students come from smaller countries, such as Bolivia and Ecuador. The goal of the program is to admit 10 students per institution each year. In Europe, the current enrollment rates is between 12 and 15 students per institution for a doctoral program.

C. Funding Research in Latin America and the Caribbean

During the import-substitution era, direct and indirect public support for the development of technological capabilities was the norm. Key players were the national science and technological councils, which were in charge of formulating science and technology policies and promoting scientific research and technological development. As argued by Melo and Rodríguez-Clare (2005), research and development involved an array of public research institutes and laboratories, located both outside and within public universities (see ECLAC 2002).

Box 2. Iniciative for Financing Graduate Education Abroad: The Case of COLFUTURO in Colombia

Latin American students have depended on government agencies and some international organizations to fund their graduate education abroad. However, the size of the scholarship programs has been relatively small relative to programs in other regions of the world. In response to the need for high-level graduate education, several nonprofit institutions have been created in by solving the market failure associated with limited access to financial resources.* COLFUTURO, a privately run nonprofit organization, supports Colombian professionals with high academic performance to continue their studies at the master's or doctorate level. Through a loan-based system, incentives are geared toward the return of graduates to Colombia. Since its creation in 1991, COLFUTURO has helped a total of 1,319 students from several disciplines and regions of Colombia. Figure 8 shows that applicants grew from 193 in 2001 to 445 in 2004.

COLFUTURO initial endowment was US$12.6 million (56 percent of this came from the local private companies and 44 percent from the Colombian government). Its net worth in 2006 is close to US$26 million, reflecting the effective repayment of the loans given to students and the profitable investment of its portfolio. The total support given to students has been US$36.6 million, of which US$12.6 million are grants. The total number of supported students is 1,318 (360 of whom have received PhD degrees). Top destination schools have been the London School of Economics, Columbia, Harvard, Georgetown, MIT, and McGill.

COLFUTURO provides its beneficiaries with a maximum of U$25,000 per year for up to two years. After returning, students must remain in Colombia for twice the time they spent overseas with financial support from COLFUTURO, plus one year. Beneficiaries have five years to pay the complete debt, which remains in US dollars. Fifty percent of the loan is written off, provided that the student returns to the country. For those who join the public sector or undertake teaching or research activities, an additional 10 percent is forgiven.

COLFUTURO supports professionals in disciplines such as management, engineering, sciences, and the arts. Selection is carried out on an independent and anonymous basis, and is made on academic merit, the quality of the study program chosen, and the student's second-language proficiency. Sixty-six percent of total students have returned to Colombia (64 percent in the case of PhD training and 96 percent in the case of other graduate studies and diplomas). The organization has created a program to facilitate the placement of its beneficiaries in the job market.

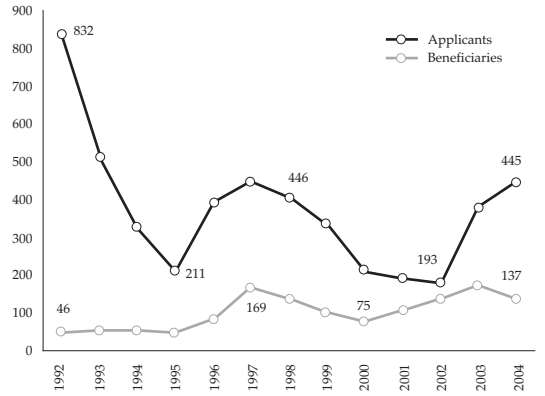
Finally, COLFUTURO plans to increase the number of beneficiaries from an average of 126 per year to 500 per year in the near future; it also plans to increase the return rate to 88 percent by 2013.

* For example, INCE in Argentina, CORFO in Chile, FUNDAYACUCHO in Venezuela, INABEC in Peru and IECE in Ecuador.

Source: COLFUTURO (2004).

In the case of the economics profession, with few exceptions –such as the Brazilian (Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico) (CNPq)– these public entities played a minor role in funding training and research. The basic model was supply driven and worked under the premise that it was sufficient for the state to organize and subsidize the supply of scientific knowledge and technological know-how as public goods.

Figure 8
COLFUTURO'S BENEFICIARIES AND APPLICANTS



Source: COLFUTURO (2005).

The crisis of the supply-based approach to research in the 1990s resulted in the adoption of a new model emphasizing demand-side incentives (ECLAC 2004).[10] The basic idea is to promote the demand for technological innovation and technological transfer at the firm level. Demand subsidies are ideally allocated in a horizontal and neutral way, resulting in a clearer separation between funding for technological modernization and funding for scientific research. This divide has increased the availability of funds for research, in part because the private sector has been more involved than previously in providing financial support for technology funds, often as a counterpart to public funds.

IV. Conclusions

Economics education has advanced significantly in Latin America during the past few decades. The region has a group of world-class universities that train students at the undergraduate and master's levels. Above-average students are able to pursue PhD degrees in the best universities of the industrial countries, particularly in the United States. Most of these students obtain some type of financial support, often from government sources such as central banks. Some of them return to their countries of origin to work in academia, the public sector, or –increasingly– in the private sector. Those who stay abroad are recruited by economics departments (the number of Latin Americans in academic tenure-track positions has increased significantly in recent years) as well as multilateral organizations. Many of these individuals position themselves at the forefront of the profession,

[10] For a description of the process that led to this outcome, see Melo and Rodríguez-Clare (2005).

actively publishing in academic journals and participating in international conferences.

It is important to mention that the number of academics from the region who are actively engaged in the international academic scene has increased in recent years. Think tanks have been a favorite workplace for professional economists, although universities are becoming more independent and competitive, thus offering researchers attractive working conditions. These trends are very strong in the larger countries, such as Argentina, Brazil, Chile, Colombia, and Mexico, where affiliation with local universities and think tanks is now compatible with high academic standards and international exposure.

The smaller countries, however, have greater limitations in terms of economics education. Although some of them have very good universities, there are still severe restrictions for students who want to pursue high-level doctorate programs. These restrictions are related to the financial cost of these programs as well as to the opportunities for obtaining admission into U.S. universities. Countries in the region characterized by highly variable quality in their educational systems are at a disadvantage. To overcome this restriction, some Latin American countries have strengthened and, in some cases, introduced PhD programs in economics. This has been possible in universities where already there is a critical mass of 15 or more full-time professors with PhD degrees from recognized institutions. The alliance between three universities in Argentina, Chile, and Mexico is a step in that direction. Unsurprisingly, many of its students have come from smaller countries such as Bolivia and Ecuador.

A two-tier approach where two systems coexist seems appropriate. On the one hand, the region should continue providing financial support (increasingly in the form of loans or scholarships from multilaterals and nonprofit organizations) to students who are able to pursue PhD programs in top schools in the United States and Europe. On the other hand, the region should strengthen its universities, especially those that offer high-level and master's-level specializations in areas such as finance, industrial organization, and regulation where there is great demand. In turn, these institutions can offer graduate training to students who do not want or are not able to pursue doctoral programs abroad.

Apart from some exceptional cases, the academic and research community still has difficulty in obtaining adequate funding mainly because fiscal adjutment has meant large reductions in government budgets allocated to science and technology. The system will continue to rely on universities that can charge competitive tuition fees and think tanks that have some form of external support. Multilateral organizations and donor countries have an important role to play.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 177-201

References

Acuña, C. 1995. "La Burguesía Industrial como Actor Político." Department of Political Science, Ph.D. Dissertation, University of Chicago.

Acuña, C., and Tommasi, M. 1999. "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin-America." Working Paper 20, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires, Argentina.

Aldana, E., G. Bula, A. Cevallos, J.M. Leyton, G. Quitiaquez, A. Moreno, and J.J. Martinez. 2005. "Doctorados para la integración." Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello.

Belmartino, S. 2000 Nuevas Reglas de Juego para la atención médica en Argentina ¿Quién será el arbitro? Buenos Aires: Lugar Editorial.

Braun, M., A. Cicione, and N. Ducoté. 2002. "Policy Implementation Think Thanks in Developing Countries? Lessons from Argentina." Buenos Aires, Argentina: Centro de implementación de Políticas para la Equidad y del Crecimiento (CIPPEC).

Braun, M., M. Chudnovsky, C. Di Nucci, N. Ducoté, and V. Weyrauch. 2004. "A Comparative Study of Think Thanks in Latin America, Asia and Africa." Buenos Aires, Argentina: Centro de implementación de Políticas para la Equidad y del Crecimiento (CIPPEC).

Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito, and Mónica Pachón, 2005. "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: the Effects of the 1991 Constitution." Working Papers Series, Documentos de Trabajo 001171. FEDESARROLLO, Bogotá, Colombia.

Colfuturo. 2004. "Compartiendo las Aspiraciones de Colfuturo." Bogotá, Colombia: Colfuturo.

Corrales, Javier. 2004. "Technocratic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina, 1983–2002," Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper No. 13 (September).

Crewe, E. and J. Young. 2002. "Bridging Research and Policy: Context, Evidence and Links." London: Overseas Development Institute (ODI).

Dickson, P. 1971. Think Tanks. New York: Ballantine Books.

ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). 2002. "Globalization and Development." Economic Commission for Latin America and the Caribbean, April, Santiago, Chile: ECLAC.

——. 2004. "Productive Development in Open Economies." Paper presented at the Thirtieth Session of the Economic Comission for Latin America and the Caribbean, United Nations, San Juan, Puerto Rico, June 28-July 2.

Edwards, S. 2003. "Latin American Economists in the US." Cuadernos de Economía December; 40(121): 399-412.

Garrett, J.L. and Y. Islam. 1998. Policy Research and the Policy Process: Do the Twain Ever Meet? Gatekeeper Series no. 74. London: International Institute for Environment and Development.

GDN (Global Development Network). 2004. Bridging Research and Policy. Research Guidelines and Clarifications. Washington, DC: Global Development Network.

IIE (Institute of International Education) 2004. Opendoors 2004: Report on International Education Exchange. New York: Institute of International Education.

Lora, E., C. Pagés, U. Panizza, and E. Stein. 2004. A Decade of Development Thinking. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Research Department.

Melo, Alberto and Andrés Rodríguez-Clare. 2005. "Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean." Working Paper, Research Department, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Pinto, A. and O. Sunkel. 1966. "Latin American Economists in the United States." Economic Development and Cultural Change, October, 15(1): 79-86.

RAWOO (Netherlands Development Assistance Research Council) 2001."Utilization of Research for Development Cooperation, Linking Knowledge Production to Development Policy and Practice." Publication no. 21, Netherlands Development Assistant Research Council, The Hague, Netherlands.

Santiso, J. and L. Whitehead. 2005. "Ulysses and the Sirens: Political and Technical Rationality in Latin America." Paper presented at the Workshop on State Reform, Public Policies and Policy-Making Process, Inter-American Development Bank, Washington DC.

Stone, D. 1996. Capturing the Political Imagination: Think Thanks and the Policy Process. London: Frank Cass & Co.

Weiss, C. 1977. "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research." Policy Analysis 3 (4): 531-545.

Economía y Política

Análisis de la Coyuntura Legislativa

No. 38 - Febreo 2008 • Comentarios a: erubiano@fedesarrollo.org

Director: Guillermo Perry R.
Editora: Eliana Rubiano M.

Proyecto de ley sobre ciencia y tecnología. Un tema clave para el país del futuro

Guillermo Perry R.[†]

I. Introducción

Cursa en el Congreso un Proyecto de Ley sobre Ciencia y Tecnología (número 028 Cámara del 2007) que busca dar una mayor importancia a las políticas correspondientes y aumentar la inversión pública y privada en esta área. El Texto aprobado el 5 de Diciembre de 2007 en la Comisión Sexta de la Cámara propone convertir a Colciencias en un Departamento Administrativo (en lugar del Ministerio de Ciencia y Tecnología que proponía el Proyecto original), crear el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia y Tecnología (FONACYTI) y nutrirlo con los recursos presupuestales hoy destinados a la Ciencia y Tecnología y con un porcentaje de los ingresos estatales futuros por privatizaciones y concesiones. Busca, además, actualizar las normas sobre el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología contenidas en la Ley 29 de 1990 y su reglamentación y modificaciones a través de los Decreto especiales 339, 585 y 591 de 1991, el Decreto 393 de 1991 y las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

Es bien reconocida hoy en día la importancia de los procesos de innovación para el desarrollo económico, social y político de una Nación, así como el papel destacado que deberían jugar los Sistema Nacionales de Ciencia y Tecnología (SNCYT en adelante) en promover la innovación en todas sus dimensiones. Infortunadamente, nuestra economía, como la de la mayoría de los países latinoamericanos, se caracteriza por un bajo nivel de innovación tecnológica, nuestro SNCYT es muy débil y desarticulado y tanto nuestro sector público como el privado invierten muy poco en Investigación y Desarrollo (I&D).

[†] Este artículo se publicó originalmente en Perry, G. (2008). Proyecto de Ley Sobre Ciencia y Tecnología. Un tema clave para el país del futuro. En Fedesarrollo, *Economía y Política: Análisis de la Coyuntura Legislativa*. No. 38 Bogotá, D.C.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 203-213

Cualquier iniciativa que pueda contribuir a cambiar este estado de cosas es bienvenida. La aprobación de este Proyecto, con algunas modificaciones que se sugieren mas abajo, debería ser el punto de partida de un gran esfuerzo mancomunado entre el Estado, el sector privado y la comunidad científica y tecnológica para generar un sistema dinámico de Ciencia y Tecnología en Colombia y elevar considerablemente los niveles de inversión en Investigación y Desarrollo.

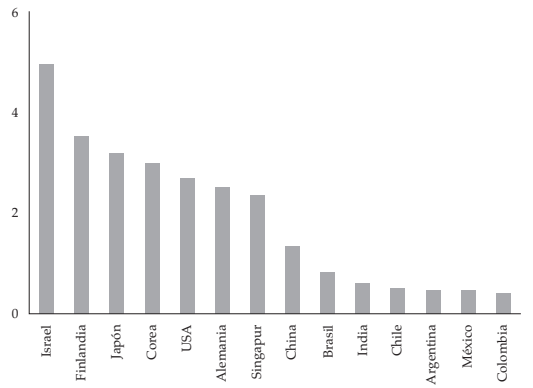
II. La Importancia de la Ciencia y Tecnología para Desarrollo y el atraso de Colombia en esta materia

La literatura contemporánea sobre crecimiento económico otorga un papel central a la innovación, entendida esta en sentido amplio: la transferencia, adaptación y creación de tecnologías duras y blandas (organizacionales, gerenciales, de mercadeo), así como el desarrollo de nuevas actividades productivas, en particular de exportación, y de instituciones públicas y privadas más eficientes, etc[1]. La innovación genera incrementos de productividad, abre nuevas oportunidades de inversión y es el motor fundamental del crecimiento económico en las economías contemporáneas.

Si bien no se dispone de indicadores cuantitativos que cubran todas las formas de innovación, es usual utilizar los niveles de inversión, pública y privada, en Investigación y Desarrollo, como proporción del PIB, como una medida del esfuerzo realizado por una sociedad en esta materia. Asimismo, el número de patentes por habitante se utiliza con frecuencia como una medida de su éxito en estas materias. El Gráfico 1 muestra que los países de América Latina presentan niveles particularmente bajos en ambas medidas. En el caso de Colombia, ambos indicadores muestran niveles bajos aún en comparación con otros países de la región.

Diversos estudios recientes han demostrado que, otras cosas iguales, mayores inversiones

Gráfico 1
GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 2005



Fuente: UNESCO, World Bank (WDI), RICYT.

[1] Véase por ejemplo, Maloney, W y G. Perry (2005), "Towards an efficient innovation policy in Latin America". CEPAL Review 87. Hausmann, R. y D. Rodrik (2003), "Economic development as self-discovery", Journal of Development Economics, vol. 72, No. 2, Amsterdam, Elsevier, December.

Cuadro 1
PATENTES OTORGADAS POR CADA MIL HABITANTES, 2004-2005

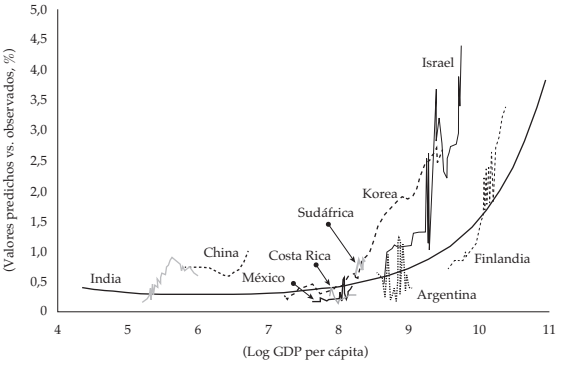
País	Patentes	Patentes por cada mil habitantes
Japón	423.081	3,31
Corea	140.115	2.91
Singapur	8.585	2.02
USA	356.943	1,22
Alemania	59.234	0,72
Finlandia	2.220	0,42
China	130.384	0,10
México	8.098	0,08
Argentina	1.798	0,05
Chile	637	0,04
Brasil	7.047	0,04
India	17.466	0,02
Colombia	294	0,01

Fuente: UNESCO, World Bank (WDI), RICYT.

en Investigación y Desarrollo, como proporción del PIB, están asociados con mayores tasas de crecimiento[2]. Asimismo, se ha observado que este indicador comienza a crecer exponencialmente con el nivel de desarrollo a partir, aproximadamente, del ingreso per cápita promedio actual de América Latina[3]. El Gráfico 2 ilustra estos hechos y muestra, además, que los países de América Latina exhiben niveles de inversión en Investigación y Desarrollo inferiores a lo que cabría esperar dado su nivel de desarrollo e incluso menores a los de países como China e India, países más pobres que el promedio de nuestra región, y que han estado creciendo vertiginosamente en las últimas décadas.

Como si esto no bastara, la generación de patentes en la región es mas baja aún de lo que cabría esperar dados los precarios niveles de inversión en Investigación y Desarrollo en América Latina[4].

Gráfico 2
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO A LO LARGO DEL PROCESO DE DESARROLLO



Fuente: Lederman y Maloney (2003).

[4] Lichtenberg, F. (1992), "R&D, Investment and International Productivity Differences". In Horst Siebert ed. Economic Growth in the World Economy. Symposium.Institut für Weltwirtschaft an der Universität, Kiel. Lederman, D y W. Maloney (2003), "R&D and Development". World Bank Policy Research Working Paper 3024.

[3] Mas aún, casi todos los países que han mostrado un crecimiento económico alto y sostenido lo han logrado en gran medida gracias a un nivel de inversión en Investigación y Desarrollo muy superior a lo que permitiría predecir su nivel de ingreso por habitante.

[4] Ver Perry y Maloney, op. cit.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 203-213

Este hecho indica que los SNCYT en la región son no solamente pequeños sino poco eficientes. La baja eficiencia de los SNCYT latinoamericanos está relacionada con sus características particulares. En primer término, la proporción de la inversión en Investigación y Desarrollo financiada y llevada a cabo por el sector privado es particularmente baja en la región, en comparación con lo que ocurre en los países industrializados y en los que están creciendo a mayor ritmo. Asimismo, el grueso de la Investigación y Desarrollo llevada a cabo por Universidades e Institutos Públicos en América Latina se concentra más en Ciencias Básicas y menos en investigación tecnológica, a diferencia de lo que ocurre en países más ricos y en otras latitudes más exitosas.

Otras estadísticas disponibles confirman el retraso de nuestro país en estas materias. En el Índice de Economía del Conocimiento elaborado por el Banco Mundial, Colombia ocupó el puesto 77 entre 137 países, retrocediendo 13 puestos en los últimos 12 años. El atraso del país en ciencia y tecnología se manifiesta en el sector empresarial: solamente 2,3% de las empresas son innovadoras en sentido estricto y sólo el 6% de las empresas invirtió en Investigación y Desarrollo en el 2004.

III. Hacia un Sistema Nacional eficiente de Ciencia y Tecnología

Los estudios disponibles han demostrado que el grado de innovación de una economía es mayor entre mayor sea la calidad de sus instituciones y políticas generales[5]. Pero esos mismos estudios también han demostrado que las instituciones y políticas específicas asociadas con la Ciencia y Tecnología contribuyen de manera importante al grado de innovación de una sociedad: el número y calidad de instituciones públicas y privadas de investigación, el número de científicos e ingenieros, la inversión pública en Investigación y Desarrollo, los incentivos tributarios a la Investigación y Desarrollo, la protección a los derechos de propiedad intelectual, etc[6].

Asimismo, esos estudios han demostrado que la inversión pública en Investigación y Desarrollo es más eficaz cuando se distribuye en forma competitiva según la calidad técnica y la relevancia de las propuestas e iniciativas. También lo es cuando se otorga preferencia a las propuestas conjuntas entre sector privado y Universidades en forma de "*matching grants*". De otra parte, se concluye que el sistema de Ciencia y Tecnología funciona mejor cuando en la orientación general de las políticas

[5] En particular, de la estabilidad macroenómica, la protección de los derechos de propiedad, el grado de apertura comercial y competencia económica interna, la profundidad del sistema financiero y la cobertura y calidad de la educación.

[6] Ver Perry y Maloney, op. cit.

correspondientes y en la asignación de los recursos públicos participan representantes del sector académico, nacional e internacional (habida cuenta de que el grueso de los descubrimientos científicos y nuevas tecnologías proceden del exterior) y del sector privado, evitando así tanto la politización como la captura potencial de estos recursos (como consecuencia del tamaño limitado de las comunidades científicas y tecnológicas locales en el mundo en desarrollo[7]).

Finalmente, los incentivos tributarios a la Investigación y Desarrollo funcionan mejor en países en los cuales hay pocas exenciones y deducciones especiales y limitada evasión tributaria. Algunos estudios han mostrado en particular que los incentivos tributarios a la Investigación y Desarrollo han sido un mecanismo poco eficaz en América Latina, por estas razones, en contraste con lo que ocurre en los países industrializados.

IV. Los objetivos y temas principales del Proyecto de Ley

Así las cosas, el Proyecto de Ley busca elevar la importancia política de la Ciencia y Tecnología en la agenda de política pública en Colombia, asegurar mayores recursos para la actividad y hacer más eficiente el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCYT). Para ello, propone cambios en las entidades rectoras de esta área, la destinación de nuevos recursos y otra serie de normas. A continuación discutimos las principales.

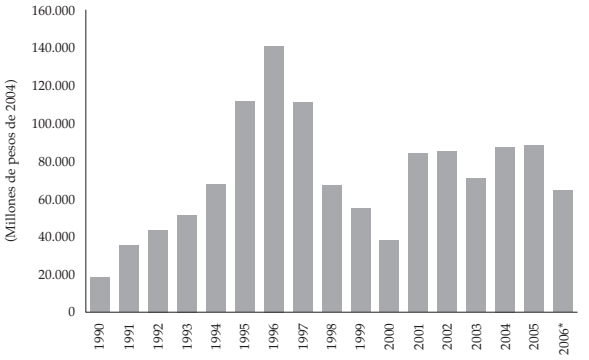
A. ¿Cuál debe ser la autoridad rectora de la política de Ciencia y Tecnología?

Hasta 1990 Colciencias estaba adscrito al Ministerio de Educación Nacional, que era el responsable de la política de Ciencia y Tecnología en el país. Ante la poca atención que prestaba el Ministerio a esta materia (frente a los problemas cotidianos de manejo de los maestros, de FECODE y de las Universidades públicas), el Decreto 1767 de 1990 adscribió Colciencias al Departamento Nacional de Planeación y lo encargó de la conducción de la política de Ciencia y Tecnología. Se pensó que dado el papel coordinador del DNP y su considerable influencia en la política pública, a través del CONPES, y de las asignaciones presupuestales de inversión en particular, se lograría así elevar la importancia concedida a la política de Ciencia y Tecnología y los recursos asignados a esta actividad. La verdad es que no ha ocurrido ni lo uno ni lo otro. En particular, el presupuesto asignado a Colciencias ha sido muy volátil y se redujo en el curso de la última década, después de haber aumentado hasta 1996 (Ver Gráfico 3), en parte porque la influencia del DNP sobre las políticas públicas y la asignación del presupuesto ha decrecido significativamente y en parte porque al mismo DNP le ha otorgado poca importancia al tema.

[7] Aún Finlandia lo hace.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 203-213

Gráfico 3
PRESUPUESTO COLCIENCIAS



Fuente: Colciencias y Departamento Nacional de Planeación.

Por tanto, parece conveniente y necesario elevar el nivel político y administrativo de las instituciones encargadas de la política de Ciencia y Tecnología, como lo proponen tanto los autores como los ponentes del Proyecto de Ley. Sin embargo, debe reconocerse que esto no es suficiente. La mayoría de los países exitosos en esta materia o bien poseen un Ministerio fuerte y una considerable tradición de apoyo a la Ciencia y Tecnología, como ocurre en Singapur e Israel, o bien un esquema administrativo y de Gobierno bajo el cual la política de Ciencia y Tecnología se constituye en política de Estado y se separa un tanto de los avatares de la política y las consideraciones de corto plazo que tienden a acaparar la atención de los Gobiernos. Este es el caso, por ejemplo, del éxito extraordinario de Finlandia y de la institucionalidad que está tratando de construir el Gobierno chileno. El carácter de largo plazo de la política de Ciencia y Tecnología hace conveniente y con frecuencia necesaria este tipo de institucionalidad.

¿Qué tipo de organismos podrían contribuir a convertir la política de Ciencia y Tecnología en una política estable de Estado en el país, protegida de los avatares políticos del corto plazo? En Colombia se ha ensayado la figura de entes autónomos colegiados para otros temas con este propósito, en algunos casos con éxito (la Junta Directiva del Banco de la República y algunas de las Comisiones Autónomas de Regulación de los servicios públicos) y en otros con resultados precarios (eg, la Comisión Nacional de Televisión). Esta opción requeriría una reforma Constitucional que creara una Comisión Autónoma de Ciencia y Tecnología, con la responsabilidad de fijar las políticas, las reglas y criterios que deben guiar la asignación de recursos por parte de los organismos ejecutores y monitorear y supervisar la acción de estos últimos. Los miembros de la Comisión deberían representar tanto al Gobierno (que debería ser minoritario en su seno) como a la comunidad Científica y Tecnológica nacional e internacional y al sector productivo.

En adición, sería conveniente disponer de un Fondo para la Ciencia y Tecnología (FONACYTI) como lo propone el proyecto de Ley, pero nutrido con recursos más estables y suficientes. Ver sección siguiente. Colciencias conservaría el carácter de principal Organismo Ejecutor de la política, si bien otras instituciones podría recibir asignaciones directas del FONACYTI, previa evaluación de sus programas de investigación cada cinco años (por ejemplo, Corpoica y los Institutos de Investigación del sector salud y ambiental).

Este sería probablemente el esquema ideal, dada la importancia crucial de este tema. Sin embargo, debe reconocerse que en el país aún no existe suficiente conciencia de la importancia del tema y por tanto parece poco probable que se obtenga un consenso político en el corto plazo alrededor de un esquema como el descrito.

Una opción menos ambiciosa sería la de reforzar el status y las funciones del Consejo Asesor previsto en el Proyecto, si bien debe reconocerse que la experiencia en Colombia con los Consejos Asesores para distintas áreas de la política pública no es muy alentadora (como sucede con el propio Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología creado bajo la Ley de 1990 y con otras iniciativas mas ambiciosas como es el caso del Consejo Asesor de de Planeación). Para tener posibilidades de éxito, el Consejo debería tener una conformación similar a la propuesta arriba para la Comisión Autónoma. Asimismo, la Ley debería requerir el concepto previo favorable del Consejo para la adopción de nuevas políticas públicas de Ciencia y Tecnología, para los criterios de asignación de recursos del FONACYTI y para la reglamentación y aprobación de incentivos tributarios.

Bien se opte por una solución u otra, el período de los miembros de la Comisión Autónoma o del Consejo Asesor no debería coincidir con el período presidencial, como lo propone el Proyecto actual. En adición, como dicha Comisión o Consejo tendrían mayoría no gubernamental, sería conveniente también establecer un Consejo de Administración puramente gubernamental para propósitos de coordinación interna entre las dependencias del Gobierno involucradas de una manera u otra en la ejecución de la política de Ciencia y Tecnología. No todas ellas deben ser miembros de la Comisión o Consejo. Este papel debería reservarse al Departamento Nacional de Ciencia y Tecnología, al Ministerio de Hacienda, al DNP y al Ministerio de Educación.

B. ¿Qué recursos debería tener el FONACYTI?

Un cálculo simple de los recursos adicionales a los del presupuesto que recibiría el FONACYTI de acuerdo con el texto del Proyecto de Ley aprobado en primer debate podría ubicarlos entre 0,07% y 0,18% del PIB por año, sujetos a gran incertidumbre y a altas variaciones anuales, si los ingresos futuros por privatización y concesiones fueran similares a los de los últimos 8 años[8]. Parecería conveniente buscar una fuente de recursos más importante y estable. Podría pensarse en un porcentaje de las regalías mineras y de hidrocarburos, como ha decidido hacerlo Chile, con el argumento de que la explotación de recursos naturales no renovables

[8] El Proyecto de Ley 028 de 2007 propone destinar 10% de las privatizaciones y 5% de las concesiones futuras.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 203-213

debería generar recursos para el desarrollo de otras ventajas comparativas de la economía nacional, que puedan sustituir en el futuro la producción y exportaciones de estos recursos a medida que se vayan agotando sus reservas. Si se destinara, por ejemplo, un 30% de estos recursos a la Ciencia y Tecnología, se contaría con recursos estables adicionales de por lo menos 0,2% del PIB. En tal caso, los porcentajes correspondientes a regalías cedidas a los Departamentos y Municipios podrían asignarse a Fondos Regionales de Ciencia y Tecnología, aunque no sería conveniente circunscribirlos exclusivamente a los Departamentos y Municipios productores. Este tipo de destinación, sin embargo, requeriría reforma Constitucional, por cuanto la Constitución de 1991 no permite la destinación de rentas específicas a fines distintos a los sociales o a los estipulados en la propia Constitución. Por tanto, podría considerarse si se decidiera establecer una Comisión Autónoma de Ciencia y Tecnología.

Finalmente, sería conveniente garantizar que los nuevos recursos sean efectivamente adicionales a los actuales. Vale decir, que el Gobierno o el Congreso no reduzcan los recursos ordinarios del Presupuesto Nacional destinados a la Ciencia y Tecnología y simplemente los sustituyan por los nuevos recursos previstos en la nueva Ley o Acto Legislativo. Si el tema fuera objeto de una Reforma Constitucional para establecer una Comisión Autónoma de Ciencia y Tecnología y rentas suficientes de destinación específica, la norma podría obligar a incluir recursos ordinarios del Presupuesto en una cuantía no inferior a la actual indexada por inflación. De lo contrario, habría que hacerlo por vía indirecta, estipulando en la Ley que los nuevos recursos no pueden cubrir gastos de operación y administración de las entidades rectoras o ejecutoras, sino que estos deben continuar siendo atendidos mediante recursos ordinarios del Presupuesto Nacional.

El Proyecto actual (Articulo 33) propone que la inversión pública en Ciencia y Tecnología debe ser creciente y alcanzar, sumada a la privada, al menos el 1% del PIB en el año 2010 y el 2% en el 2019. En su forma actual, este artículo no pasaría de ser un saludo a la bandera pues no tendría ningún poder coercitivo sobre la Ley Anual de Presupuesto.

C. Otros temas del Proyecto

El Proyecto tiene otras disposiciones útiles sobre Parques Tecnológicos, Incubadoras de Empresas, Centros y Grupos de Investigación, Organizaciones para la Apropiación Social de la Ciencia y Tecnología, redes de Investigación y Desarrollo y Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología, como actores del SNCYT, y en cuanto al régimen contractual aplicable al sector.

De otra parte, el Proyecto menciona los Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología y ordena establecer un Sistema de Evaluación y Seguimiento de las políticas y programas de Ciencia y Tecnología, pero no desarrolla estos temas. Convendría

dotar a los Consejos Regionales de una composición y unas funciones a nivel regional similares a las propuestas arriba para el Consejo Asesor a nivel nacional. Por su parte, la tarea de Evaluación y Seguimiento debería encomendársele al Observatorio con la responsabilidad de rendir informes anuales al Consejo Asesor (o a la Comisión Autónoma, según el caso) y al Congreso de la República.

Finalmente, el Proyecto ordena "articular" la política de Ciencia y Tecnología con los trabajos de la Comisión Nacional de Competitividad y con la política educativa, pero no propone instrumentos específicos al respecto. La representación cruzada de los responsables de cada una de estas tres areas en los organismos de decisión, o asesoras, de las otras podría contribuir a coordinarlas efectivamente.

V. Conclusión

Es necesario y conveniente, como lo propone el Proyecto, elevar el nivel político y dotar de mayores recursos a las actividades de Ciencia y Tecnología en el país, habida cuenta del papel crucial que este tema ha jugado en el proceso de desarrollo de la mayoría de las economías más exitosas. Sin embargo, parecería que las normas previstas en el Proyecto no serían suficientes para garantizar estos objetivos. Lo más deseable sería establecer un esquema que convierta la política de Ciencia y Tecnología en una política de Estado y proteja sus recursos de los avatares políticos de corto plazo. Para ese fin podría pensarse en establecer una Comisión Autónoma Mixta de Ciencia y Tecnología y un Fondo para la Ciencia y Tecnología al que se dotara de recursos amplios y estables, como por ejemplo un 30% de las regalías obtenidas en la explotación de recursos naturales no renovables. Pero ello requeriría una Reforma Constitucional y no resulta claro que existan en la actualidad suficiente conciencia sobre la importancia del tema para lograr el consenso político necesario para optar por este esquema. En tal caso, parece indispensable al menos dotar de herramientas más eficaces al Consejo Asesor propuesto por el Proyecto y modificar su composición y procedimientos de nominación de miembros, para que tenga la posibilidad real de influir en la adopción de una política estable de Estado en estas materias.

Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública

Editores:
Roberto Steiner
L. Víctor Traverso

CAF
FINANCIANDO EL DESARROLLO • AMÉRICA LATINA

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social
40 AÑOS

Hacia una reforma tributaria estructural*

Guillermo Perry R.†

Resumen Ejecutivo

El régimen tributario colombiano no cumple bien con ninguno de los objetivos que prescribe la teoría de las finanzas públicas y que ordena la Constitución, a saber: eficiencia, equidad y progresividad. Es ineficiente tanto en materia de recaudo -es insuficiente y los principales impuestos tienen baja productividad- como en cuanto a sus efectos sobre el crecimiento económico: grava en exceso algunas inversiones, distorsiona la asignación de recursos entre actividades, promueve la informalidad y causa desempleo y desintermediación financiera. Es también inequitativo: contribuyentes similares pagan tasas efectivas muy diferentes. Finalmente, es poco progresivo por cuanto el gravamen efectivo al ingreso y la riqueza de las personas naturales es muy bajo. El incumplimiento de los objetivos básicos se debe fundamentalmente a tres deficiencias de estructura: i) proliferación de privilegios (exenciones, rentas exentas, deducciones y tasas preferenciales) en el impuesto a la renta de las empresas y las personas naturales, combinadas con una alta tasa nominal en el caso

* Este documento hace parte de una serie de estudios financiados por el Consejo Directivo de Fedesarrollo a través del Fondo Germán Botero de los Ríos en su convocatoria 2009. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Este artículo se encuentra publicado originalmente en Perry, G. (2010). Hacia una reforma tributaria estructural. En R. Steiner, & L. Traverso, *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública* (pp. 7-65). Bogotá, D.C.: CAF & Fedesarrollo.

† Agradezco a Adriana Sabogal y Víctor Saavedra su excelente trabajo como asistentes de investigación; a la DIAN, en especial a Javier Ávila y Camilo Rodríguez, su generoso apoyo con el suministro de información estadística y jurídica; a los dirigentes gremiales y congresistas que asistieron a reuniones en las que se discutieron algunas ideas preliminares de las propuestas acá contenidas, a los ex ministros de Hacienda, ex magistrados de la Corte Constitucional y ex directores de la DIAN que compartieron con el autor sus opiniones sobre el tema; y a los participantes en dos sesiones de discusión de sucesivos borradores de este trabajo, organizadas por Fedesarrollo.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

de las empresas; ii) excesivo número de tarifas y de bienes exceptuados y exentos en el IVA, a tiempo que se grava la inversión en maquinaria y equipo al no permitir el descuento pleno del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital; y iii) permanencia de gravámenes altamente distorsionantes que castigan el empleo formal (los mal llamados parafiscales), la inversión de las empresas (el impuesto al patrimonio de estas) y la intermediación financiera (el impuesto a las transacciones financieras).

Diversos estudios concuerdan en general con este diagnóstico. Recomiendan simplificar el IVA y los impuestos a la renta (unificando tarifas y eliminando o reduciendo significativamente exenciones y excepciones, rentas exentas y deducciones especiales); eliminar o reducir los parafiscales, el impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras; y permitir el descuento pleno del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. La reforma estructural integral aquí recomendada busca obtener un recaudo que garantice la sostenibilidad fiscal a largo plazo y concuerda, en líneas generales, con estas propuestas. Conviene, sin embargo, notar aspectos específicos que la diferencian de algunas de ellas.

En primer lugar, sugiere acabar con las diferencias existentes entre la contabilidad comercial y la tributaria, al sustituir el impuesto a la renta de las empresas por un impuesto a sus utilidades comerciales. Con ello no sólo se simplifican los esfuerzos por parte de los contribuyentes y la administración, sino que se elimina el concepto de rentas exentas y deducciones especiales y se limita considerablemente la posibilidad de manipular la contabilidad, en la ley o en la práctica, a favor o en contra del contribuyente. En segundo lugar, propone bajar la tasa básica a las empresas al 20%, por razones de crecimiento económico, pero gravar los dividendos en cabeza de los accionistas hasta una tasa máxima de 30% (descontado el impuesto pagado por la empresa) por razones de equidad y recaudo, como ha propuesto el Consejo Privado de Competitividad. En tercer lugar, al igual que algunas propuestas previas, sugiere reforzar el régimen de renta presuntiva mínima (adoptando una presunción con base en el patrimonio bruto como sugiere el FMI y como se aplicó entre 1995 y 1999), al constatar que hoy día muchas empresas cerradas o de familia y muchas personas naturales tributan apenas en razón del tope a la evasión que impone este régimen. En cuarto lugar, debido a que no ha desaparecido la necesidad de mantener un gasto alto en seguridad, propone restablecer un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia, sustituyendo al actual que grava la capitalización empresarial. Por último, recomienda tramitar en forma paralela, como parte de una reforma al mercado laboral, una reducción parcial de los parafiscales en proporción inversa a los niveles de salario o al valor de los activos de las empresas, con el objeto de facilitar la viabilidad política de esta reforma, evitar la necesidad de un incremento compensatorio demasiado alto del IVA y obtener

una reducción significativa en la informalidad y el desempleo abierto.

Para garantizar la necesidad de sostenibilidad fiscal y reducir los parafiscales se hace necesario gravar la mayoría de los bienes exceptuados y exentos en el IVA y subir la tasa básica a 19%, acompañando esta reforma por una compensación parcial a las familias en SISBEN 1 y 2 por razones de equidad y viabilidad política y jurídica. La elevación de la tasa básica del IVA puede ser menor en caso de que el alto nivel actual de exploración petrolera resulte en aumentos permanentes de la producción petrolera y sus impuestos. La reforma al impuesto de renta a las empresas sería aproximadamente neutra en términos de recaudo.

Debe observarse que la reforma propuesta haría muy equitativo el sistema tributario (pues dos contribuyentes similares pagarían tasas efectivas iguales o muy cercanas), lo haría más progresivo (debido a la estructura propuesta en el impuesto a la renta y al patrimonio de las personas naturales y la reducción de los parafiscales) y mejoraría en mucho su impacto sobre la eficiencia y el crecimiento económico, gracias tanto a la eliminación o reducción de los parafiscales y los impuestos a las transacciones financieras y el patrimonio de las empresas, como a las reformas propuestas al impuesto a la renta de las empresas y al IVA.

El proceso político y legislativo que se surta será crucial para la viabilidad de la reforma. En particular, parece necesario acordar con las cúpulas de las bancadas y las directivas del Congreso una reforma simple y equitativa, con el compromiso de que se vote de manera integral, evitando así la intromisión de intereses específicos a través de la posición individual de congresistas que tienen vínculos con ellos. El acuerdo debería incluir la selección de ponentes para que se nombre un grupo pequeño que represente la posición de las directivas de las bancadas comprometidas con la reforma. La aplicación estricta de la ley de bancadas permitiría la disciplina partidaria requerida.

Este proceso se facilitaría con reformas parciales más simples y que removieran algunos de los temas más contenciosos de la reforma integral propuesta. Así, la evidencia muestra que la conjunción de intereses individuales, sindicales, políticos y de algunos gremios hace que la reforma propuesta al impuesto a la renta de las personas naturales sea uno de los componentes de trámite más complejo. Al mismo tiempo, la eliminación del impuesto a las transacciones financieras es costosa en términos de recaudo y no goza de popularidad en el Congreso, pero debería permitir compensar la oposición de algunos intereses gremiales a la reforma integral del impuesto a la renta de personas naturales. Tanto por razones de recaudo como de viabilidad política, estos dos componentes deben formar parte de la reforma integral o ser excluidos conjuntamente.

Por ello, se presentan dos alternativas parciales que los excluyen a ambos. Una de ellas simplifica

aún más la propuesta, incluyendo solamente la reforma propuesta al IVA y la reducción parcial de los parafiscales, conjuntamente con una reforma limitada al impuesto a la renta de las empresas, sustituyendo la deducción especial por adquisición de activos fijos por una tasa del 25% para todas las empresas y gravando los dividendos en cabeza de los accionistas, como se indicó atrás. Esta propuesta parcial, sin embargo, tendría el inconveniente de mantener las rentas exentas y descuentos tributarios existentes para empresas y personas naturales, y, por tanto, un grado importante de complejidad y de inequidad horizontal y falta de progresividad.

El próximo gobierno tendrá que valorar los pros y contras de la reforma integral o de las alternativas parciales propuestas, en términos de contenido y viabilidad política, para decidirse por una de ellas. Además, deberá valorar los riesgos jurídicos y adoptar una estrategia que busque un compromiso entre lo deseable y lo jurídicamente viable. De una parte, el riesgo jurídico de una reforma que grave con IVA productos básicos antes exceptuados o exentos se puede mitigar destacando la ampliación reciente del programa Familias en Acción y estableciendo una compensación parcial para los estratos SISBEN 1 y 2. De otra parte, es necesario adoptar una estrategia frente a los Contratos de Estabilidad Jurídica (CEJ). De no hacerlo, empresas que los han suscrito podrían acogerse a la reducción de la tasa y a la unificación de la contabilidad tributaria y comercial, y además mantener los privilegios que tienen bajo el actual régimen durante la vigencia de los contratos (hasta 20 años). Se mantendrían las inequidades y distorsiones que existen entre empresas similares y no se obtendrían los beneficios asociados con la simplificación del régimen. El costo fiscal sería tan alto que habría que subir uno o dos puntos más la tasa del IVA para compensarlo o no sería posible eliminar o reducir algunos de los gravámenes distorsionantes.

En un extremo, el Congreso podría determinar que el nuevo régimen aplica a todas las empresas y especificar los criterios generales de compensación a quienes tenían suscritos CEJ y resulten desfavorecidos con el cambio. La Corte, en sus fallos sobre los CEJ, dejó abierta esta posibilidad. Si aceptara la constitucionalidad de fijar criterios de compensación en la Ley, se reduciría el riesgo jurídico y el costo fiscal de esta opción. De no ser así, cada juez o tribunal podría determinar la compensación, aplicando en cada caso criterios diferentes. Existe algún riesgo de que la Corte no acepte la determinación legal de los criterios de compensación. Además, esta opción puede acarrear riesgos reputacionales con la inversión extranjera.

Una opción alternativa, menos riesgosa jurídicamente, sería la de permitir una de dos opciones a los beneficiarios de CEJ: o bien mantener sus privilegios sin beneficiarse de la reducción de la tasa y la unificación del régimen contable y tributario, o bien acogerse al nuevo impuesto renunciando a sus contratos, estimulando esta opción con la devolución, con intereses, de la prima pagada por

ellos. Debe observarse que el objetivo de los CEJ era el de proteger a los inversionistas contra cambios desfavorables, pero no otorgarles ventajas sobre otros contribuyentes en caso de reducir las tasas. El Gobierno tendría que evaluar cuidadosamente los beneficios y riesgos de estas opciones, o una intermedia que se describe en el texto, antes de decidirse por una de ellas.

No sobra subrayar la importancia que para el eventual éxito de la reforma tendría el liderazgo del Gobierno y la estrategia política y de comunicaciones que utilice. Los tres elementos claves del éxito son, a nuestro juicio: i) una ambientación pública basada en una invocación directa a los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, la cual facilitaría la aprobación por el Congreso y la Corte y contrarrestaría en algo el lobby de intereses específicos; ii) el acuerdo alrededor de una reforma simple y a todas luces equitativa con las cúpulas de las bancadas, para que se constituya un número reducido de ponentes que representen su posición oficial y se vote de manera integral; iii) la búsqueda de apoyo explícito por parte de las instituciones más representativas del empresariado moderno del país, así como de un gremio como Acopi que representa a pequeños empresarios, beneficiarios tanto de la reducción de la tasa al impuesto a la renta de las empresas como de la simplificación del sistema, la eliminación del impuesto a las transacciones financieras y la reducción de los parafiscales.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

I. Introducción

El propósito básico de todo sistema tributario es el de obtener los recursos que requiere el Estado para proveer los bienes y servicios públicos que desea la sociedad. Pero debe hacerlo atendiendo a tres criterios básicos:

- *Eficiencia en el recaudo:* la administración tributaria incurre en costos de administración y control y los contribuyentes en costos adicionales al tributo asociados con el cumplimiento de su obligación tributaria. La eficiencia en el recaudo consiste en minimizar estos costos por peso neto recaudado. Desde este punto de vista, el sistema tributario óptimo sería el más simple: pocos tributos, regímenes y tarifas únicas, ninguna o pocas exenciones, y trámites expeditos.

- *Eficiencia económica:* al pagar impuestos, los hogares y las empresas quedan con menos recursos para consumir, ahorrar e invertir. En adición, los tributos pueden distorsionar la asignación de recursos en la economía, imponiendo costos adicionales sobre el crecimiento económico. Un buen sistema tributario debe evitar gravar en exceso la inversión y el ahorro y distorsionar en forma inconveniente la asignación de los factores de producción. Así, desde el punto de vista de la eficiencia económica, el sistema tributario óptimo sería uno que solamente grava el consumo, que tuviese tasas bajas y que fuera "neutro" entre actividades (con excepción de unas pocas que poseen externalidades positivas indiscutibles -por ejemplo, investigación y desarrollo, servicios de educación y salud, reforestación-). En adición, debería evitar la doble tributación internacional o nacional y los impuestos indirectos deberían gravar los bienes y servicios importados en forma idéntica a los domésticos (excepto por un arancel, ojalá bajo y uniforme) y exceptuar las exportaciones, ya que éstas serán gravadas en el país de destino.

- *Equidad:* hay dos criterios de equidad comúnmente utilizados en el diseño de sistemas tributarios: dos contribuyentes en circunstancias similares deben pagar impuestos similares (equidad horizontal) y quienes tienen mayor ingreso o riqueza deben contribuir en mayor proporción (equidad vertical o progresividad). Desde el punto de vista de la equidad vertical habría preferencia por los impuestos directos progresivos.

Resulta evidente que hay algunos trade-offs entre estos objetivos y criterios, al menos en el corto plazo. Así, por ejemplo, el criterio de eficiencia económica otorgaría preferencia a los impuestos al consumo con tasa única, mientras que el de progresividad preferiría los impuestos directos con tasas marginales crecientes. En la práctica, el peso que se otorgue a cada uno de estos criterios y la forma como se resuelvan los conflictos en el diseño de un sistema tributario depende de estos

factores: i) *El grado de desarrollo económico del país y la capacidad administrativa del gobierno:* entre menor sea esta y la de los propios contribuyentes, más simple tiene que ser el sistema; ii) *La estructura de la economía:* disponibilidad de recursos naturales no renovables, tamaño y grado de sofisticación de las empresas, y grado de informalidad; iii) *Las preferencias de la sociedad y el funcionamiento del sistema político:* Distintos países otorgan mayor o menor importancia relativa a los criterios de equidad frente a los de eficiencia. En muy pocos el sistema político ha estado dispuesto a aceptar un sistema tributario que grave solamente el consumo. Las preferencias sociales se expresan a través de disposiciones constitucionales y su interpretación por las Cortes, de la orientación ideológica y el grado de cohesión y disciplina de los partidos políticos, de los incentivos que determinan las actitudes de los congresistas y de la influencia, directa o indirecta, de grupos de interés y de sectores de opinión. Todos estos factores moldean en la práctica el sistema tributario de un país y limitan las opciones a la hora de intentar modificar el régimen existente.

En el caso colombiano, la Constitución de 1991 adoptó estos criterios tradicionales de las finanzas públicas al señalar que los impuestos deben guiarse por tres principios básicos: eficiencia, equidad y progresividad[1]. La jurisprudencia de la Corte se ha centrado en los dos últimos y muy en particular en la consideración de que cambios en los tributos no deben afectar negativamente a quienes ganan el "mínimo vital", a menos que exista una compensación adecuada a través del gasto público social[2]. La jurisprudencia sobre "equidad horizontal" ha sido menos clara, pues si bien en algunos fallos se insiste en la igualdad de condiciones ante la ley, en otras se ha permitido que la ley y la práctica administrativa otorguen tratamientos muy diferentes a contribuyentes en condiciones económicas similares (por ejemplo, en lo referente al nuevo régimen sobre Zonas Francas). De otra parte, no parece que la jurisprudencia de la Corte se haya ocupado del principio constitucional de eficiencia.

A su turno, como veremos luego, ha habido un marcado énfasis en la discusión en el seno del Congreso alrededor de objetivos de equidad y progresividad, si bien la utilización de estos criterios ha sido con frecuencia equívoca y contradictoria. Así, por ejemplo, ha habido una tendencia a considerar los impuestos directos como progresivos y los indirectos como regresivos. Sin embargo, en la práctica no ha habido un intento serio por tener un gravamen efectivo a la renta de las personas naturales, que es potencialmente el impuesto más progresivo, y en

[1] Artículo 363º de la CP- El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

[2] Como por ejemplo, en la Sentencia C-776 de 2003, que declaró la inconstitucionalidad del IVA del 2% a todos los bienes y servicios de primera necesidad, que se discute en la sección V.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

1986 se eliminó el impuesto al patrimonio de las personas naturales, que tenía un impacto considerablemente progresivo. Por el contrario, el objetivo de progresividad se ha invocado en muchas ocasiones para elevar la tasa del impuesto a la renta de las empresas o imponerles, así sea temporalmente, un impuesto al patrimonio, cuando resulta muy discutible la progresividad de estos tributos y, en cambio, son evidentes sus consecuencias adversas sobre la inversión y el crecimiento. Además, el Congreso ha aprobado leyes que vulneran abiertamente el criterio de equidad horizontal.

En cuanto hace a la sostenibilidad de las finanzas publicas nacionales, diversas publicaciones de Fedesarrollo[3] han mostrado que, si bien es innegable que desde finales de la década de los 90 -cuando en plena recesión el gobierno se vio obligado a recortar el gasto debido a la trayectoria insostenible de la deuda pública- ha habido un importante avance en términos de la situación fiscal, es diciente que en 2010 no se le podrá dar continuidad al impulso fiscal de 2009, cuando el gasto fue contracíclico. Partiendo de las proyecciones del Plan de Mediano Plazo sobre la deuda del Sector Público no Financiero, y suponiendo unos descensos más realistas en los gastos de funcionamiento, se ha estimado que después de haber llegado a un mínimo de 22% del PIB en el 2007, la deuda pública podría incrementarse a más de 35% en el 2014 y continuar aumentando en una tendencia abiertamente insostenible.

Preocupan, en particular, los desbalances del Gobierno Nacional Central (GNC), que aún durante el periodo de boom arrojó un déficit promedio de 3,76%. El déficit para el 2009 fue de 4,1% del PIB y en el 2010 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estima será de 4,5%. El GNC presenta un balance primario estructural inadecuado para enfrentar situaciones de estrés fiscal.

El presente trabajo tiene seis secciones, incluyendo esta introducción. En la siguiente, se presenta un diagnóstico actualizado del sistema tributario colombiano. Se concluye que el sistema no genera suficiente recaudo, tiene baja productividad[4], es extraordinariamente complejo y costoso de administrar para los contribuyentes y el Estado, grava en exceso algunas inversiones, genera grandes distorsiones en la asignación de recursos, viola los principios de equidad horizontal y no es progresivo. La mayoría de estos inconvenientes están vinculados con la proliferación de excepciones, exenciones, deducciones especiales, tarifas pre-

[3] Siendo las más recientes, Tendencia Económica No. 91 y Economía y Política No. 55 y No. 57.

[4] En la literatura tributaria se mide la productividad por la relación entre recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa básica. Una productividad baja puede deberse a alta evasión, exenciones y deducciones onerosas o tasas preferenciales o una combinación de ellas. Se usa como un proxy de eficiencia de recaudo.

ferenciales y otros privilegios en los impuestos a la renta y el IVA, así como a tres tipos de cargas o impuestos muy distorsionantes: los llamados parafiscales, que son en rigor impuestos al empleo formal, el impuesto a las transacciones financieras y el impuesto al patrimonio de las empresas. En la tercera sección, se presenta la propuesta de reforma estructural que responde a este diagnóstico y que coincide, en lo esencial, con recomendaciones de diversos estudios previos. Esta propuesta, además, considera las necesidades actualizadas de recaudo y toma en cuenta los problemas de viabilidad política observados en intentos previos de reforma, así como los eventuales riesgos constitucionales (en relación con jurisprudencia previa de la Corte). En la cuarta sección, se analizan en detalle los problemas de viabilidad política y se recomienda una estrategia que facilite la aceptación de la reforma propuesta por parte de la opinión pública y su aprobación en el Congreso. Como consecuencia de este análisis, se presentan además dos opciones de reforma parcial, examinando sus pros y contras en materia de conveniencia técnica y viabilidad política. La quinta sección discute las estrategias alternativas con respecto a las limitaciones impuestas por los Contratos de Estabilidad Jurídica al logro de los objetivos de eficiencia y equidad horizontal de la reforma propuesta, así como ante los riesgos jurídicos eventuales de la reforma propuesta al IVA. La sexta sección resume las conclusiones y recomendaciones.

II. Diagnóstico del sistema tributario actual

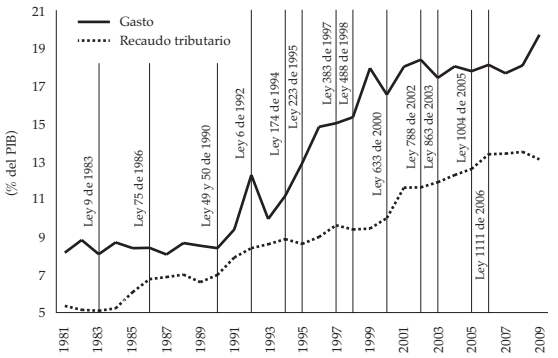
El actual sistema tributario no cumple satisfactoriamente ninguno de los criterios de un buen sistema tributario: su recaudo es insuficiente frente a las necesidades; la productividad de los tributos es muy baja en comparación con la de otros países, grava en exceso algunos tipos de inversión y distorsiona la asignación de recursos; contribuyentes similares pagan tarifas muy diferentes y es poco progresivo. La existencia de impuestos muy distorsionantes y la combinación de tasas marginales altas y múltiples beneficios tributarios explican la baja productividad del sistema y, al mismo tiempo, generan grandes inequidades y costosas distorsiones en el funcionamiento de la economía. A continuación ilustramos brevemente estas deficiencias.

- *Recaudo insuficiente:* el Gráfico 1 muestra cómo, a pesar de un aumento importante en el recaudo a partir de 1990 como consecuencia de múltiples reformas tributarias, los gastos del GNC han crecido con mayor rapidez, debido al gran aumento en transferencias a las regiones (que se frenó sólo a partir del 2002), de los pagos por pensiones y los aumentos en gasto social, defensa y justicia[5]. El desbalance creciente hasta 1999 causó una severa crisis fiscal en ese año. A pesar de los ajustes posteriores, la contribución

[5] Ver, Olivera, Pachón y Perry (2009).

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Gráfico 1
RECAUDO, GASTO DEL GNC Y AÑOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS, 1981-2008
(% del PIB)



Fuente: MHCP y DNP. Reformas tributarias a partir de Olivera, Pachón y Perry (2009).

del crecimiento económico, los altos precios del petróleo y otros productos de exportación a un nivel excepcional de recaudos entre el 2003 y el 2008, el Gobierno Central continuó mostrando un déficit promedio de 3,5% del PIB[6] durante ese periodo, a diferencia de lo que sucedió en Chile, país que obtuvo un superávit promedio superior al 5% del PIB[7]. Estimativos disponibles muestran que no hubo una mejora suficiente en el balance estructural del GNC y que su situación financiera continúa siendo insostenible a largo plazo[8]. La reducción en precios del petróleo y la desaceleración económica que se acentuó desde finales del 2008, como consecuencia de la crisis internacional, revelaron en forma dramática esta realidad subyacente a las cifras engañosas del periodo del boom: el déficit del gobierno central se estima en 4,5% del PIB en el 2010 y la actualización del Plan Financiero 2010 estima que hubo un déficit primario de -1,1% del PIB en el 2009 que seguirá deteriorándose según el MFMP hasta el 2011.

La proyección del MFMP supone que podrá alcanzarse un superávit primario de 1,7% PIB en el 2020, que garantice la sostenibilidad fiscal de largo plazo, simplemente con reducción de la relación entre el gasto y el PIB. Si bien es deseable mejorar la eficiencia del gasto y contener su crecimiento o incluso reducirlo como proporción del PIB, las necesidades insatisfechas de la población, los problemas financieros del sistema de salud, la deuda pensional neta y las realidades de la economía política hacen poco probable que se logren mejoras sustanciales en este frente. Una proyección más realista en materia de gastos llevaría a concluir que se requiere un

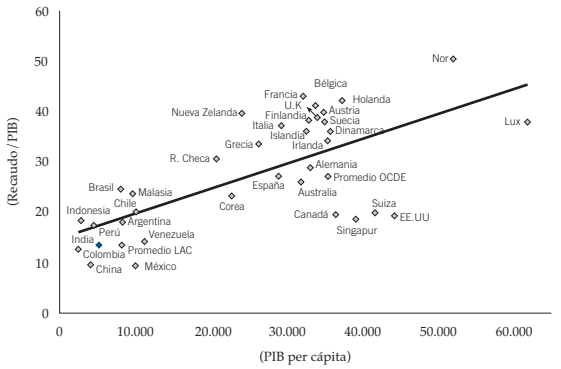
6 Información obtenida del MHCP.

7 Información obtenida de la Dirección de Presupuestos de Chile para el periodo 2003-2007.

8 Estimaciones previas de Clavijo (2001), Arbeláez, Ayala y Poterba (2002) y Lozano et ál. (2007-2009) indican la necesidad de un superávit primario estructural equivalente al 2% del PIB para hacer sostenible la deuda pública en el mediano plazo.

aumento neto permanente de recaudos de por lo menos 1,5% del PIB. Un aumento de recaudación de esta cuantía no dejaría al país por fuera de los estándares internacionales, comoquiera que, el recaudo tributario colombiano está por debajo de lo que se esperaría para su nivel de ingreso (ver Gráfico 2).

Gráfico 2
RECAUDO/PIB VERSUS PIB PER CÁPITA
(2008 o último año disponible)

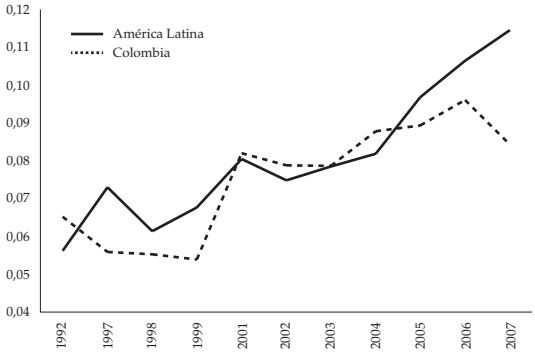


Fuente: WDI y CEPAL.

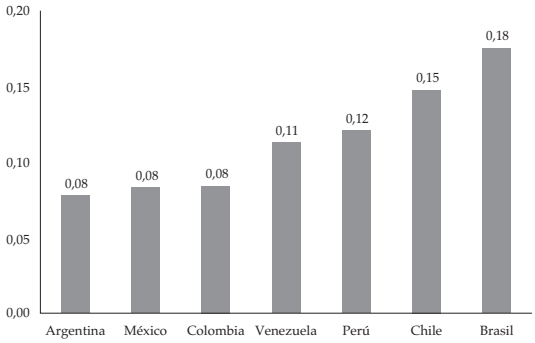
- *Baja productividad:* los gráficos 3 y 4 muestran la evolución de la productividad del impuesto a la renta y del IVA comparada con el promedio de América Latina[9]. Se concluye que ha habido alguna mejoría desde 1990, especialmente en el caso del IVA para los últimos años, aunque tanto la productividad del IVA y la del impuesto a la renta de personas naturales son muy bajas en comparación con el promedio de América Latina y de países de nivel de desarrollo similar. La

Gráfico 3
PRODUCTIVIDAD IMPUESTOS DE RENTA A EMPRESAS Y PERSONAS NATURALES*

A. Promedio América Latina y Colombia
(1992-2007)



B. Selección de países de América Latina
(2007)



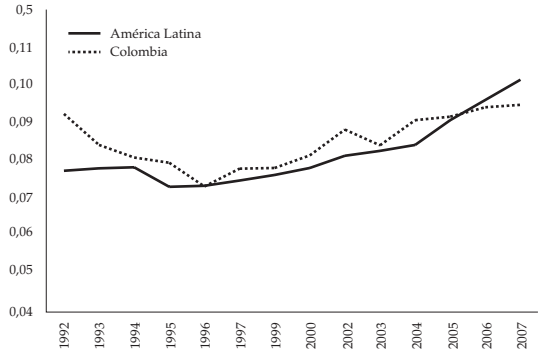
* Recaudo adicional en porcentaje del PIB por aumento de un punto porcentual en la tarifa promedio del impuesto.
Fuente: CEPAL.

[9] La productividad de un impuesto se define como la razón entre el recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa impositiva, como se indicó atrás. La productividad aumenta con aumentos en la cobertura del impuesto, con la reducción de privilegios tributarios y con disminuciones en la evasión y elusión.

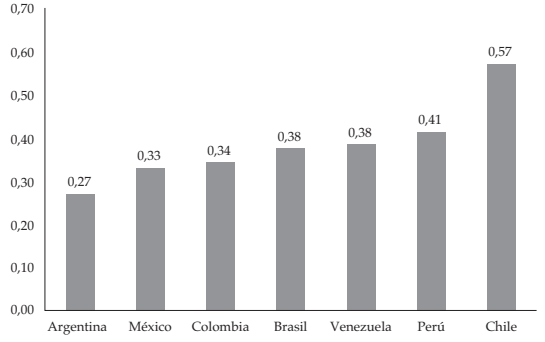
baja productividad se debe a una combinación de exceso de exenciones y beneficios tributarios y alta elusión y evasión. Comoquiera que el control a la evasión ha mejorado en el caso del IVA, la baja productividad del tributo se debe principalmente a la multiplicidad de niveles tarifarios y de productos excluidos y exentos.

Gráfico 4
PRODUCTIVIDAD DEL IVA*

A. Promedio América Latina y Colombia
(1992-2007)



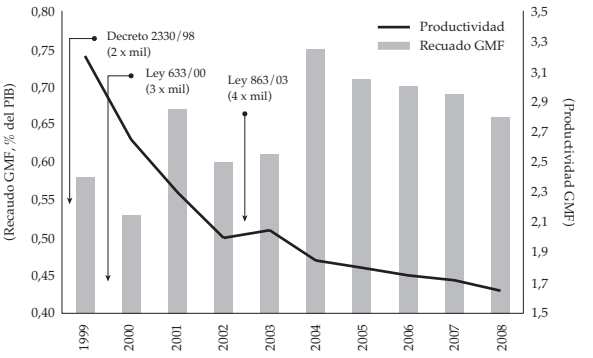
B. Selección de países de América Latina
(2007)



* Recaudo adicional en porcentaje del PIB por aumento de un punto porcentual en la tarifa promedio del impuesto
Fuente: CEPAL.

La bajísima productividad del impuesto a la renta de personas naturales se debe tanto a niveles de exención y deducciones especiales absolutamente atípicas, como a la tradicional falta de atención en la administración de este tributo. En contraste, la productividad del impuesto a la renta de las empresas ha sido más elevada que en otros países, como consecuencia de la alta concentración económica y la efectiva vigilancia a los grandes contribuyentes. Es probable, sin embargo, que el creciente valor de los privilegios tributarios en los últimos años haya debilitado considerablemente esta fortaleza tradicional del sistema tributario colombiano. Por último, la productividad del impuesto a las transacciones financieras ha venido disminuyendo a medida que se ha incrementado la tarifa, han aumentado las exenciones, y los bancos y los contribuyentes han ido aprendiendo a evadirlo (ver Gráfico 5).

Gráfico 5
RECAUDO, PRODUCTIVIDAD Y TARIFA DEL GMF EN COLOMBIA



Fuente: DIAN y Coelho (2009).

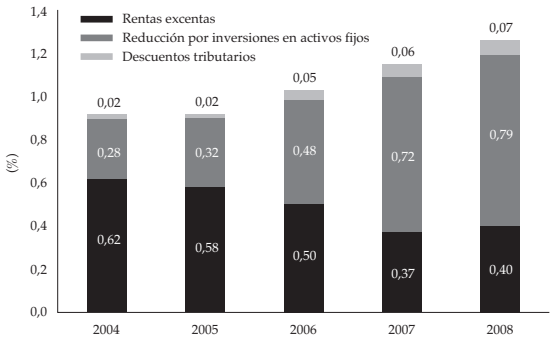
- *Inequidades y distorsiones:* quizá el aspecto más preocupante del sistema tributario actual lo constituye su altísima y creciente inequidad y las costosas distorsiones que está generando en la asignación de recursos. Unas y otras (así como en buena medida, la baja productividad y recaudo) son resultado del creciente número y valor de los privilegios tributarios a favor de determinados sectores, contribuyentes o forma de financiamiento de la inversión. Las comparaciones disponibles indican que Colombia es el país de América Latina en donde el costo fiscal de las exenciones es más alto.

A. Impuesto a la renta de las empresas

El costo fiscal de los privilegios tributarios (rentas exentas, deducciones especiales y descuentos) concedidos a empresas y personas naturales, estimado por la DIAN, supera el 1,6% del PIB. El 52,6% del costo fiscal total corresponde a la deducción por inversión en activos fijos. Para el caso de las empresas esta deducción representa el 67% del costo fiscal actual y, como se ve en el Gráfico 6, ha venido creciendo rápidamente en los últimos años. Este Gráfico no incluye los beneficios otorgados a través del nuevo régimen de Zonas Francas.

Estos beneficios no solamente tienen un alto costo fiscal, sino que tienen una incidencia muy desigual por sectores y por tipo de empresa, lo cual conduce a tasas marginales de tributación de la inversión muy disímiles[10] (Cuadro 1).

Gráfico 6
RENTAS EXENTAS, DEDUCCIÓN ACTIVOS FIJOS Y DESCUENTOS TRIBUTARIOS PARA PERSONAS JURÍDICAS COMO % DEL PIB*



* PIB base 2000.
Fuente: Declaraciones de renta, bodega de datos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, DIAN.

Cuadro 1
TIEM BAJO EL RÉGIMEN ACTUAL*

	Empresas corrientes	Zonas francas
Promedio	39,8%	26,1%
Mínimo subsector	29,1%	22,7%
Máximo subsector	54,1%	38,1%
Diferencia	25 pp	15,4 pp
Diferencia Max Empresas Corrientes Min ZF	31,4 pp	

* La tasa de impuestos efectiva marginal (TIEM) calcula la carga tributaria o brecha de rentabilidad por peso invertido, antes y después de impuestos.
Fuente: Declaraciones de renta, bodega de datos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

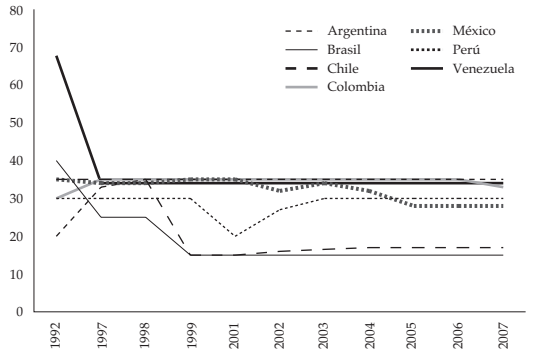
[10] Ver en el Cuadro 9, el resultado sobre la TIEM antes y después de la reforma estructural presentada más abajo, donde se observa una disminución en la dispersión de las TIEM por sectores.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Esta situación es altamente inequitativa y distorsiona la asignación de recursos en la economía. El actual gobierno ha defendido esta política con el argumento de que ha contribuido a un fuerte aumento de la inversión privada. Un cuidadoso estudio reciente de Fedesarrollo -Meléndez y Galindo, 2009[11]- no encuentra evidencia que respalde esta afirmación. Aun si se acepta que los incentivos han tenido un efecto positivo modesto sobre la inversión, podría conseguirse un impacto similar o mayor reduciendo la tarifa marginal para todas las empresas, que es alta en comparación con la de otros países (Gráfico 7), sin incurrir en los costos actuales en materia de inequidad y distorsiones que ha generado la política actual.

La corrección de este problema se enfrentará al hecho de que un gran número de empresas beneficiarias, que responden por una considerable proporción del capital total en cada sector, han procurado congelar sus privilegios a través del uso de Contratos de Estabilidad Jurídica (CEJ). Ver Sección V.

Gráfico 7
TARIFAS MÁXIMAS DEL IMPUESTO DE RENTA A EMPRESAS



Fuente: CEPAL.

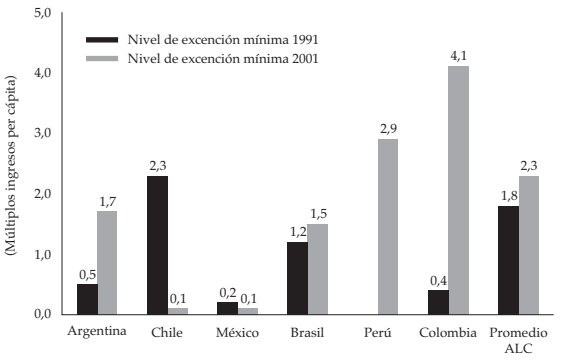
B. Impuesto a la renta de las personas naturales

El exiguo recaudo del impuesto a la renta personal obedece ante todo al alto nivel de la exención mínima (Gráfico 8), a las rentas exentas -especialmente las de carácter laboral[12]- y a las deducciones especiales por gastos en educación, salud y adquisición de vivienda. El alto nivel de exención mínima hace que sólo un 1,56% de los colombianos tenga obligación de contribuir. Por su parte, las rentas exentas y deducciones especiales benefician especialmente a las personas con tarifas marginales más altas y tienen costos fiscales estimados equivalentes al

[11] Meléndez, M. y A. Galindo (2009, por aparecer). "Usamos información anual sobre las firmas al nivel de establecimiento para el periodo 1997-2007, para evaluar el impacto de los incentivos tributarios a la inversión en activos fijos implementada desde 2004. Encontramos que hay un efecto positivo y significativo en la correlación entre el boom en la inversión y la adopción de esta política tributaria Sin embargo, la correlación desaparece cuando se introducen efectos fijos por año. Este resultado es robusto a cambios en la especificación empírica, en las técnicas de estimación, a la inclusión de controles adicionales, y a cambios en la muestra. En conclusión, el estímulo tributario analizado no fue efectivo para promover la inversión en Colombia" (Traducción propia).

[12] Todas las prestaciones legales están exentas, así como el 25% de los demás ingresos laborales.

Gráfico 8
NIVEL DE EXCENCIÓN MÍNIMA COMO MÚLTIPLO DEL INGRESO PER CÁPITA, 1991 Y 2001



Fuente: Stosky, J. y WodenMariam, A. Working papers, FMI.

Cuadro 2
TASAS IVA EN COLOMBIA (2009) Y AMÉRICA LATINA (2007)

Bienes	No. de tasas de IVA	Tasa principal
Argentina	3	21%
Brasil	Por Estado	20,5%
Chile	1	19%
Colombia	9	16%
Costa Rica	1	13%
Ecuador	2	12%
México	2	15%
Panamá	2	5%
Perú	1	17%
República Dominicana	1	12%
Venezuela	2	14%
Uruguay	2	23%

Fuente: CEPAL.

0,3% y 0,9% del PIB, respectivamente. La bajísima contribución del impuesto a la renta de las personas naturales priva al sistema tributario colombiano de una mayor progresividad.

C. Impuesto al valor agregado (IVA)

La baja productividad del IVA obedece al considerable número de bienes y servicios excluidos o exentos, que reduce la base gravable a un 52,3% del potencial[13], y a la multiplicidad de tasas, que reducen la tarifa promedio efectiva y dificultan el control. El Cuadro 2 muestra cómo Colombia es de lejos el país con mayor número de tasas en América Latina. La tasa general del 16% en Colombia está en el promedio de la región: lo exceden Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Perú. Si todos los bienes y servicios excluidos o gravados a tasa inferior al 16% se gravaran a esta última (exceptuando sólo las exportaciones, que deben permanecer exentas para evitar doble tributación internacional), el recaudo aumentaría en cerca de 1,72% del PIB (Cuadro 3). Este es un estimativo mínimo del costo fiscal de las exclusiones, exenciones y tarifas reducidas, ya que con una tasa uniforme se facilitaría además el control y se reduciría la evasión.

Si bien la compleja estructura actual ha sido en parte el producto de consideraciones de equidad (al excluir o gravar a menor tasa bienes que representan

[13] Cruz, A (2009). Evasión del impuesto al valor agregado (IVA) en Colombia: 2000-2008. Cuaderno de trabajo, Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Cuadro 3
COSTO FISCAL DE LOS BIENES EXENTOS, EXCLUIDOS Y GRABADOS A TASAS MENORES DE 16% (Comparado con tasas del 16%)

Bienes	Costo fiscal (% del PIB)
Excluidos*	0,95
Exentos	0,52
Gravados al 1,6%	0,06
Gravados al 3%**	0,06
Gravados al 5%	0,04
Gravados al 10%	0,09
Costo fiscal total	1,72

* Este cálculo mantiene exceptuados los servicios de educación, transporte terrestre, intermediación financiera, salud, construcción, domésticos y alquiler de vivienda.

** El producto gravado al 3% es la cerveza, la cual además está gravada con un impuesto a las ventas de 8%. El cálculo aquí registrado corresponde a elevar efectivamente la tarifa de IVA del 3% al 16%.

Fuente: Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

una proporción importante de la canasta de consumo de sectores de bajos ingresos), también está asociada a presiones de intereses económicos específicos, que con frecuencia disfrazan con argumentos equívocos de equidad sus pretensiones por un trato más favorable. El impuesto actual tiene, además, importantes costos de eficiencia vinculados, en primer lugar, con el hecho de que no se permite descontar plenamente el IVA pagado por bienes de capital. Con ello se grava la inversión en exceso y se discrimina entre sectores económicos[14]. En segundo lugar, con el gran número de productos excluidos. Los sectores que producen estos bienes y servicios y los que los utilizan no pueden descontar el IVA pagado en los insumos. El más perjudicado con este problema es el sector agrícola y de alimentos, ya que la mayoría de los productos agropecuarios primarios están excluidos. De hecho, este sobrecosto reduce en mucho el supuesto efecto progresivo de la exclusión de alimentos y pone en desventaja a muchos productores nacionales frente a los productos importados, lo que en una época se trató de mitigar con la compleja figura del IVA implícito, que resultó muy difícil de administrar y fue posteriormente abolido.

La teoría económica enfatiza el hecho de que el IVA es el impuesto moderno más fácil de administrar y el que genera menos distorsiones económicas. Pero esto es cierto solamente para un IVA general de tasa única, como en los libros de texto. La complejidad del tributo en Colombia lo hace muy costoso de administrar (para los contribuyentes y el Estado) y de controlar, conduce a que exhiba una muy baja productividad y genera un sinnúmero de inequidades e ineficiencias.

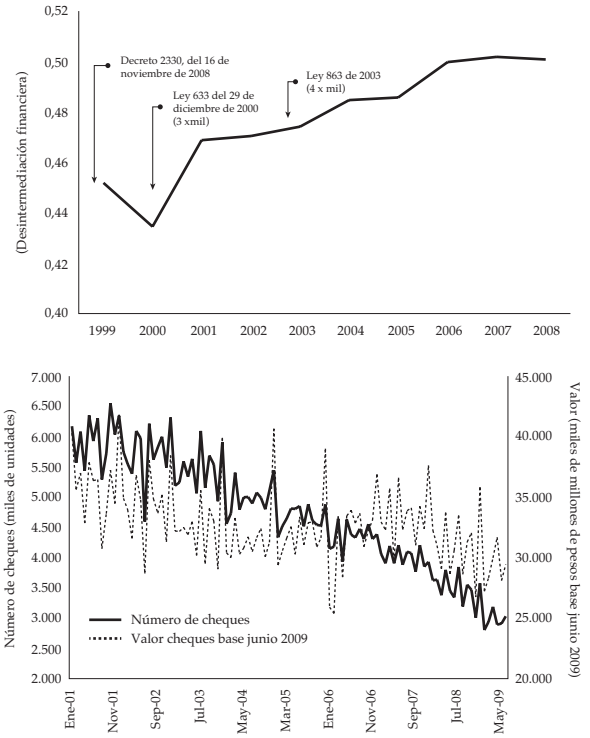
D. Impuesto a las transacciones financieras

La productividad de este impuesto en Colombia, al igual que en otros países, ha ido disminuyendo a medida que suben las tasas, se desarrollan nuevas formas de evasión y se amplía la lista de exencio-

[14] Algunos bienes de capital -para industrias estratégicas y algunos del sector agropecuario- están exentos. En los demás casos se permite deducir parcial y gradualmente el IVA pagado en el impuesto de renta, al sumarlo como parte del costo del activo para propósitos de la deducción por depreciación.

nes. La otra cara de la creciente reducción en la productividad es la creciente desintermediación financiera, como se aprecia en el Gráfico 9. La desintermediación generada por este impuesto tiene efectos perversos tanto sobre el crecimiento como sobre la equidad. En efecto, diversos estudios han demostrado que un mayor grado de intermediación financiera en un país está asociado causalmente con su tasa de crecimiento económico y con una mejor distribución del ingreso en la medida que permite el acceso al crédito y a otros servicios financieros a un mayor número de pequeñas empresas y a los sectores de bajos ingresos[15].

Gráfico 9
TASA DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA (E/M1) Y NÚMERO DE CHEQUES COMPENSADOS



Fuente: Cálculos propios desintermediación de datos del Banco de la República.

E. Parafiscales

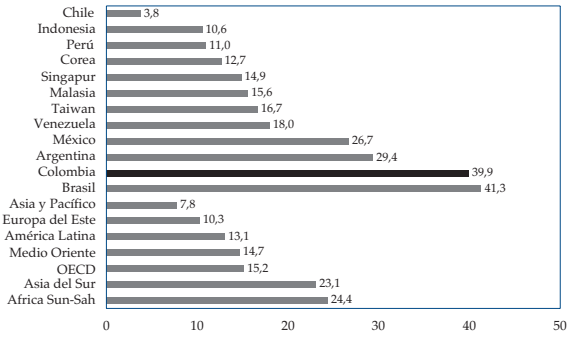
Colombia tiene un altísimo nivel de gravámenes al empleo formal, que no se incluyen en las estadísticas de recaudo tributario porque asumen la forma jurídica de contribuciones parafiscales de destinación especifica (el 4% a favor de las Cajas de Compensación, el 3% a favor del ICBF y el 2% a favor del Sena) y a la seguridad social (el porcentaje de solidaridad entre 3% y 5% de los ingresos salariales) y la parte muy considerable de las contribuciones que no pueden aprovechar los trabajadores por errores de diseño del sistema[16]). Los costos laborales no salariales totales pasaron del 44,3% al 58,2% del salario (en promedio) entre 1992 y el 2008. Esto sitúa a Colombia como uno de los países con mayores niveles de costos laborales no salariales en la región (Gráfico 10). Como consecuencia de ello, del alto nivel del salario mínimo como porcentaje del

15 Marulanda, B. *et ál*. (2010). Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio. Marulanda Consultores LTDA., para la CAF.

16 Contribuciones pensionales al ISS por parte de trabajadores que no alcanzan a cumplir el tiempo mínimo para recibir pensión, pagos múltiples de familiares al seguro de salud, etcs.

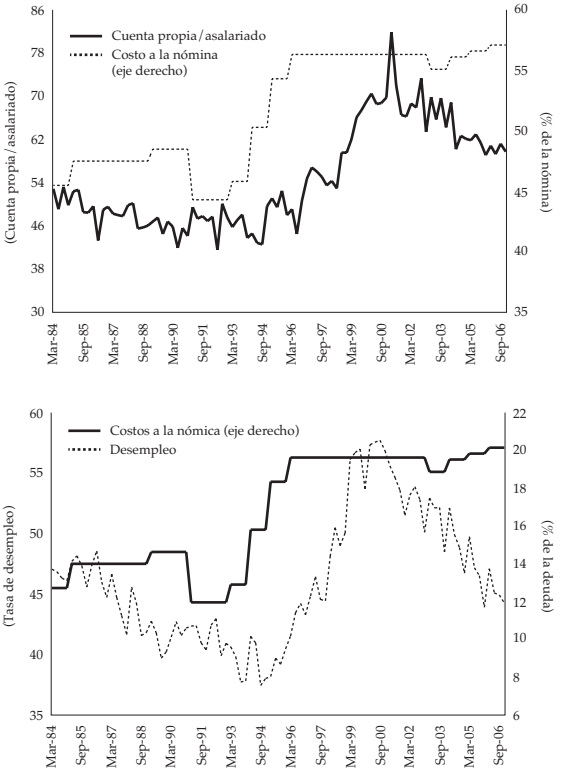
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Gráfico 10
IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES NO SALARIALES COMO PORCENTAJE DE LAS UTILIDADES COMERCIALES



Fuente: Doing Business 2010.

Gráfico 11
EMPLEO RELATIVO Y TASA DE DESEMPLEO VERSUS COSTOS SALARIALES
1984-2006



Fuente: Doing Business 2010.

salario medio y de la crisis de finales de los años 90, el país vio incrementar en la segunda mitad de esa década los niveles de informalidad y desempleo abierto (Gráfico 11). De hecho, Colombia presenta una tasa de informalidad muy superior a la que cabría esperar para su nivel de ingreso[17].

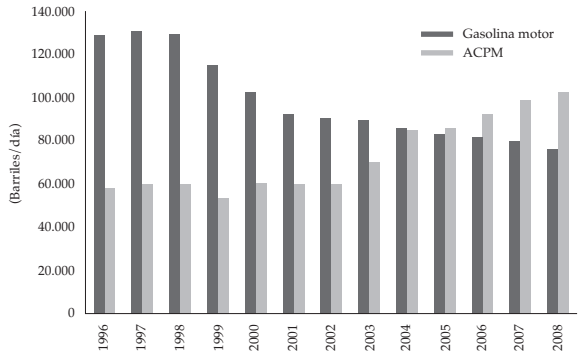
F. Combustibles

El impuesto (y las sobretasas) a los combustibles constituyen una forma indirecta de compensar al Estado y la sociedad por el uso de las vías públicas (cuyos costos de inversión y mantenimiento son recuperados en muy escasa proporción mediante peajes) y por los efectos de contaminación ambiental causados por la combustión automotor. Si bien resulta difícil valorar con precisión estos costos (diferentes sociedades los valoran de forma distinta), lo que resulta claro es que todos los combustibles deberían pagar estos impuestos, reconociendo diferencias en impacto ambiental. Al aplicar estos criterios en Colombia resultan subgravados el eta-

[17] Estos problemas se tratan en mayor detalle en Santa María, Steiner y Schutt (2010).

nol y el gas natural (que deberían tener una tasa menor que el *diesel oil* y la gasolina, por cuanto su impacto ambiental es menor, pero no estar exentos) y, en particular, el *diesel oil* o ACPM frente a la gasolina. Estas deficiencias en la estructura del gravamen no solamente reducen el recaudo, sino que generan grandes distorsiones en el uso eficiente de combustibles, como se observa en el Gráfico 12, con respecto al creciente consumo de *diesel*.

Gráfico 12
CONSUMO DE GASOLINA VERSUS DIESEL



Fuente: UPME, 2009.

G. Incidencia y progresividad

Estimar la incidencia de los impuestos por deciles de ingreso resulta sumamente complejo por cuanto no se dispone de datos confiables sobre cuánto pagan directamente los hogares ubicados en diferentes niveles de ingreso (salvo mediante algunas encuestas de hogares) ni en qué medida los impuestos se trasladan hacia adelante o hacia atrás. En teoría, los impuestos a la renta no se trasladan cuando las normas aproximan bien las utilidades netas y hay competencia perfecta en los mercados. Cuando estos supuestos no aplican, una parte de los impuestos directos, especialmente a las empresas, se traslada hacia adelante (a los consumidores) o hacia atrás (a los proveedores o trabajadores). Por su parte, los impuestos indirectos se trasladan a los consumidores en la medida en que la demanda sea más inelástica al precio que la oferta y, en general, tienden a ser regresivos. Los impuestos al trabajo se trasladan a un menor salario en la medida en que la oferta de trabajo sea más inelástica que la demanda. Cuando no se pueden trasladar a un menor salario (por regulaciones de salario mínimo o fortaleza sindical), el resultado es mayor informalidad y desempleo, como ocurre en Colombia. Más aún, un cálculo bien hecho de incidencia exige considerar los efectos indirectos de estas traslaciones a través del uso de un modelo de equilibrio general.

Dada esta complejidad, no es de extrañar que existan muy pocos estudios recientes sobre incidencia tributaria en Colombia y en América Latina[18]. De ellos se concluye[19] que los impuestos a la renta

[18] Lora (2007), en "The state of state reform in Latin America".

[19] Aunque resulta difícil comparar los diversos estudios, ya que cada uno hace supuestos diferentes sobre elasticidades y grado de traslado.

son los únicos ligeramente progresivos, especialmente en Chile, ya que este es el único país de la región en el que se recauda una suma apreciable a través del impuesto a la renta de las personas naturales, que es el único impuesto nacional (con los prediales y los impuestos al patrimonio personal) intrínsecamente progresivo. La insignificancia del recaudo del impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia hace que los impuestos a la renta contribuyan en muy poco a la progresividad del sistema tributario.

En lo que hace al IVA, el colombiano es el único (con el de Guatemala) que tiene una modesta progresividad, como consecuencia del efecto de las tarifas diferenciales. Sin embargo, esta ventaja desaparece al considerar el efecto potencial del gasto financiado por el impuesto, debido a su muy baja productividad. Si se utilizara la progresividad real del gasto en cada país, el IVA chileno tendría un efecto neto progresivo muy superior al colombiano, no sólo por su mayor productividad, sino por el carácter más redistributivo de su gasto público[20].

En suma, puede afirmarse que, en el mejor de los casos, el sistema colombiano es marginalmente progresivo y que el único país de la región en donde el sistema tributario tiene un efecto progresivo importante es Chile, gracias a la importancia del impuesto a la renta de las personas naturales, la alta productividad del IVA y el carácter más redistributivo del gasto.

En el Gráfico 13, se observa cómo en Europa el sistema fiscal redistribuye mucho más que en América Latina, tanto vía impuestos como, especialmente, a través del gasto. La mayor redistribución vía impuestos se debe en su totalidad al mayor peso del impuesto a la renta de las personas naturales y del impuesto a la propiedad (Cuadro 4).

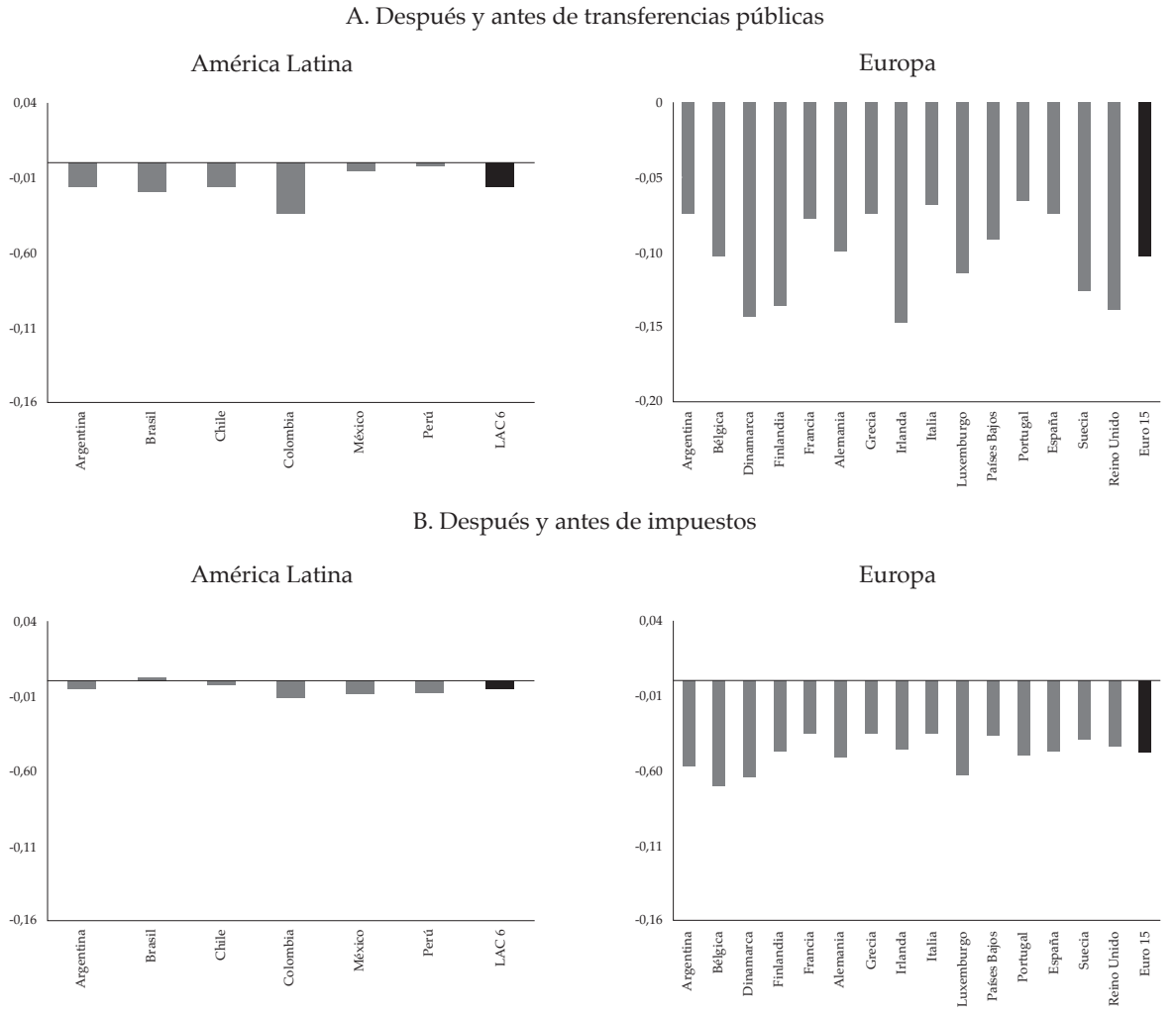
Cuadro 4
IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

Regiones	Impuesto al ingreso			Impuesto bienes y servicios		
	Total	Individual	Empresas	Total	Consumo	Comercio internacional
América del Norte	12,03	9,57	2,28	2,14	2,01	0,26
América Latina	4,21	1,43	2,27	5,21	4,69	3,45
Europa Occidental	9,75	6,78	2,69	10,82	9,67	0,06
Asia	5,1	2,63	2,33	4,37	3,80	1,40

Nota: Los datos corresponden al promedio 1996-2002.
Fuente: Bird, R y Zolt, E. (2005). WDI, Banco Mundial.

[29] Engel, Galetovic y Raddatz (1997).

Gráfico 13
DIFERENCIAS ENTRE COEFICIENTES DE GINI DEL INGRESO



Fuente: Goñi, López y Servén (2005). "Getting Real about inequality". Banco Mundial.

H. Resumen

En resumen, el sistema tributario colombiano es complejo y costoso de administrar; tiene muy baja productividad y produce un recaudo insuficiente; no redistribuye y está plagado de inequidades horizontales; causa enormes distorsiones en la asignación de recursos entre sectores; y estimula la

informalidad y el desempleo, la desintermediación financiera y un uso ineficiente de los combustibles. Estos problemas se originan, ante todo, en el excesivo número e importancia de los privilegios tributarios en el IVA y los impuestos a la renta (exenciones, deducciones especiales, tasas preferenciales) y a la existencia de tres gravámenes altamente distorsionantes: al empleo formal, al patrimonio empresarial y a las transacciones financieras.

III. La propuesta de reforma estructural

A. Resumen de la propuesta y su impacto

El Cuadro 5 presenta un resumen de las líneas generales de la reforma estructural propuesta. Esta propuesta se asemeja a las recomendaciones de la mayoría de los estudios previos, con tres excepciones: i) se propone que el impuesto a la renta de las empresas se sustituya por uno a las utilidades comerciales; ii) se propone una reducción de los parafiscales inversamente proporcional al nivel de salario o al tamaño de las empresas (medido por el nivel de activos), buscando conciliar las necesidades de recaudo con el impacto deseado en el mercado laboral y la viabilidad política de la reforma[21]; iii) se propone restablecer un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia para contribuir a financiar los gastos en seguridad, en lugar del actual impuesto al patrimonio que grava ante todo al patrimonio empresarial.

El Cuadro 6 resume los principales efectos de la reforma y sus componentes sobre el recaudo y los criterios de eficiencia, equidad y progresividad. La reforma produciría un recaudo neto adicional entre 0,77% y 1,6% del PIB, para contribuir al logro del objetivo de sostenibilidad fiscal de largo plazo, y tendría efectos muy positivos tanto en términos de productividad, eficiencia económica, equidad horizontal y progresividad. La reforma al IVA (incluido el aumento de la tasa básica al 19%) y a la renta y al patrimonio de las personas naturales son los elementos que contribuirían más al objetivo de recaudo, permitiendo más que compensar las pérdidas ocasionadas en la eliminación del impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras y la reducción propuesta a los parafiscales. Los mayores aportes a la eficiencia económica provendrían de la eliminación o reducción de estos tres gravámenes distorsionantes, así como de la reforma propuesta al impuesto a la renta de las empresas y al IVA. Por su parte, los mayores aportes a la progresividad del sistema provendrían de la reforma propuesta al impuesto a la renta y al patrimonio de las personas naturales. Todos los componentes contribuirían en mucho a la equidad horizontal y a la productividad de los impuestos básicos.

[21] El estímulo a la informalidad y el desempleo causado por los parafiscales es mayor en empresas pequeñas y en salarios más cercanos al mínimo. Ver Santa María *et. ál.* (2008); Perry, Maloney, Fajnzylber, Arias y Saavedra (2007).

Cuadro 5
PROPUESTA DE REFORMA ESTRUCTUTAL

Reforma estructural	Propuestas
Renta Empresas	20% utilidad comercial, sin rentas exentas o contribuyentes exentos (sólo sin ánimo de lucro), deducciones especiales o descuentos (excepto donaciones, R&D y protección ambiental). Presuntiva 1,5% PB con carry over pérdidas.
Renta PN	Bajar exención mínima a 4 SMLV; sin exenciones, deducciones especiales o descuentos. Dividendos gravados (hasta 30% marginal) con descuento IRE. Presuntiva 1,5% PB con carry over pérdidas.
Patrimonio Empresas	Eliminar impuesto patrimonio empresas y sustituir por impuesto patrimonio PN.
Patrimonio Personas Naturales	Restablecer impuesto a personas naturales (como en 1986).
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	Aumento del IVA general a 19% y tarifa especial del 10% (para previos exceptuados). Pocos exceptuados (carne, leche y huevos). Exento sólo exportaciones. Ajuste gradual de las tasas. Compensación parcial Sisben 1 y 2. Descuento pleno IVA pagado en bienes capital.
Transacciones Financieras	Se elimina GMF (si y sólo si es posible la reforma a renta de PN).
Parafiscales	Tramitar de manera separada pero simultánea (alternativa escalonada por niveles de ingreso laboral o tamaño de empresa)
Combustibles	Igualar impuestos y tasas del *diesel* y la gasolina.

Fuente: Elaboración propia.

Conviene mencionar en particular que:

- Como se dijo atrás, se requiere un aumento de recaudo cercano al 1,5% del PIB, además de un estricto control del gasto que permita reducir la relación gasto/PIB en cerca de 1,5 puntos porcentuales. El Cuadro 6 presenta un rango de estimativos para cada componente de la propuesta

Cuadro 6
EFECTOS DE LA REFORMA PROPUESTA Y DE SUS COMPONENETES

Componentes	Recaudo % PIB	Eficiencia	Eficiencia económica	Equidad horizontal	Progresividad
Renta empresas	-0,15 a 0,1	+++++	+++++	+++++	n.a.
Renta PN	1 a 1,2	+++	++	+++++	+++++
Patrimonio empresas	-0,48	n.a.	++++	+ +	n.a
Patrimonio PN	0,4	++	?	+	+++++
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	1,18 a 1,56	+++++	++	+++	--
Transacciones financieras	-0,67	n.a.	+++	?	?
Parafiscales	-0,45	n.a.	+++++	+++++	+++++
Recaudo neto	0,77 a 1,6%				

Fuente: Elaboración propia.

por cuanto existe un grado de incertidumbre importante sobre su efecto, especialmente cuando se tiene en cuenta su impacto probable sobre reducción de la evasión y aumento de la actividad económica. Según estos estimativos, se requeriría elevar la tasa básica del IVA en tres puntos porcentuales (a 19%) para obtener un efecto neto agregado entre 0,77% y 1,6% del PIB.

- La reforma propuesta al impuesto a la renta de las empresas contribuiría considerablemente al objetivo de eficiencia económica y de equidad, al disminuir la carga efectiva sobre el sector empresarial en su conjunto (hoy estimada entre 25% y 27%) y reducir la considerable dispersión de tasas efectivas. Su impacto sobre el recaudo sería ligeramente negativo o neutro tomando en cuenta, en forma aproximada, su efecto probable sobre evasión y mayor actividad económica, siempre y cuando se adopte alguna de las tres alternativas propuestas en la Sección V para limitar el impacto cumulativo del nuevo régimen y los beneficios actuales amparados por Contratos de Estabilidad Jurídica. De lo contrario, sería necesario elevar la tasa básica del IVA hasta 21%.

- La eliminación del impuesto temporal al patrimonio de las empresas removería este desestímulo a la capitalización e inversión empresarial. Sin embargo, dado que es necesario preservar el mayor gasto en seguridad que permitió este gravamen[22], se propone restablecer perma-

[22] Ver Fedesarrollo, Economía y Política No. 52. En efecto, parte importante del aumento en gastos de seguridad es de tipo recurrente y hay que mantenerlo o aumentarlo para lograr y mantener el control del orden público en todo el territorio. En adición, se requiere mantener un gasto mínimo promedio en reposición y mantenimiento del equipamiento y la infraestructura militar.

nentemente un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia como el que existió hasta 1986, pero con menos excepciones. Por tanto, estos dos componentes de la reforma se consideran inseparables tanto desde un punto de vista de recaudo, como de economía política, como se explica luego. En conjunto, contribuirían significativamente a los objetivos de eficiencia y progresividad, pero tendrían un efecto neto ligeramente negativo sobre el recaudo.

- La reforma integral propuesta al impuesto a la renta de las personas naturales mejoraría en mucho la equidad y progresividad del impuesto y su eficiencia de recaudo. El mayor recaudo obtenido permitiría compensar, aproximadamente, el impacto fiscal de eliminar el impuesto a las transacciones financieras, lo que facilitaría expandir el acceso al crédito y tendría un impacto importante sobre la eficiencia económica. Estos dos elementos de la reforma se consideran inseparables tanto desde el punto de vista de recaudo como de economía política, como se explica más adelante.

- La reforma propuesta al IVA busca simplificar su administración y mejorar el recaudo al unificar las tasas en dos niveles (19% como tasa básica y 10% para los previamente exceptuados o exentos) y reducir significativamente el número de bienes exceptuados y exentos. Al mismo tiempo, permitiría descontar el impuesto pagado en la adquisición de bienes de capital, con el objeto de no desestimular la inversión. El recaudo neto (descontando, además, el impacto de la compensación parcial a familias de niveles bajos de ingreso por razones de progresividad y viabilidad jurídica y política -ver abajo-) contribuiría a compensar el impacto de la reducción propuesta en los parafiscales y garantizar un efecto de recaudo neto positivo del conjunto de la reforma. Por tanto, esta parte de la reforma contribuiría significativamente a los objetivos de eficiencia y recaudo, sin sacrificar la modesta progresividad actual del tributo gracias a la compensación parcial propuesta para hogares de estratos 1 y 2.

La reforma contribuiría al crecimiento económico al reducir apreciablemente el gravamen total actual sobre la inversión empresarial y mejorar la asignación de recursos de capital en la economía, al disminuir dramáticamente la dispersión actual de los gravámenes a la inversión entre sectores y empresas de un mismo sector (ver Cuadro 7). Este

Cuadro 7
CÁLCULO DE LA TIEM DESPUÉS DE LA REFORMA ESTRUCTURAL*

	Reforma estructural (%)
Promedio	30,1
Mínimo subsector	27,8
Máximo subsector	38,9
Diferencia	11,1pp

* Para Zonas Francas se toma el caso en que las empresas no tienen descuento de activos fijos, de acuerdo con la Ley 1370 de diciembre de 2009.

Fuente: Declaraciones de renta, bodega de datos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

resultado se debe al efecto conjunto de la reducción en la tasa básica del impuesto a las empresas, la eliminación del impuesto al patrimonio empresarial y la deducción plena del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. También contribuirían al crecimiento económico la eliminación del impuesto a las transacciones financieras, por cuanto permitiría un acceso más amplio al crédito, y la reforma propuesta a los parafiscales, por cuanto estimularía la formalidad y, en consecuencia, la productividad del trabajo.

A continuación se discute en mayor detalle el alcance de las propuestas y la estrategia recomendada para su discusión y eventual aprobación, explicando las razones técnicas y de viabilidad política y jurídica que las motivan.

B. El impuesto a la renta de las empresas: un impuesto simplificado a la utilidad contable

De lo dicho en las secciones previas, convendría que el nuevo régimen sea simple, tanto para las personas naturales como para las empresas. Sería además conveniente que eliminaran las actuales diferencias entre la contabilidad empresarial, que se rige cada vez más por normas internacionales, y la contabilidad para efectos tributarios. La práctica actual representa un enorme costo para los contribuyentes y permite el desconocimiento de costos reales en que incurre la actividad comercial, a través de mandatos legales o interpretación por parte de la DIAN[23]. De otra parte, facilita la manipulación de bases gravables a favor de algunos contribuyentes mediante excepciones incorporadas por presión de intereses específicos, o por procedimientos de elusión y evasión. En consecuencia, sería conveniente establecer un nuevo impuesto simplificado a la utilidad contable de las actividades empresariales, en lugar del actual impuesto a la renta gravable. Por definición, desaparecería el concepto de rentas exentas y no se podrían incluir deducciones "especiales" que no constituyan gastos bajo las normas usuales de contabilidad comercial. Al mismo tiempo, no sería posible limitar arbitrariamente el reconocimiento de costos y gastos asociados al negocio.

La tasa del impuesto a la utilidad contable de las empresas debería no ser superior al 25%, aproximadamente la actual tasa efectiva promedio, para no imponer una carga mayor sobre el sector empresarial en su conjunto. Proponemos que sea del 20% para estimular la inversión y contribuir al objetivo de crecimiento económico. El impuesto podría reducirse, a lo sumo, con un número mínimo de descuentos tributarios bien estructurados y fáciles de controlar por inversiones en actividades con externalidades positivas ampliamente reconocidas (investigación y desarrollo, reforestación en

[23] Este es un tema central de la propuesta de Cambio Radical.

áreas y especies predeterminadas, conservación de áreas ecológicamente valiosas) y por donaciones a entidades sin ánimo de lucro que se dediquen a estos fines y a actividades sociales especificadas en la ley (educación, salud, desplazados). Estas últimas constituirían los únicos contribuyentes exentos.

Se mantendría un régimen de "utilidad" presuntiva mínima, por cuanto la evidencia demuestra que un gran número de empresas cerradas o de familia manipulan su contabilidad comercial para tributar apenas alrededor de lo requerido por este régimen. Se propone utilizar una presunción sobre patrimonio bruto (para evitar manipulación de pasivos contables), como recomienda el FMI y como existió brevemente en el país entre 1995 y 1999. Por supuesto, este régimen estaría acompañado por el carry over de pérdidas, sin limitación de tiempo, para evitar agravar la situación de empresas o sectores que atraviesen por un mal periodo.

C. El impuesto a la renta a las personas naturales

1. *Adopción de la fórmula chilena para eliminar la doble tributación*

Por razones de progresividad y recaudo, los dividendos o utilidades distribuidas se gravarían en cabeza de los accionistas según su tasa marginal efectiva (hasta del 30%), descontando el impuesto pagado por la empresa, como ha propuesto el Consejo Privado de Competitividad. Esta opción, que corresponde al modelo chileno, incentiva la inversión financiada con retención de utilidades y constituye la forma correcta de evitar la doble tributación, sin afectar la progresividad que idealmente debe tener el impuesto a la renta de las personas naturales. Cuando Colombia decidió desmontar la doble tributación en 1986, se prefirió mantener una tasa más alta para las empresas y no gravar los dividendos en cabeza de los accionistas, por razones de control de recaudo. El progreso observado en la administración tributaria permitiría reconsiderar esta decisión. La fórmula propuesta tendría la ventaja adicional de gravar en cabeza de los accionistas utilidades que tributan a una tasa inferior a la estatutaria en cabeza de la empresa, en caso de que se optara por no eliminar algunos privilegios existentes a ciertas empresas[24]. El mismo principio (tributación al 30% y descuento del impuesto pagado en la empresa nacional) debería aplicarse a la distribución de dividendos a accionistas extranjeros, sean empresas o personas naturales, para limitar las ventajas que tendrían los colombianos que operan como inversionistas extranjeros desde paraísos fiscales y para evitar transferir rentas a las tesorerías de los países desa-

[24] Como sería el caso bajo la alternativa parcial 2 que se discute abajo. Sin embargo, no se podría aplicar a casos en los que los CEJ "estabilizaron" el tratamiento actual a los dividendos distribuidos, lo cual ha sido una práctica común como se observa en el Cuadro 10.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

rrollados, la mayoría de los cuales gravan la renta al menos a un 30%[25].

2. *Otras reformas al impuesto a la renta a las personas naturales*

Al mismo tiempo, sería deseable ampliar la base del impuesto a la renta de las personas naturales y simplificarlo considerablemente, como sugieren la mayoría de las propuestas previas. Proponemos, por tanto, reducir la exención mínima a cuatro salarios mínimos, para acercarnos a los estándares internacionales en esta materia y eliminar todas las rentas exentas y deducciones especiales. Como se indicó atrás, la exención mínima tan alta vigente hace que sólo una minoría de los colombianos califique como contribuyentes, si bien con frecuencia las retenciones gravan a algunos contribuyentes con ingresos por debajo del mínimo imponible. Por su parte, las deducciones especiales benefician más a los contribuyentes de altos ingresos, quienes usan más servicios de educación y salud privados, acceden a créditos para adquirir vivienda o aportan a fondos voluntarios de pensiones y, además, tienen un mayor beneficio fiscal por unidad de gasto dado que de otra forma tributarían a una tasa marginal más alta. La tabla de tarifas marginales tendría que revisarse para que quienes no tienen hoy rentas exentas o pueden aprovechar las deducciones especiales paguen menos con el nuevo régimen y para que los actuales beneficiarios no tengan un aumento desmesurado en su tributación efectiva. El Cuadro 8 presenta, a título ilustrativo, la que podría ser una nueva estructura de tasas marginales, comparada con la actual. Debe advertirse, sin embargo, que se considera necesario efectuar simulaciones más detalladas sobre las declaraciones actuales para escoger la estructura tarifaria definitiva bajo las nuevas reglas. Con la estructura sugerida en el Cuadro 8, se obtendría un aumento de recaudos cercano al 1% del PIB, acercando la tributación directa efectiva a las personas naturales a los estándares internacionales y dotando a nuestro sistema tributario de una mayor progresividad efectiva.

D. Hacia un IVA simple, productivo y que no desestimule la inversión

La reforma ideal al IVA implicaría no tener bienes exceptuados, mantener exentos solamente los bienes exportados y gravar todos los bienes y servicios a una misma tasa. Por razones de viabilidad política (ver abajo) se propone, sin embargo, mantener exceptuados un número muy reducido de productos de alto peso en la canasta popular (por ejemplo, carne, leche y huevos)[26]. Asimismo, se recomienda

[25] Esto sucede hoy con varias empresas extranjeras beneficiarias de la tarifa reducida de zonas francas y/o deducción por adquisición de activos.

[26] Los que, por demás, se corresponden bien con los intereses ganaderos dominantes en el Congreso y proponer solamente dos tasas: la básica (a la que se gravarían los bienes y servicios) y una preferencial.

mantener dos tasas: la básica (a la que se gravarían los bienes y servicios que gozan de tarifas más bajas) y una preferencial del 10%, que grave los demás productos hoy exceptuados o exentos[27]. Como ya se dijo, la reducción de recaudos ocasionada por la reforma propuesta a los parafiscales y el imperativo de sostenibilidad fiscal exigirían elevar la tasa básica del IVA a aproximadamente 19%. Se propone que la ley contemple la unificación o elevación de tasas de manera gradual (distribuyendo su efecto en unos tres años) con el propósito de facilitar su viabilidad política. Con este mismo propósito y para facilitar la declaratoria de constitucionalidad de la reforma (véase Sección V), se recomienda también establecer una compensación parcial a familias de bajos ingresos (clasificadas en SISBEN 1 y 2), posiblemente a través del programa Familias en Acción.

La reforma incluiría el crédito pleno al IVA pagado en la compra de bienes de capital, para convertir

Cuadro 8

TASAS MARGINALES ACTUALES Y SUGERIDAS EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS NATURALES*

Ingresos netos en SMMLV	Tarifas marginales promedio actuales	Impuesto a cargo/Base nueva	Impuesto a cargo/Renta líquida	Tarifas promedio propuesta	Tarifas marginales
Menores que o igual que 3,3	0,0	1,2	1,6	0,0	0,0
> 3,3 a 8,3	11,9	1,1	1,4	3,0	10,0
> 8,3 a 13,3	25,4	2,4	3,5	7,0	20,0
> 13,3 a 16,6	28,0	3,6	5,4	10,8	25,0
> 16,6 a 20	28,0	4,6	7,0	13,5	25,0
> 20 a 25	28,0	5,7	8,7	16,1	25,0
> 25 a 33,3	28,0	6,7	10,3	18,4	25,0
> 33,3 a 50	32,8	7,9	12,6	19,7	30,0
> 50 a 83,3	33,0	10,0	18,0	20,6	30,0
> 83,3 a 166,6	33,0	9,1	23,2	21,0	30,0
> 166,6 a 833,3	33,0	9,1	23,2	22,0	30,0
> 833,3 a 1666,6	33,0	2,7	15,8	23,0	30,0
> 1666,6	33,0	0,4	1,9	24,0	30,0
Recaudo Adicional				0,9 % del PIB	

* Las columnas corresponden en todos los casos a los mismos rangos de ingreso neto. El ingreso neto se define como el total de ingresos menos los ingresos no constitutivos de renta.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

[27] Si bien es probable que ésta termine reducida a alrededor de 5% en el Congreso, una tasa menor no se justificaría por cuanto no cubriría los costos de administración del impuesto.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

al IVA en un impuesto puro al consumo[28] y evitar gravar la inversión. Esta decisión tiene un costo fiscal alto y solamente podría incluirse si el resto de la reforma propuesta al IVA se aprueba.

E. Impuesto al patrimonio

La totalidad de las propuestas recientes recomiendan dejar de recurrir a gravar temporal o permanentemente el patrimonio de las empresas. Este gravamen se ha utilizado en los últimos años para contribuir a financiar los gastos extraordinarios en que el Estado ha tenido que incurrir en materia de seguridad. Como esta necesidad no ha desaparecido, la no utilización de esta fuente de recursos tendría que compensarse con otros recaudos. Un impuesto permanente al patrimonio neto de las personas naturales, como el que existía hasta 1986 (con un mínimo gravable sustancialmente menor al actual y con tarifas progresivas), podría compensar en buena medida el recaudo perdido. Adicionalmente, mejoraría considerablemente la progresividad del sistema tributario. Se considera que estos dos componentes de la reforma son inseparables tanto desde un punto de vista de recaudo como de economía política.

F. Impuesto a las transacciones financieras

De igual manera, todas las propuestas proponen eliminar el impuesto a las transacciones financieras. Este impuesto, como ya se observó, encarece el crédito y provoca desintermediación financiera, limitando la expansión del crédito, con lo cual perjudica en particular a empresas pequeñas y hogares de ingresos bajos que no tienen hoy acceso a este y otros servicios financieros[29]. Esta medida, sin embargo, tiene un alto costo fiscal (cerca al 0,67% del PIB), por lo cual puede incluirse en la reforma en la medida en que otras componentes compensen esta pérdida de recaudos. Por esta razón y por consideraciones de economía política que se discuten abajo, se sugiere vincular su eliminación con la reforma al impuesto a la renta de las personas naturales propuesta arriba.

G. Parafiscales

Asimismo, de acuerdo con la mayoría de propuestas existentes, sería deseable eliminar los parafiscales, financiando con recursos ordinarios la totalidad o parte del presupuesto actual de las entidades beneficiarias. Esta propuesta, sin embargo, plantea dos problemas complejos: de una parte, exigiría compensar su recaudo (cercano al 1,37% del PIB) con tasas más altas que las propuestas en el IVA (llevándolo a más del 21%). De otra parte, podría comprometer la viabilidad política del resto de la reforma tributaria, como se discute abajo.

Por estas razones, se recomienda una reforma parcial a los parafiscales que se tramite separada-

[28] Se había avanzado en esta dirección en las reformas de 1992 y 1995, pero luego, ante las angustias fiscales, se gravó de nuevo la inversión con IVA.

[29] Marulanda B. *et. ál.* (2010).

mente, como parte de un proyecto de reforma laboral, en cuyo caso tendría más probabilidades de éxito (Sección IV). Concretamente, se recomienda que la disminución de los parafiscales vaya en proporción inversa al nivel de los salarios o al tamaño de las empresas (medido por el valor de sus activos o ventas brutas, pero no por el número de empleados). Con ello se conseguiría un doble propósito. De una parte, se mantendría el grueso del recaudo actual, que es pagado por las empresas de mayor tamaño y los empleados con salarios superiores a una vez y media el mínimo. Este hecho, además de hacer menos onerosa fiscalmente la reforma, disminuiría la oposición de las entidades beneficiarias del recaudo de los parafiscales, de los sindicatos y de otros sectores sociales y políticos (ver abajo). De otra parte, se obtendrían la mayor parte de los beneficios potenciales en términos de formalización y generación de empleo formal, ya que es precisamente en niveles de salario cercanos al mínimo en donde se concentra la mayor parte del impacto de los parafiscales sobre el mercado laboral; en niveles de salario más alto, los parafiscales posiblemente se trasladan en la forma de salarios reales más bajos y, por tanto, tienen un efecto reducido sobre la informalidad y el desempleo, mientras que tal traslado no es posible en niveles de salario cercanos al mínimo. Asimismo, los parafiscales aprietan más en las empresas pequeñas, que tienen un mayor porcentaje de sus trabajadores en rangos salariales cercanos al salario mínimo oficial, lo cual, en conjunto con el hecho de que se benefician menos de operar en el ámbito de la formalidad, las empuja con frecuencia a la informalidad o impide su crecimiento[30].

La reforma propuesta a los parafiscales y su impacto potencial sobre el mercado laboral se presenta en mayor detalle en Santa María, Steiner y Schutt (2010)[31]. La reforma tributaria propuesta contempla la necesidad de obtener recursos tributarios adicionales mediante la elevación de la tasa básica del IVA para compensar la reducción resultante en su recaudo.

H. Impuestos y tasas a los combustibles

Finalmente, se propone igualar los impuestos y las tasas al *diesel* con los de la gasolina, para evitar continuar subsidiando un crecimiento ineficiente del parque automotor a *diesel*.

IV. El manejo de los retos de viabilidad política y las alternativas de reforma parcial

Además de los retos jurídicos que se discuten en la Sección V, toda reforma tributaria estructural tendría que superar grandes dificultades políticas,

[30] Perry, Maloney et ál., Informalidad: salida o exclusión, Banco Mundial, 2008; Bosch, M. (2006) "Job Creation and Job Destruction in the Presence of Informal Labour Markets", CEP discussion paper No. 761; Mondragón, A., Peña, X. y Wills, D. (2009). "Labor Market Rigidities and Informality in Colombia". Documentos CEDE, Universidad de los Andes.

[31] Santa María *et. ál.* (2010). El mercado laboral: gran obstáculo para reducir la pobreza y la desigualdad. Fedesarrollo.

como lo demuestra el fracaso de las reformas estructurales propuestas en 1995 y 2006. Un estudio reciente sobre el tema[32] muestra cómo la Constitución de 1991 contribuyó a fragmentar y debilitar los partidos políticos, con lo cual se generalizaron empresas electorales individuales financiadas por intereses específicos. En este marco, resultó muy difícil y costoso aprobar reformas fiscales estructurales en el Congreso, las que con anterioridad se negociaban, en lo esencial, con las directivas de los partidos. La práctica común en los años noventa fue la de que un amplio número de congresistas condicionaba su aprobación a cualquier reforma tributaria a mantener o aumentar privilegios a intereses específicos, de los que dependían sus campañas. La negociación al detal se manifestó tanto a través de un aumento notable en el número de ponentes como de la práctica de introducir adiciones o modificaciones específicas a la hora de votación en comisiones y plenarias, propuestas por congresistas individuales o grupos de ellos, y cuyo aval ministerial se procuraba -y con frecuencia se conseguía- bajo el chantaje de una votación negativa al texto completo. Tanto los partidos como los gremios más importantes perdieron en mucho su capacidad de agregar intereses y lograr compromisos favorables al interés público. En adición, las transferencias regionales proporcionales a los ingresos corrientes de la Nación crearon un poderoso incentivo para que el Gobierno y el Congreso recurrieran a establecer impuestos 'nuevos', que no tuvieran que ser participados con los departamentos y municipios, así fueran técnicamente inconvenientes, como es el caso del impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras.

Tanto la reforma constitucional a las transferencias del 2002 (extendida en el tiempo en el 2006), que elimina el incentivo previo a favor de impuestos no participados, como reformas políticas recientes (al umbral y la Ley de bancadas), parecieran abrir oportunidades para tramitar de nuevo exitosamente reformas tributarias estructurales. Como consecuencia de las reformas políticas, se ha reducido de nuevo el número de partidos y la Ley de bancadas permite restablecer en alguna medida la disciplina partidaria a la hora de votar reformas. Si estos cambios hacen posible acordar una reforma estructural con las directivas de las bancadas y garantizar la disciplina partidaria, la discusión con el sector privado se desplazaría de nuevo de los intereses específicos hacia los gremios con mayor cobertura, que han continuado siendo los más influyentes a nivel de Gobierno y de directivas de los partidos[33]. Para que se pueda tener éxito en estos propósitos, sin embargo, parece necesario que la reforma acordada a nivel de directivas sea relativamente simple (un número reducido de temas

[32] Olivera, Pachón y Perry (2009).

[33] Ver Olivera, Pachón y Perry (2009).

y artículos), que se acuerde nombrar un número limitado de ponentes que represente efectivamente a las directivas y que la reforma sea votada en forma integral (y no artículo por artículo). Asimismo, se considera importante buscar el aval expreso de gremios o instituciones que representen sectores amplios del sector privado (ver abajo).

La reforma propuesta en la sección anterior, así como la estrategia sugerida a continuación, facilitarían este proceso por las siguientes razones:

A. En cuanto al Congreso y los sectores de opinión

Como se demuestra en las secciones anteriores, la reforma propuesta permitiría que nuestro sistema tributario cumpliera bien con los principios constitucionales de eficiencia, equidad y progresividad, lo cual no sucede con el sistema actual. La presentación y defensa pública de la reforma debería poner énfasis en este objetivo central, además del propósito de garantizar la sostenibilidad de las finanzas del Gobierno Nacional. La invocación a los principios básicos de la Constitución de 1991 sobre las características que debe tener el sistema tributario, a más de facilitar la aprobación por parte de la Corte (ver Sección V), sería bien recibida por la opinión pública y el Congreso, y en especial por los partidos que defienden con mayor ardor la Constitución de 1991[34].

Por su parte, la equidad y progresividad del nuevo sistema es un elemento central para conseguir un apoyo amplio en el Congreso. La decisión del Gobierno de gravar efectivamente, aunque a tasas moderadas, a todas las empresas y adoptar el sistema chileno de tratamiento a los dividendos, medidas que mejorarían notablemente la equidad horizontal y en alguna medida la progresividad de los impuestos directos, tendría un buen recibo ante la opinión pública y facilitaría la consideración y aprobación en el Congreso de la reforma propuesta al IVA. Asimismo, podría facilitar también la reducción propuesta de la exención mínima y de las rentas exentas y deducciones especiales en el impuesto a la renta de las personas naturales.

En efecto, la apelación a que todos los ciudadanos con capacidad de pago deben contribuir, implícita en estas propuestas, sólo resulta aceptable políticamente si se observa que el Gobierno y el Congreso están dispuestos a corregir efectivamente los beneficios excesivos que se han otorgado a algunas grandes empresas y que permiten eludir gravámenes a algunos contribuyentes de altos ingresos.

Sin embargo, la reforma estructural propuesta al impuesto a la renta de las personas naturales enfrentaría considerable oposición por parte de los sindicatos y algunos gremios influyentes (como se

[34] Como es el caso del Partido Liberal y el Polo Democrático.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

discute más abajo), así como de algunos sectores en el Congreso y en la opinión, reduciendo en forma importante la viabilidad política de la reforma. Por esa razón, no se incluye en las alternativas de reforma parcial que se presentan más abajo. Por razones de recaudo y economía política, que se discuten luego, esas alternativas tampoco contemplan la eliminación del impuesto a las transacciones financieras. Asimismo, el restablecimiento de un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia podría resultar políticamente difícil, en cuyo caso no se podría eliminar el actual impuesto al patrimonio por razones de recaudo. Estos dos componentes tampoco se incluyen en las alternativas de reforma parcial (ver Cuadro 9).

En contraposición al argumento anterior, el gravar más efectivamente la renta y el patrimonio de las personas naturales de altos ingresos podría facilitar la aprobación de la reforma propuesta al IVA, puesto que la regresividad inherente a esta última (así haya compensaciones a los estratos bajos) estaría mejor compensada por la progresividad de un impuesto efectivo a la renta y al patrimonio de las personas naturales.

En cualquier caso, como ya se dijo, sería necesario un acuerdo político explícito con las directivas de las bancadas para que la reforma se vote de manera integral, en bloque. La simplicidad de las nuevas normas propuestas facilitaría este proceso.

Cuadro 9
ALTERNATIVAS DE REFORMA TRIBUTARIA PARCIAL

Alternativas	Alternativa parcial 1	Alternativa parcial 2
Renta Empresas	Igual que en la Reforma Estructural	Disminuir tasa impuesto de renta a empresas a 25% Elimina deducción de activos fijos
Renta PN	Dividendos gravados (hasta 30% marginal) con descuento IRE	Dividendos gravados (hasta 30% marginal) con descuento IRE
Patrimonio Empresas	No se elimina	No se elimina
Patrimonio PN	No se establece	No se establece
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	Igual que en la Reforma Estructural	Igual que en la Reforma Estructural
Transacciones Financieras	Se mantiene GMF	Se mantiene GMF
Parafiscales	Igual que en la Reforma Estructural	Igual que en la Reforma Estructural
Recaudo neto % PIB	0,71 a 1,33%	0,81 a 1,49%

Fuente: Elaboración propia.

La alternativa parcial 2 (Cuadro 9), aunque menos ambiciosa, se incluye precisamente porque facilitaría en mayor medida que las demás, el acuerdo a nivel de directivas de partidos y reduciría o evitaría la oposición de gremios que disponen hoy de privilegios específicos (ver abajo).

Por su parte, la propuesta de eliminar los parafiscales ha probado ser un tema muy sensible y difícil de explicar, a pesar de que ello no implica reducir el presupuesto de las entidades beneficiarias. Sin embargo, aún si se conviene mantener el presupuesto del ICBF, el Sena y las Cajas en los primeros años con recursos ordinarios del presupuesto, las Cajas de Compensación, el Sena y los sindicatos públicos se opondrían con vehemencia porque saben que a la larga es probable que estas entidades terminen perdiendo parte del apoyo presupuestal actual o, al menos, el alto grado de autonomía con el que manejan estos recursos públicos. En efecto, hay un consenso relativamente amplio de que ciertas actividades de las Cajas (recreación, supermercados) no deben ser financiadas con recursos presupuestales, puesto que compiten deslealmente con otras empresas privadas que proveen estos mismos servicios sin subsidio estatal[35]. Asimismo, estudios previos han sugerido que debería haber más competencia en la prestación de servicios especializados de formación y entrenamiento de mano de obra que demandan crecientemente las empresas sometidas a las presiones competitivas de la globalización[36]. Estas instituciones y los sindicatos públicos han demostrado tener la capacidad de movilizar un apoyo amplio entre congresistas de diversas bancadas. Por tanto, al incluir la eliminación de los parafiscales como parte de la reforma tributaria se haría menos probable el logro de un acuerdo con sus directivas o la posibilidad efectiva de estas de mantener la disciplina interna en la votación de la reforma.

Sin embargo, la eliminación o reducción de los parafiscales facilitaría enormemente el apoyo del sector privado y de los gremios (o reduciría su oposición) a la reforma tributaria integral. Por esta razón, y por el enorme impacto positivo que tendría sobre el funcionamiento del mercado laboral[37], lo que se propone es tramitar separada, pero simultáneamente, esta reforma como parte de un proyecto de reforma laboral. Como ya se indicó, para facilitar su viabilidad política y por razones de recaudo, se propone reducir los parafiscales en proporción inversa al nivel de salarios o al tamaño de las empresas. Este tipo de reforma sería particularmente atractiva para gremios como Acopi, Fenalco y la SAC y tendría una menor oposición por parte de los sindicatos, las Cajas y el Sena.

35 López, C. *et. ál.* (1979).

36 Gaviria, A. y Barrera, F. (2003).

37 Santa María *et. ál.* (2008).

La reforma laboral podría contemplar algunas "zanahorias" tales como el establecimiento de un verdadero seguro de desempleo y transferencias por capitación para los servicios básicos que prestan las entidades beneficiarias de estos recaudos, que les den seguridad del mantenimiento de una parte importante del apoyo presupuestal y de un cierto nivel de autonomía. Por ello sería más fácil tramitar la reforma a los parafiscales como parte de un proyecto de reforma laboral que como parte de una reforma tributaria. A fin de cuentas su objetivo central es mejorar el funcionamiento del mercado laboral, reduciendo así los altos niveles de informalidad y desempleo.

B. En cuanto al sector privado y los gremios

La convergencia de la contabilidad comercial y tributaria, la reducción de la tasa del impuesto de renta a las empresas, el descuento pleno al IVA pagado en los bienes de capital, la drástica simplificación del régimen propuesto y la eliminación o reducción de gravámenes distorsionantes podrían suscitar el apoyo expreso a la reforma propuesta por parte del Consejo Privado de Competitividad, algunos de los gremios más importantes como la ANDI y ANIF, y otros voceros del sector privado que comprenden que la situación actual, así beneficie a algunas de sus empresas, genera enormes distorsiones para la competitividad agregada del sector privado y amenaza la sostenibilidad fiscal y por ende la estabilidad de la economía nacional[38]. Estas voces líderes del sector privado también apoyarían el traslado de parte de la carga tributaria desde las empresas hacia los accionistas, como se propone arriba[39]. El Gobierno debería buscar el apoyo expreso de estos sectores representativos, para contrarrestar la oposición, abierta o encubierta, que probablemente provendría de otros gremios y grupos privados.

Es de prever que algunos de los grupos económicos más poderosos, así como diversos gremios, cuyas empresas y agremiados se benefician desproporcionadamente de la multiplicidad de privilegios actuales, se opongan a la reforma y hagan lobby frente al Gobierno y el Congreso. En particular, los gremios y grupos cuyos afiliados y empresas gozan de exenciones sectoriales (como los de la industria editorial y turística) o de tasas más bajas (la asociación de Zonas Francas) seguramente se opondrán

[38] Consejo Privado de Competitividad Colombia, Capítulo 2-G, Informe Nacional de Competitividad 2009-2010. ANIF, Informe Semanal No. 976 de Mayo de 2009 y Comentario Económico del Día, Junio 2 de 2009.

[39] El Consejo Privado de Competitividad en el capítulo 2-G del Informe Nacional de Competitividad 2009-2010 propone: "(...) disminuir la tarifa del Impuesto sobre la Renta Corporativa a 15%, y trasladar la diferencia entre dicha tarifa y la tarifa de 33% actualmente vigente (correspondiente a 18%) a los socios de las empresas, con el fin de mantener su equilibrio con otras rentas. Tal iniciativa se sustenta en el hecho de que al disminuirle la tarifa del Impuesto de Renta a las empresas en forma general, se producen más utilidades para sus accionistas, las cuales, a su vez, deben contribuir al recaudo fiscal del país". Página 149.

a la reforma estructural propuesta al impuesto a la renta de las empresas. La alternativa parcial 2, al mantener las exenciones sectoriales, reduciría este problema. Lo mismo sucederá con los gremios o grupos cuyos afiliados y empresas producen bienes hoy exceptuados, exentos o gravados a tasas más bajas en el caso de la reforma al IVA (ganaderos, productores de grasa y aceite, molineros).

De otra parte, los gremios de la construcción y ciertos segmentos del sector financiero seguramente se opondrían a la reforma propuesta al impuesto a las personas naturales (en particular, a la eliminación de ciertas deducciones como la del pago de intereses por adquisición de vivienda y aportes voluntarios a las pensiones), a juzgar por la experiencia del año 2006. Ello sugiere la importancia potencial, desde el punto de vista de la economía política, de incluir la eliminación del impuesto a las transacciones financieras, simultáneamente con la reforma integral del impuesto a la renta de las personas naturales. El sector financiero, en su conjunto, debería estar más interesado en la eliminación de este impuesto que en el mantenimiento de esas deducciones específicas. De incluir la eliminación simultánea de ese impuesto y de las deducciones especiales en el impuesto a la renta de las personas naturales, el Gobierno debería buscar una posición general expresa por parte de sus voceros más destacados. ANIF ha apoyado abiertamente la realización de una reforma en las líneas acá sugeridas, pero sería conveniente obtener el apoyo expreso de Asobancaria y los principales grupos financieros.

La eliminación del impuesto a las transacciones financieras, por demás, ayudaría al apoyo explícito al paquete tributario por parte de otros gremios y grupos económicos y mitigaría la oposición de otros. Al proponer su eliminación, habría que acometer una campaña vigorosa de opinión pública que demostrara que el impuesto encarece y limita el crédito e impide su extensión a sectores populares y que recae en mínima parte sobre las utilidades de los bancos, habida cuenta de que la creencia popular (y en algunos sectores políticos) es la de que este impuesto recae principalmente sobre las utilidades de los bancos.

Es probable que la mayoría de los gremios del sector agropecuario se oponga a la reforma tributaria estructural propuesta o a sus alternativas parciales, porque consideran que sus agremiados se benefician más del status quo, así esto no siempre sea cierto. En particular, se beneficiarían de manera especial de la reforma a los parafiscales, de la eliminación del impuesto a las transacciones financieras y de la simplificación general propuesta. Además, como se indicó atrás, la exclusión de un amplio número de productos agropecuarios del IVA ha tenido efectos contrarios a los esperados en varios sectores, en particular en el agropecuario. Buena parte del sector agropecuario se beneficiaría de poder descontar plenamente el IVA pagado en todos los insumos y bienes de capital que utiliza. Las empresas más modernas del sector, entre las que se incluyen las exportadoras, serían probablemente beneficiarias netas del cambio propuesto.

De otra parte, algunos subsectores se opondrían al gravamen de bienes, hoy día exceptuado o exento.

Por su parte, Acopi debería, en principio, apoyar la reforma dado que la gran mayoría de los pequeños empresarios que representa son claros beneficiarios de la reducción de la tasa al impuesto a la renta, de la drástica simplificación del sistema, de la eliminación del impuesto a las transacciones financieras y, especialmente, de la reducción de los parafiscales, tramitada simultáneamente como parte de una reforma laboral. Algo parecido debería suceder con Fenalco, aun cuando la historia sugiere que este gremio siempre se opone al aumento en las tasas del IVA y su posición con respecto a modificaciones en la estructura del IVA son difíciles de prever dado que podría haber intereses contrapuestos al interior del gremio.

V. Aspectos constitucionales y riesgos jurídicos

A. El aumento en tasas del IVA a productos de consumo popular

En lo que hace al IVA, en Sentencia C-776 de 2003 la Corte declaró inexequible el artículo 116 de la Ley 788 de 2002 que gravaba algunos productos exceptuados o exentos, argumentando, entre otras razones[40], que afectaba el ingreso "mínimo vital" de las familias de bajos ingresos y que no encontraba compensaciones adecuadas, habida cuenta del comportamiento del gasto público social en los años previos de crisis fiscal[41]. Por esta razón, algunas propuestas posteriores de reforma al IVA[42] contemplaban algún tipo de compensación para

[40] La otra razón fue la de la falta de debate abierto. Ver Restrepo, J.C. (2010) ¿Y de equidad qué? Reflexiones sobre el sistema tributario durante la administración Uribe Vélez.

[41] Sentencia C-776/03: "Cuando se extiende la base del IVA para gravar bienes y servicios, que antes habían sido excluidos para promover la igualdad real y efectiva (art. 13 de la C.P.) en un Estado Social de Derecho (art. 1° de la C.P.), el legislador tributario vulnera los principios de progresividad y equidad que rigen el sistema tributario (art. 363 de la C.P. y art. 95-9 de la C.P.), interpretados en consonancia con el derecho fundamental al mínimo vital (arts. 1° y 13 de la C.P. en concordancia con el artículo 334 C.P.), si i) de manera indiscriminada, sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación, se modifica un sistema tributario, ii) con graves falencias tanto en el lado de los ingresos provenientes de tributos con diseño progresivo como iii) en el lado del gasto encaminado a cumplir fines redistributivos, iv) mediante la ampliación de la base del IVA a todos los bienes y servicios de primera necesidad v) de los cuales depende ineludiblemente el goce efectivo del derecho al mínimo vital de un amplio sector de la población del país, dadas las insuficiencias de la red de protección social".

[42] El Proyecto de Ley 039 de 2006 (Cámara) se propuso una reforma del IVA teniendo en cuenta mecanismos de compensación, para evitar los problemas encontrados por la Ley 788/02 en términos de la implementación del 2% de IVA para productos excluidos. La propuesta consistía en "ampliar la base gravable del IVA gravando a la tarifa de 10% los bienes y servicios actualmente excluidos y exentos, excepto los servicios de educación, salud (incluidas las medicinas), servicios públicos de energía, gas y agua, transporte de pasajeros, alquiler de vivienda y la intermediación financiera, los cuales mantendrían su carácter de excluidos. Realizar una política compensatoria para los hogares que integran los niveles 1 y 2 del SISBEN (aproximadamente 5 millones) en la que se entregue una suma de dinero equivalente al aumento promedio del IVA por hogar, derivado de la aplicación de esta reforma. Esta política compensatoria implicaría un pago mensual de $233 mil por hogar".

estos sectores. Podría argumentarse que, al contrario de lo que sucedía en el 2002, la ampliación reciente del programa Familias en Acción permite compensar adecuadamente a las familias en niveles de ingreso cercanos al mínimo vital del impacto potencial del efecto de un aumento en el gravamen de bienes de primera necesidad antes exceptuados. No obstante lo anterior, para facilitar tanto la aprobación en el Congreso como por parte de la Corte se sugiere comprometerse con un aumento adicional del subsidio focalizados a familias en SISBEN 1 y 2. Sin embargo, se debe tener cuidado de no atar en la ley en forma mecánica el ajuste de las tasas y el nivel de compensación, por cuanto se crearía un precedente peligroso para cualquier ajuste tributario en el futuro.

B. La inflexibilidad creada por los Contratos de Estabilidad Jurídica: propuestas de manejo

La reciente proliferación de Contratos de Estabilidad Jurídica dificulta la aplicación de las recomendaciones de las propuestas previas con respecto a la eliminación o reducción de tarifas y privilegios tributarios en los impuestos a la renta. Como se observa en Cuadro 10, la mayoría de estos contratos han tenido el buen cuidado de "estabilizar" las ventajas concedidas por exenciones y deducciones especiales a las empresas respectivas y, en muchos casos, a sus accionistas. Por demás, algunas de las empresas más grandes del país han suscrito este tipo de contratos, de modo que una parte sustancial de los activos totales en algunos sectores se encuentran cubiertos por este tipo de protección como se observa en Cuadro 11. Si se permitiera que estas empresas se beneficien de la reducción propuesta a la tasa del impuesto a la renta de las empresas y de la unificación de la contabilidad comercial y tributaria, y, al mismo tiempo, conserven los beneficios actuales en materia de rentas exentas y deducción por adquisición de activos fijos, se mantendrían grandes inequidades entre empresas y la reforma al impuesto a la renta de las empresas tendría un costo fiscal tan alto que se haría necesario subir la tasa básica del IVA por encima del 20% o abandonar las propuestas de eliminación o reducción de alguno de los gravámenes más distorsionantes (al patrimonio empresarial, a las transacciones financieras o a los parafiscales).

Los fallos de la Corte ante demandas por inexequibilidad de la ley que autorizó los CEJ hacen explícito el hecho de que el Congreso no puede enajenar su capacidad de establecer un régimen tributario integral y aplicarlo a todos los contribuyentes, eliminando o reduciendo los privilegios "estabilizados" en los contratos. Sin embargo, según el fallo de la Corte, el Estado tendría que compensar a las empresas contratantes en tal eventualidad[43]. La Ley de Reforma podría determinar los criterios

[43] Sentencias C-242, C-320 y C-961 de 2006.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Cuadro 10
CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA: NORMAS ESTABILIZADAS

	% de Empresas con CEJ
(Art. 48) Dividendos y Participaciones de Socios no Gravables	84,1
(Art. 49) Determinación de los Dividendos y las Participaciones	90,9
(Art. 240) 33% Tarifa Imporrenta Empresarial	75,0
(Art. 240-1) 15% Imporrenta usuarios Zonas Francas	13,6
CEJ con cláusula de mejoramiento de normatividad	16,0

Fuente: Elaboración propia, a partir de MCIT.

Cuadro 11
EMPRESAS CON CEJ, ACTIVOS/ACTIVOS DEL SECTOR, INVERSIONES/PATRIMONIO

Sectores	Porcentaje en los activos del sector	Inversión como % del patrimonio	Número de empresas
Comercio al por mayor	0,4	11,0	2
Transporte por tubería	1,1	-	2
Fabricación de Maquinaria y Equipo	2,1	-	2
Construcción de Obras Civiles	2,4	28,3	1
Servicios sociales y de salud	3,3	211,5	1
Fabricación de prendas de vestir	6,5	3,5	1
Expendio de alimentos y bebidas	8,5	53,5	1
Productos Químicos	9,7	6,8	1
Productos Alimenticios	11,1	26,4	1
Derivados de petróleo y gas	12,0	13,8	2
Comercio de combustibles y lubricantes	17,2	63,4	4
Actividades Diversas de Inversión	17,2	7,9	7
Fabricación de vehículos automotores	19,4	13,3	2
Servicios Públicos	26,2	13,1	5
Comercio al por menor	28,9	74,7	1
Cervezas, gaseosas y otras bebidas suaves	40,1	5,9	4
Otras Actividades de Servicios	58,5	49,6	1
Aerolíneas Comerciales	78,1	116,8	1
Fabricación de productos de cemento	85,6	28,4	1

Nota: Activos correspondientes al año 2007. No fueron incluidas las siguientes empresas: Hotelería Internacional S. A., Inversiones Inmobiliarias de Colombia S.A., Arcelormittal Stainless Service Andino S.A., Leasing Bancolombia S.A. Paneltec S.A., Alfacer del Caribe, Biocombustibles Sostenibles de Caribe S.A.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Superintencia de Sociedades y MCIT, corte octubre de 2009.

para establecer la compensación, por ejemplo, disponiendo que esta sea equivalente a la prima pagada por dichos contribuyentes y a cualquier costo adicional ya incurrido en razón de las modificaciones legales posteriores a la firma de los CEJ, y los intereses correspondientes, como es la práctica en el derecho administrativo colombiano. Si bien esta norma probablemente sería demandada, la Corte podría o bien afirmar estos criterios o modificarlos parcialmente, pero en todo caso la fijación no quedaría enteramente en manos de árbitros o jueces individuales, reduciendo significativamente el riesgo jurídico para el Estado y los contribuyentes.

Sin embargo, debe reconocerse que esta opción, además de un riesgo jurídico alto, podría afectar la reputación internacional de Colombia en relación con su observancia de los contratos suscritos con empresas multinacionales. Si bien los beneficiarios de los CEJ conocen los riesgos que se derivan de la sentencia transcrita de la Corte y decidieron continuar con sus inversiones a pesar de conocerlos, algunas empresas extranjeras posiblemente alegarían que invirtieron bajo la expectativa de que el Estado mantendría la estabilidad de las normas tributarias objeto del Contrato y que la nueva legislación, así se ajuste a la jurisprudencia ya conocida, equivale en la práctica a un incumplimiento.

Una alternativa, que reduciría estos riesgos jurídicos y reputacionales, consistiría en terminar los CEJ hacia el futuro y permitir a los actuales o bien continuar operando bajo las normas estabilizadas y con la tarifa base actual del 33% (excepto en los casos de CEJ que hayan estabilizado las tarifas de impuesto a la renta de los usuarios de Zona Franca[44]) o bien terminar los CEJ de mutuo acuerdo, con la devolución de la prima pagada, y acogerse al nuevo régimen simplificado de tasa más baja. En efecto, no sería razonable ni equitativo permitir a los actuales signatarios gozar simultáneamente del beneficio de la reducción de la tasa base al 20%, el uso de la contabilidad comercial y adicionalmente los beneficios anteriores (en particular, la deducción del 40% por inversión en activos fijos), con lo que la tasa efectiva se situaría muy por debajo de la que hoy pagan. El régimen de CEJ se estableció para proteger a las empresas firmantes contra aumentos de su tasa efectiva, pero no para garantizarles una tasa efectiva más baja que para las demás empresas en la eventualidad de que la tasa general se redujera. Desde un punto de vista jurídico, ni la Ley que estableció los CEJ ni la mayoría de los contratos suscritos establecen que los firmantes se beneficiarían automáticamente de reducciones en la tasa general u otros cambios en el régimen tributario[45].

[44] Seis empresas con CEJ han estabilizado tarifas del nuevo régimen de Zonas Francas.

[45] Solamente 7 de los 44 contratos firmados revisados contienen una cláusula referente a la aplicación de nuevas normas tributarias favorables.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Una tercera alternativa consistiría en establecer el impuesto a la utilidad contable propuesto como un tributo nuevo, diferente al de renta, el cual se mantendría sin alteración. Este último (y el de patrimonio a las empresas, en caso de subsistir) daría origen a un crédito tributario contra el nuevo impuesto hasta llevarlo a cero[46]. Este crédito garantizaría que no se incremente la carga tributaria a quienes hoy pagan tasas efectivas superiores al 20% bajo el impuesto a la renta (y al patrimonio). En esta opción se mantendrían en su integridad los beneficios estabilizados en el impuesto a la renta bajo los CEJ, reduciendo significativamente los riesgos jurídicos y reputacionales[47]. Sin embargo, se perdería el objetivo deseado de simplificar el régimen tributario, puesto que subsistirían dos regímenes para todos los contribuyentes, y quienes hoy pagan tasas efectivas mayores al 20% (hasta de 33%) no obtendrían ninguna reducción en su carga tributaria total. Para reducir estos inconvenientes podría complementarse con la opción de pagar el nuevo impuesto de tasa más baja sin descontar el pago de otros impuestos, y en consecuencia liberarse de la obligación de presentar declaración de impuesto de renta bajo el régimen previo. Probablemente la mayoría de las empresas se acogería a esta opción (Cuadro 12).

Cuadro 12
ALTERNATIVAS FRENTE A LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA

Alternativa	Beneficio por simplificación	Beneficio por mayor equidad	Riesgo jurídico	Riesgo reputacional
Aplicar el nuevo impuesto a la utilidad comercial a todas las empresas y compensar los CEJ bajo criterios incluidos en la Ley	Alto	Alto	Alto	Alto
Mantener el impuesto de renta (y los beneficios de la CEJ) y descontarlo del nuevo impuesto a la utilidad comercial	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Opción de acogerse a nuevo impuesto o mantener los CEJ con el régimen anterior	Medio	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia.

[46] De modo que las empresas que tributan más del 20% de sus utilidades por concepto del impuesto a la renta (y al patrimonio) no tendrían que pagar nada por el nuevo impuesto y aquellas que tributan menos, en razón de los privilegios que detentan, tendrían que pagar la diferencia.

[47] No pueden descartarse algunos riesgos de pérdida de reputación e incluso jurídicos, si bien seguramente menores, derivados de alegatos de que el nuevo impuesto constituye una forma indirecta de burlar la estabilidad pactada.

De la discusión previa resulta claro que, en cualquier caso, sería necesario proceder a un análisis más detallado de los riesgos jurídicos y de reputación de estas alternativas, antes de inclinarse por una de ellas. En cualquier caso, como se dijo atrás, el Gobierno debería invocar los principios constitucionales de "equidad, eficiencia y progresividad" como la motivación fundamental de la reforma propuesta. La exposición de motivos y el debate público debe insistir en que el sistema tributario actual y, en particular, la proliferación de beneficios particulares amparados por los CEJ, no cumple con ninguno de estos principios constitucionales, como se demostró en la sección segunda. Esta argumentación facilitaría que la Corte acepte las normas incluidas con respecto al tratamiento de los CEJ y obtener un amplio apoyo político y de opinión a favor de la reforma.

Finalmente, habida cuenta de antecedentes jurisprudenciales alrededor del principio de confianza legítima[48], es posible que sea necesario establecer que el nuevo régimen de impuesto a la renta de las empresas se aplique sólo después de algunos años para contribuyentes con rentas exentas y que la tarifa para zonas francas se eleve gradualmente para equipararla a la tarifa general.

[48] Principio de confianza legítima: consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado. La Corte ha utilizado este principio para declarar inexequibles acciones que harían desaparecer de forma inmediata beneficios tributarios (por ejemplo, terminar de tajo una exención) que presumiblemente habían sido tenidos en cuenta cuando sus beneficiarios efectuaron inversiones.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Bibliografía

Arbeláez, María Angélica y Camila Salamanca (2008). *Estimación del tamaño de la banca privada en Colombia*. Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre. Mimeo

Banco de la República y Fedesarrollo (2006). *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Richard Bird, James Poterba y Joel Slemrod (eds.) Compilación de Juan José Echavarría. Banco de la República. Fedesarrollo. Bogotá.

Bernal, Raquel, *et. al.* (2009). "Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF". Universidad de los Andes. *Documento CEDE. 2009/16 de julio.* Bogotá.

Bird, Richard (1989). "The administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries", In: Gillis, M. (ed.) *Tax reform in Developing Countries. Duke University Press*. Durham.

_____and Eric Zolt (2005). "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries". *International Tax Program Papers No. 0508*, International Tax Program, Institute for International Business, University of Toronto.

Bosch, Mariano (2006). "Job Creation and Job Destruction in the Presence of Informal Labour Markets". Center of Economic Performance. *Discussion Paper No. 761*, LSE, Londres.

Cárdenas, Mauricio y Valerie Mercer-Blackman (2006). *Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad*. Fedesarrollo. Bogotá. *Cuadernos de Fedesarrollo. No. 19*.

Consejo Privado de Competitividad Colombia (2009). *Informe Nacional de Competitividad 2009-2010: Ruta a la Prosperidad Colectiva*. Capítulo 2. CPC. Bogotá.

Contraloría General de la Nación (2002). *Reasignación de la carga tributaria en Colombia propuestas y alternativas*. Alfaomega Colombiana, CGN. Bogotá.

Cruz, Ángela (2009). "Evasión del impuesto al valor Agregado (IVA) en Colombia: 2000-2008". Subdirección de Gestión de Análisis Operacional. DIAN. *Cuaderno de Trabajo*. Bogotá

Engel, Eduardo, Alexander Galetovic and Claudio Raddatz (1997). "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic". Department of Applied Economics. *Working Paper 41.* University of Chile, Santiago.

Galindo, Arturo J. and Marcela Meléndez (2010). "Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia". Research Department, IADB. *Working Papers.* Washington, DC.

Gaviria, Alejandro y Felipe Barrera (2003). *Efficiency of Colombian Schools*. Fedesarrollo. Bogotá. Mimeo.

Goñi, Edwin, Humberto López and Luis Servén (2006). "Getting real about inequality". World Bank. Policy Research *Working Paper No. 3815, January*. Washington, DC.

Gordon, Roger and Wei Li (2005). "Tax structure in developing countries: many puzzles and possible explanation". NBER. *Working Paper No. 11267*. Washington, DC.

Kaplow, Louis (2006). "Taxation". NBER. *Working Paper No. 12061*. Washington, DC.

López, Cecilia, Alberto Bayona, Yesid Castro (1979). *Mercado de alojamiento turístico de las cajas de compensación familiar*. Fedesarrollo, Corporación Nacional de Turismo-CNT. Bogotá

Lora, Eduardo (2007). "Trends and Outcomes of tax Reform" In: Lora, E. (ed.) *The state of state reform in Latin America*. Inter-American Development Bank - IADB. Washington, DC.

Lozano, Ignacio y Jorge Ramos (2000). Análisis sobre incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras. Banco de la República. *Borradores Semanales de Economía No. 143*. Bogotá.

Marulanda, Beatriz, Mariana Paredes y Lizbeth Fajury (2010). Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrenio. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento-CAF. Debates Presidenciales. Disponible en: http://www.caf.com/attach/17/default/Bancarizaci%C3%B3n.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2009. Ministerio, Bogotá.

Mondragón-Vélez, Camilo, Ximena Peña y Daniel Wills (2009). "Labor Market Rigidities and Informality in Colombia". Universidad de los Andes. *Documento CEDE. 2010/7*. Bogotá.

Olivera, Mauricio, Mónica Pachón y Guillermo Perry (2009). *La economía política de las reformas fiscales en Colombia*. Fedesarrollo. Mimeo.

Perry, Guillermo, *et. al.* (2007). Informality Exit and Exclusion. World Bank, The World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC.

Restrepo, Juan Camilo (2010). *¿Y de la equidad qué? Reflexiones sobre el sistema tributario durante la administración Uribe Vélez*. Biblioteca Jurídica Diké. Bogotá.

Santa María, Mauricio, Fabián García y Ana Virginia Mujica (2009). "Los costos no salariales y el mercado laboral: Impacto de la reforma a la salud en Colombia". Fedesarrollo. *Working Paper No. 43 agosto*. Bogotá.

_____Steiner y Erika Schutt (2010). *Hacia un mercado laboral más incluyente: el camino para superar la pobreza*. Fedesarrollo. Bogotá. Mimeo.

Shome, Parthasarathi (1999). "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration". International Monetary Fund – IMF. Fiscal Affairs Department. *Working Paper No. 99/19*. Washington, DC.

Unidad de Planeación Minero Energética-UPME (2009). *Cadena del petróleo 2009*. Ministerio de Minas y Energía. UPME. Bogotá.

Vargas Lleras, Germán (2009). Plataforma política candidatura presidencial. Bogotá. Mimeo.

Zee, Howell (2005). "Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and Comparative Country Developments". International Monetary Fund – IMF. Fiscal Affairs Department. *Working Paper No. 05/87*. Washington, DC.

LUCHA INTEGRAL CONTRA LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA:

REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Editores
Leonardo Villar
Daphne Álvarez

Autores
Guillermo Perry
Víctor Saavedra
Fernando Cepeda
Andrés Hernández
Mónica Pachón
Elisabeth Ungar
María Margarita Zuleta
Juan Camilo Medellín
Fabián Conde
Vivian Newman
María Paula Ángel
María Ximena Dávila
Carolina Villadiego
Juan Sebatián Hernández

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Corrupción, crecimiento y desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia

Guillermo Perry R.[†]
Victor Saavedra M.

Resumen Ejecutivo

Este trabajo pretende:

- ❒ Ilustrar la importancia del problema de la corrupción para el desarrollo económico de los países.
- ❒ Describir comparativamente la evolución de las percepciones de corrupción en Colombia y su impacto sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones nacionales.
- ❒ Ofrecer un marco conceptual para comprender los canales a través de los cuales la corrupción afecta el crecimiento económico y la legitimidad del Estado, así como los factores que determinan los niveles de corrupción en un país.
- ❒ Y a partir de ellos extraer las características y algunos elementos claves de una posible estrategia anti-corrupción efectiva para Colombia.

Se demuestra que es necesario adoptar un enfoque integral que considere tanto la efectividad o debilidad de los instrumentos disuasorios (penas efectivas y rendición de cuentas), como los elementos estructurales que aumentan o reducen las oportunidades de captura y corrupción en lo económico y lo político y, finalmente, pero no menos importante, la ética imperante entre los habitantes del país. Esta última afecta tanto su comportamiento frente a las oportunidades e instrumentos disuasorios,

[†] Agradecemos los comentarios de Leonardo Villar, Daphne Álvarez, Camila Pérez y Mónica Pachón a versiones anteriores de este artículo.Naturalmente, las opiniones y conclusiones en el expresadas solo comprometen a los autores.

Este artículo se publicó originalmente en Perry, G. (2018). Corrupción, Crecimiento y Desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia. En L. Villar, & D. Álvarez (Eds.), *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: Reflexiones y propuestas* (pp. 17-46). Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.

como la efectividad o ausencia de sanción social ante los hechos de corrupción. Son las múltiples interacciones entre estos tres grupos de factores lo que determina el nivel de corrupción imperante en una sociedad y, por lo tanto, solamente resulta efectiva una estrategia que opere integralmente sobre todos ellos.

El documento analiza someramente los problemas colombianos en los tres niveles y concluye que en el caso colombiano cualquier estrategia efectiva requiere, cuando menos:

- Una reforma a nuestro sistema de justicia, control y supervisión de la acción pública, para reforzar los elementos disuasorios;

- Una reforma electoral y una mayor transparencia y competencia en los procesos de contratación y licitación pública, que limiten las enormes oportunidades de corrupción que, conjuntamente con la debilidad o captura de los instrumentos punitivos para las violaciones de la ley electoral y la corrupción administrativa, han llegado a generalizar el círculo vicioso de 'tu me financias mi campaña electoral y yo te pago con contratos públicos'. Este círculo vicioso caracteriza hoy buena parte del accionar político y la administración pública en nuestro país, especialmente a nivel territorial, por lo cual estas reformas y las de los elementos disuasorios deben poner especial atención a su impacto sobre el funcionamiento de la política, la contratación y la supervisión y control, especialmente a nivel sub-nacional;

- Un compromiso efectivo de los gremios, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales y partidos y movimientos políticos, en promover un cambio de conducta entre sus afiliados y agremiados y una menor tolerancia de la sociedad ante los hechos de corrupción.

El trabajo recomienda que los centros de pensamiento dediquen más atención al examen y comprensión de esta problemática y que el próximo Gobierno establezca una Comisión Asesora de expertos nacionales e internacionales con el mandato de elaborar una estrategia integral detallada contra la corrupción, como se hizo en Chile con la Comisión Engel, y se comprometa a llevar a cabo sus recomendaciones.

I. Introducción

La corrupción, entendida como "el abuso del poder encomendado para el beneficio privado"[2], es hoy generalmente considerada como uno de los principales obstáculos al desarrollo de una economía próspera y equitativa y de un sistema de gobierno

[2] Transparencia Internacional (https://www.transparency.org/what-is-corruption).

que responda efectivamente a las necesidades de los ciudadanos y sea considerado legítimo por ellos. Dos de las principales publicaciones recientes sobre el tema concluyen: "la inadecuada asignación de recursos públicos y humanos por una elevada corrupción impiden el funcionamiento del gobierno y la economía"[3] y esta erosiona la "legitimidad porque afecta la percepción sobre la justicia en el proceso de toma de decisiones públicas"[4].

La corrupción es un fenómeno complejo, de muy variadas causas que interactúan entre sí para producir un 'equilibrio social deficiente', en el que participan políticos de elección, burócratas, empresarios, y ciudadanos y ninguno de ellos tiene incentivos suficientes para intentar cambiar unilateralmente ese estado de cosas que a todos perjudica. Por el contrario, una acción concertada entre estos actores puede reducir significativamente el fenómeno y llevar a la sociedad a un 'mejor equilibrio'[5]. Por ello países de niveles similares de desarrollo se ubican en diferentes equilibrios de niveles de corrupción[6]. En diversos estudios, la permanencia de altos niveles de corrupción ha sido asociada a una clase media poco consolidada[7], a la existencia de comportamientos rentistas en la regulación y los contratos entre burócratas y empresarios[8], a contrapesos escasos y deficientes en los sistemas democráticos[9], si bien estos pueden ser contrarrestados en parte por una prensa libre[10], y, finalmente, a una estructura institucional asociada con la persistencia de élites extractivas[11].

Los escándalos de corrupción recientes y la percepción generalizada de que el problema ha aumentado en forma significativa en los últimos años, tanto en Colombia como en otros países de América Latina, están afectando considerablemente la confianza de los ciudadanos en las instituciones

3 Myriam Golden y R. Fisman. Corruption: What Everyone Needs to Know. Oxford University Press, 2017. Página 3.

4 World Bank. 2017. World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648- 0950-7. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. Página 77.

5 T.C. Schelling, Micromotives and Macrobehavior (New York: W.W Norton, 1978), J. C. Scott, Comparative Political Corruption (Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, 1972).

6 M Gladwell, The tipping point: How little things can make a big difference (Boston: Little, Brown, 2002), M

7 S.M. Lipset, Political Man: The Social bases of Politics (expanded ed.), Baltimore; John Hopkins University Press, 1981.

8 AO Krueger "The Political Economy of the renk seeking society", American Economic Review 64(3) 1974.

9 J. Ferejohn, "Incumbent Performance and Electoral Control", Public Choice 50 (1-3) 1986

10 Aymo Brunetti y Beatrice Weder, "A free press is bad news for corruption" (2002), Journal of Public Economics.

11 D. Acemoglu y James Robinson, Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty (New York: Crown Publishing, 2012).

gubernamentales, en el sector privado, en los medios de comunicación y en otros actores sociales[12]. En la mayoría de los países este problema ha llegado a ocupar uno de los primeros lugares en las preocupaciones que sus habitantes señalan en las encuestas de opinión y ha saltado al centro de los debates políticos. En algunos países ha llegado a provocar grandes movilizaciones ciudadanas y cambios de Gobierno.

El objetivo de este documento es el de ilustrar la importancia del problema de la corrupción para el desarrollo económico de los países, describir comparativamente la evolución de las percepciones de corrupción en Colombia y su impacto sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones nacionales, ofrecer un marco conceptual para comprender los canales a través de los cuales la corrupción afecta el crecimiento económico y la legitimidad del Estado, así como los factores que determinan los niveles de corrupción en un país, y a partir de ellos extraer las características y algunos elementos claves de una posible estrategia anti-corrupción efectiva para Colombia.

El trabajo demuestra que es necesario adoptar un enfoque integral que considere tanto la efectividad o debilidad de los instrumentos disuasorios (penas efectivas y rendición de cuentas), como los elementos estructurales que aumentan o reducen las oportunidades de captura y corrupción en lo económico y lo político y, finalmente, pero no menos importante, la ética imperante entre los habitantes del país. Esta última afecta tanto su comportamiento frente a las oportunidades e instrumentos disuasorios, como la efectividad o ausencia de sanción social ante los hechos de corrupción. Son las múltiples interacciones entre estos tres grupos de factores lo que determina el nivel de corrupción imperante en una sociedad y, por lo tanto, solamente resulta efectiva una estrategia que opere integralmente sobre todos ellos.

El documento analiza someramente los problemas colombianos en los tres niveles y concluye que en el caso colombiano cualquier estrategia efectiva requiere, cuando menos:

1. Una reforma a nuestro sistema de justicia, control y supervisión de la acción pública, para reforzar los elementos disuasorios;

2. Una reforma electoral y una mayor transparencia y competencia en los procesos de contratación y licitación pública, que limiten las enormes oportunidades de corrupción que, conjuntamente con la debilidad o captura de los instrumentos punitivos para las violaciones de la ley electoral y la corrupción administrativa, han llegado a generalizar el círculo vicioso de 'tu me financias mi campaña electoral y yo te pago con contratos

[12] Latinobarómetro 2017 y Kevis Casas-Zamora "Beyond the Scandals, The Changing Context of Corruption in Latin America", 2017. The Interamerican Dialogue, 2017. Ver Sección III de esta introducción.

públicos'. Este círculo vicioso caracteriza hoy buena parte del accionar político y la administración pública en nuestro país, especialmente a nivel territorial, por lo cual estas reformas y las de los elementos disuasorios deben poner especial atención a su impacto sobre el funcionamiento de la política, la contratación y la supervisión y control, especialmente a nivel sub-nacional;

3. Un compromiso efectivo de los gremios, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales y partidos y movimientos políticos, en promover un cambio de conducta entre sus afiliados y agremiados y una menor tolerancia de la sociedad ante los hechos de corrupción.

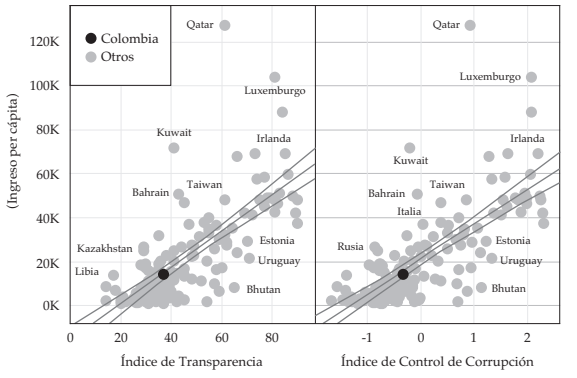
El trabajo recomienda que los centros de pensamiento dediquen más atención al examen y comprensión de esta problemática y que el próximo Gobierno establezca una Comisión Asesora de expertos nacionales e internacionales con el mandato de elaborar una estrategia integral detallada contra la corrupción, como se hizo en Chile con la Comisión Engel, y se comprometa a llevar a cabo sus recomendaciones.

La estructura del documento, después de esta Introducción y Resumen, procede con la Sección II, que ilustra la evidencia existente sobre la estrecha asociación que existe entre el control de la corrupción, el crecimiento y el desarrollo económico y discute los canales a través de los cuales la corrupción puede afectar el crecimiento económico. Luego la Sección III examina la situación y evolución de la percepción de corrupción en Colombia en comparación con otros países, en particular de la región latinoamericana. Posteriormente la Sección IV presenta el marco conceptual utilizado en este trabajo para el análisis de los determinantes de la corrupción y la Sección V su aplicación a Colombia para extraer los elementos que deben conformar una estrategia anti corrupción efectiva en el país. La sección VI concluye.

II. Corrupción, crecimiento económico y desarrollo

A nivel global existe una estrecha asociación positiva entre nivel de desarrollo, medido como PIB per cápita, y percepciones de control de corrupción y transparencia, como se observa en el Gráfico 1. Colombia está en la media de estas regresiones indi-

Gráfico 1
INGRESO PER CÁPITA VS ÍNDICE DE TRANSPARENCIA E ÍNDICE DE CONTROL DE CORRUPCIÓN 2016



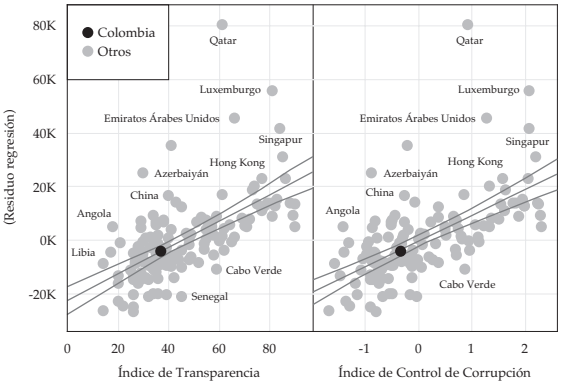
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y Transparencia internacional.

cando que no tenemos niveles atípicos de percepción de corrupción dado el nivel de desarrollo del país.

Asimismo, existe una asociación positiva entre crecimiento económico y percepciones de control de corrupción y transparencia, controlando por el nivel de desarrollo (Ver Gráfico 2). En otras palabras, entre países con un nivel de desarrollo similar, parece tender a crecer más aquel donde se percibe una mayor transparencia y un mayor control a la corrupción. Colombia también está cerca de la línea de regresión en este caso.

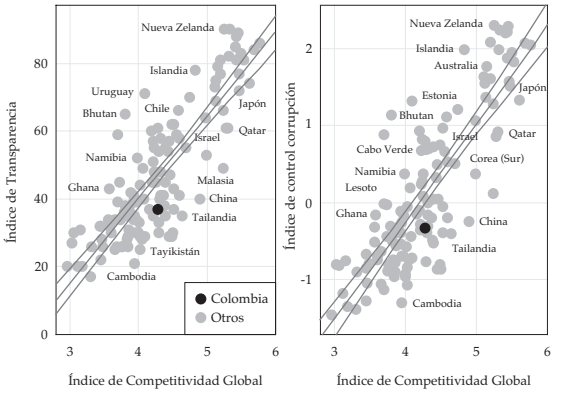
En forma similar el Gráfico 3 muestra una estrecha asociación positiva entre los índices de competitividad y las percepciones de transparencia y control de corrupción.

Gráfico 2
TASAS DE CRECIMIENTO VS ÍNDICES DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE CORRUPCIÓN, CONTROLANDO POR INGRESO PER CÁPITA INICIAL (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y Transparencia internacional.

Gráfico 3
CORRELACIÓN ENTRE COMPETITIVIDAD, CONTROL DE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial, Banco Mundial y Transparencia internacional.

Debe advertirse que los índices existentes, y en particular los utilizados en este trabajo, miden percepciones de transparencia y control de corrupción y que diferencias o variaciones en estas percepciones pueden no siempre reflejar bien las diferencias o variaciones en la realidad subyacente de estos fenómenos. Aun así, las percepciones de corrupción afectan el comportamiento de los agentes económicos y por ello, en buena medida, se encuentra una relación tan estrecha entre estos índices y el crecimiento económico, controlando por el nivel de desarrollo.

Asimismo, debe señalarse que los gráficos anteriores sugieren, pero no demuestran, una posible relación causal entre transparencia y control de corrupción, de una parte, y competitividad, creci-

miento económico y nivel de desarrollo, de la otra. Pudiera ser que estas estrechas asociaciones fueran el resultado de una causalidad inversa: vale decir, que los países más ricos o que crecen más pueden disponer de mayores recursos financieros, humanos e institucionales para controlar la corrupción, y/o sus ciudadanos, mejor educados, exigen en ellos una mayor transparencia y un mayor control de la corrupción. O la asociación entre estas variables podría ser el resultado de que haya otros factores que las determinan simultáneamente y, por tanto, que no haya ninguna causalidad entre ellas.

Varios estudios econométricos, utilizando diversas técnicas estadísticas, han tratado de superar estos problemas de identificación de las relaciones de causalidad y, aunque los resultados no son totalmente concluyentes, la mayoría de ellos parece indicar que, si bien hay evidencia de causalidad inversa entre nivel de desarrollo y control de corrupción, también la hay de que, controlando por el nivel de desarrollo y por otros determinantes de las tasas de crecimiento económico, los países que controlan mejor la corrupción tienden a crecer a tasas mayores en el mediano y largo plazo. Véase al respecto, por ejemplo, P. Mauro (1995), Fisman, R. and Svensson, J. (2007), M. Hallward-Driemeier y L. Pritchett (2015), Hanousek y Kochanova (2015), y M. Girijankar y S. Shrabani (2016).

La conclusión anterior no resulta sorprendente cuando se analizan los canales a través de los cuales la corrupción puede afectar negativamente el crecimiento económico de mediano y largo plazo, a saber:

- **Impacto sobre la cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos**

La corrupción en la contratación, el pago ilegal para obtener servicios o evitar el cumplimiento de requisitos y la resultante ineficiencia del gasto afectan directamente la prestación de los servicios estatales, con consecuencias negativas sobre la cobertura y calidad de la infraestructura, la educación y la salud públicas, el acceso a la justicia y su imparcialidad y el orden y la seguridad pública[13].

Además, afecta la disposición a pagar impuestos, pues los ciudadanos se sienten justificados a evadirlos o eludirlos ante el acceso difícil y desigual a la prestación de servicios estatales y públicos. Por esta razón resulta menos efectivo su control y recaudo. A ello hay que añadir el impacto directo sobre control y recaudo de hechos de corrupción en las administraciones de impuestos. Los menores recaudos resultantes reducen aún más los recursos de que dispone el Estado para prestar servicios públicos y controlar la corrupción en su prestación, así

[13] Benjamin, Olken "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia" 2007. Journal of Political Economy, vol 115, no 2.

como para controlar la evasión de impuestos, con lo cual se genera y consolida un círculo vicioso[14].

La corrupción conduce también a captura e ineficiencia en la regulación de los servicios públicos e incide también por esta vía en una menor cobertura y calidad de ellos.

Como resultado, la menor cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos acaba limitando los niveles de inversión y productividad de todas las actividades económicas.

❍ **Distorsiones en la asignación de recursos**

La mayor evasión y elusión tributaria (la proliferación de privilegios tributarios en países como Colombia es, en buena medida, una consecuencia directa del alto nivel de corrupción en el sistema político), además de su incidencia en una menor producción de bienes y servicios públicos, obliga también a tener altas tasas impositivas en otros sectores. Estas acaban distorsionando gravemente las decisiones de inversión y reduciendo la competencia económica.

Estos problemas de distorsión y eficiencia se agravan por el hecho de que la corrupción lleva también a tener una alta y desigual protección arancelaria, privilegios ineficientes en el otorgamiento de subsidios y captura regulatoria en actividades altamente reguladas como los servicios públicos y el sector financiero[15].

❍ **Pérdida de legitimidad y confianza en las instituciones y debilitamiento de la gobernabilidad**

La pérdida de legitimidad de las instituciones causada por la corrupción conduce a un distanciamiento de los individuos de la estructura institucional formal. Esto conlleva a la prevalencia y persistencia en el tiempo de instituciones (definidas como las reglas del juego que definen las interacciones humanas-North, 1991-) informales asociadas con la ilegalidad (más allá de la corrupción) en los distintos ámbitos de la sociedad, así como a la pérdida de gobernabilidad (Alvarez-Villa, 2018).

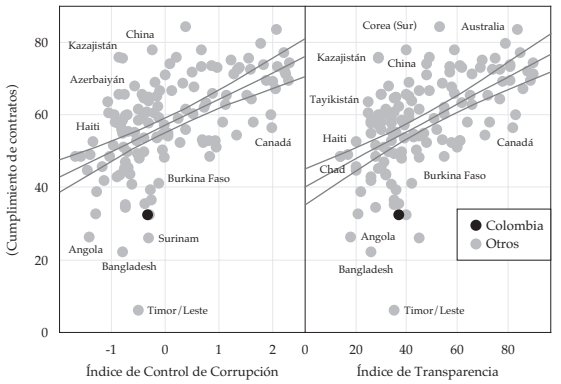
La pérdida de confianza en las instituciones puede generar resignación frente al fenómeno mismo de la corrupción. La percepción de la corrupción como algo cotidiano y omnipresente desincentiva su denuncia y su sanción social, promoviendo un círculo vicioso. En particular, la corrupción resulta en ineficacia del sistema judicial y pérdida de confianza en la justicia. Estos factores debilitan el cumplimiento contractual y la protección a los derechos de propiedad (en los que el país está muy por debajo de lo que cabría esperar para su

[14] Alm, James; Martinez-Vazquez, Jorge; and McClellan, Chandler, "Corruption and Firm Tax Evasion" (2014). International Center for Public Policy Working Paper Series. Paper 2.

[15] Daniel Treisman, "The causes of corruption: a cross-national study", 2000. Journal of Public Economics, 399-457.

nivel de desarrollo, como se observa en el Gráfico 4), que son factores claves para el funcionamiento eficiente de los mercados y los niveles y calidad de la inversión, la innovación y la productividad.

Gráfico 4
CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS, CONTROL DE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y Transparencia internacional.

La pérdida de confianza en las instituciones del país resulta especialmente grave para la inversión extranjera y el comercio internacional, por el aumento de los riesgos y la mayor incertidumbre. Pero, en un mundo crecientemente globalizado, esta pérdida de confianza también conduce cada vez más al éxodo de capitales financieros nacionales y del capital humano del país.

❍ **Trámites excesivos y arbitrariedad en su aplicación**

Un cuarto canal es el frecuente exceso de trámites y arbitrariedad en las decisiones públicas que conllevan altos costos y tiempos requeridos en los procedimientos para crear, operar y liquidar empresas. El exceso de trámites crea oportunidades de corrupción y, al ser percibidos como innecesarios o injustos, la estimula, por cuanto muchos agentes se sienten justificados en evadirlos. Y, por supuesto, hace más difícil controlarla.

La misma creación y permanencia de trámites excesivos o ineficientes (así como de 'huecos' que facilitan la elusión y evasión tributaria y regulatoria) son con frecuencia el resultado de la corrupción o captura de los procesos legislativos.

Estos problemas afectan principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, a las empresas nuevas y a las que tienen mayor potencial de crecimiento.

III. Corrupción, competitividad y pérdida de confianza en las instituciones: colombia y américa latina

Según el Índice Global de Competitividad 2017 del Foro Económico Mundial, la corrupción es uno de los principales factores que afecta hacer negocios en América Latina y el Caribe (ALC en adelante) y, según el Latinobarómetro 2017, la corrupción es el tercer problema más importante que afectaba a los países de la región en ese año.

Estos datos son consistentes con lo que reportan otros indicadores internacionales que informan sobre la materia. El Índice de Percepción de Control

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 263-288

de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional[16] muestra niveles relativamente bajos de percepción de control de la corrupción en la región de América Latina y el Caribe, en promedio. En el año 2016, el IPC promedio de nuestra región era de 39 puntos, muy por debajo del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) -68,6 puntos-, e inferior también al promedio de la región Asia Pacífico -43,8 puntos-.

De manera similar, los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial[17] (2016) reportan debilidades tanto en efectividad gubernamental como en control de corrupción en la región, los dos con un percentil de 54 para el promedio de América Latina y el Caribe; en ambos casos muy por debajo del promedio de la OCDE -88 y 85, respectivamente- y similares a los de la región Asia Pacífico -53 y 56, respectivamente-. El Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial[18] reporta igualmente niveles significativos de incidencia de la corrupción en lo que refiere a la frecuencia percibida de pagos irregulares y sobornos, con puntaje de 3,5 para el promedio de nuestra región en el control a este tipo de corrupción, muy por debajo del promedio de la OCDE -5,5 puntos-.

Por otra parte, en la región se han revelado múltiples casos de corrupción en los últimos años. Esto ha contribuido, en el corto plazo, al deterioro de dichos indicadores[19], ha provocado profundas crisis de gobernabilidad y ha contribuido al deterioro de la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas[20].

La situación de Colombia hace parte de este fenómeno regional. Según el Índice de Control de Co-

16 El IPC mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público en escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio).

17 Índice de Efectividad Gubernamental mide, en escala de-2,5 (débil) a 2,5 (fuerte), la percepción de (i) la calidad de los servicios públicos, (ii) la calidad de la administración pública y el grado de su independencia de las presiones políticas, (iii) la calidad de la formulación e implementación de políticas, y (iv) la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas. El Índice de Control de la Corrupción mide, en igual escala, la valoración de encuestados y opiniones de expertos sobre el abuso del poder público para el beneficio privado.

18 El Indicador de Pagos Irregulares y Sobornos mide, en escala de 1 (muy común) a 7 (nunca ocurre), la frecuencia con que empresas realizan pagos relacionados con (a) importación y exportación; (b) servicios públicos; (c) pago de impuestos anuales; (d) adjudicación de contratos públicos y licencias; y (e) obtención de decisiones judiciales favorables.

19 Mucha de la información que alimenta los diferentes indicadores es de percepción; y suele haber un rezago entre acciones que haya podido tomar un gobierno y las percepciones de la ciudadanía.

20 Según Informe de Latinobarometro sobre la confianza 1995-2015, por ejemplo, 44% de los encuestados reportaba tener "Mucha" o "Algo" de confianza en el Gobierno en 2013, que se compara a la baja con 33% en 2015; y si bien los partidos políticos históricamente han reportado bajos niveles de confianza, igualmente pasan de tener 23% de los encuestados reportando tener "Mucha" o "Algo" de confianza en 2013 a 20% en 2015.

rrupción del Banco Mundial, Colombia, se encuentra en un grupo intermedio de países en la región (Ver Gráfico 5). Salvo Chile, Uruguay y Costa Rica, los países de la región están mal calificados en los indicadores globales de percepción de corrupción. La comparación de los 2 mapas sugiere que Colombia estaba peor en 1996 (cuando comenzó a calcularse este índice) que en la última medición en 2016, pero al mirar la serie anual se observa que la mejoría en estos índices relativos tuvo lugar entre 1996 y 2001 (y un comportamiento estable entre 2002 y 2005), siendo evidente un deterioro de ahí en adelante.

Consistente con esta tendencia, los indicadores domésticos y externos indican que hay signos recientes preocupantes para Colombia, con consecuencias sobre competitividad, gobernabilidad y confianza en las instituciones. En cuanto a la percepción nacional, en las encuestas bimensuales de Invamer-Gallup se encuentra que más del 90% de la población desaprueba la gestión en la estrategia contra la corrupción, con una tendencia de mediano plazo al empeoramiento. También el país ha mostrado desde el año 2005 una tendencia a empeorar en el ranking internacional de Transparencia Internacional, pasando de la posición 56 entre 152 países ese año a 92 entre 176 países en el año 2016. Esta tendencia de empeoramiento también ha sido pronunciada en Perú y México y en menor medida en Brasil. Argentina tuvo un fuerte empeoramiento entre 2000 y 2005 y se ha mantenido en niveles elevados de percepción de corrupción. En el Índice de Control de Corrupción del Banco Mundial, Colombia también ha empeorado desde el 2005, con un comportamiento similar al de Perú, México y Brasil (Ver Gráfico 6).

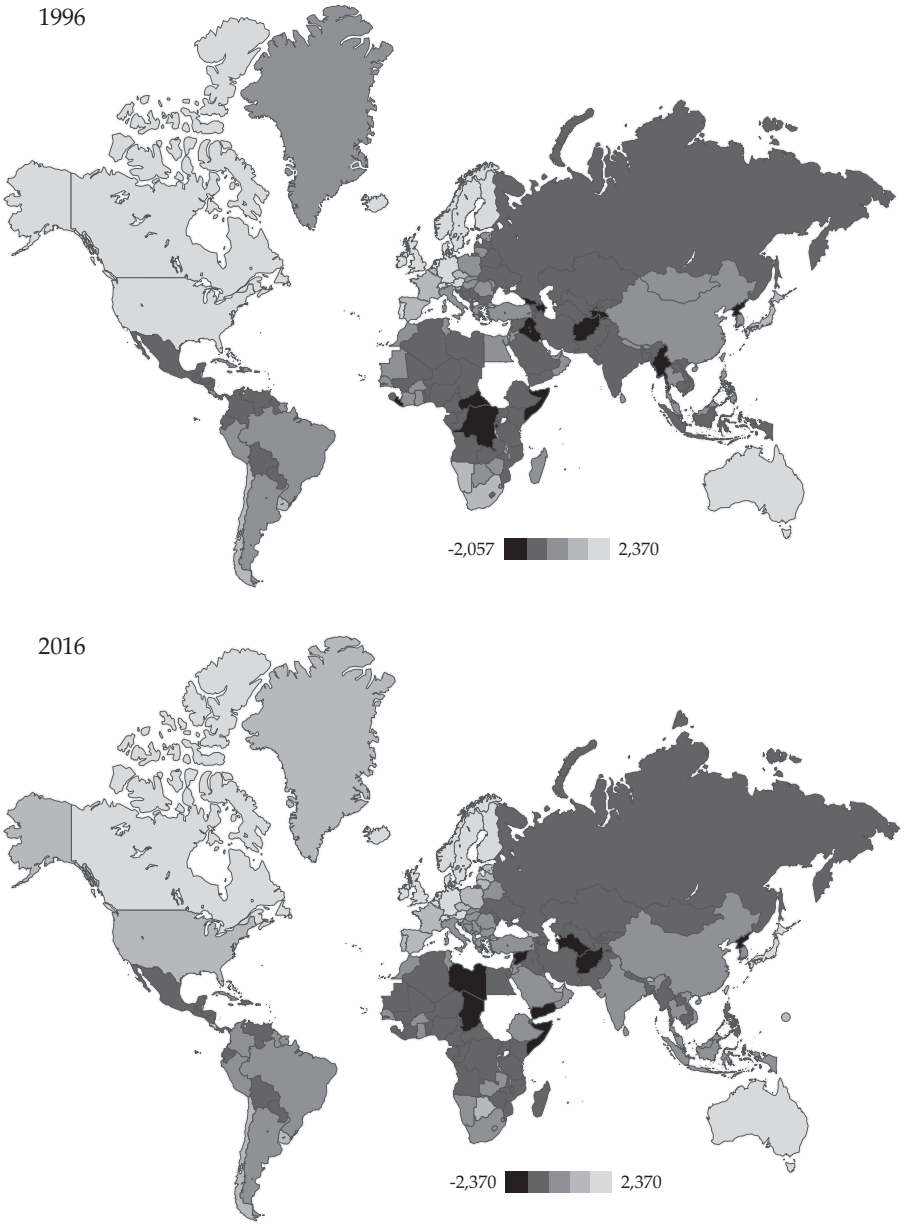
Ahora bien, pese al empeoramiento en los Índices de Control de la Corrupción, Colombia se ha mantenido constante en el ranking de competitividad del Foro Económico Mundial, debido a que hubo mejoras en otros determinantes de la competitividad, como la facilidad para hacer negocios. En otras palabras, Colombia tiene peores niveles en la percepción de corrupción de lo que se esperaría para su nivel de competitividad, lo que, de no corregirse, puede eventualmente constituirse en una importante limitante para la competitividad del país.

En los indicadores de corrupción en el sector público del Foro Económico Mundial (2017- 2018) Colombia tiene peores resultados que el promedio de la región; en "desvío de recursos públicos" Colombia aparece en la posición 13 entre 17 países de América Latina, en "favoritismo de decisiones políticas" en la 10 entre 17 países y en "transparencia de las políticas de gobierno" en la 8 entre 17. En los indicadores del sector privado se ubica en la posición 8 entre 17 en "comportamiento ético de las firmas" y en "pagos irregulares y sobornos" y en la 10 en "ética y corrupción".

La percepción de niveles muy altos y crecientes de corrupción, reforzada por los escándalos recientes de corrupción política (entre ellos los de la llamada para-política), los sobornos realizados por Odebrecht

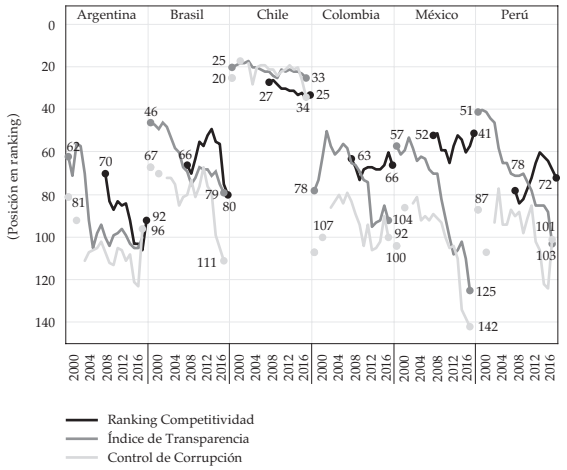
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 263-288

Gráfico 5
ÍNDICE DE CONTROL DE CORRUPCIÓN, 1996 Y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

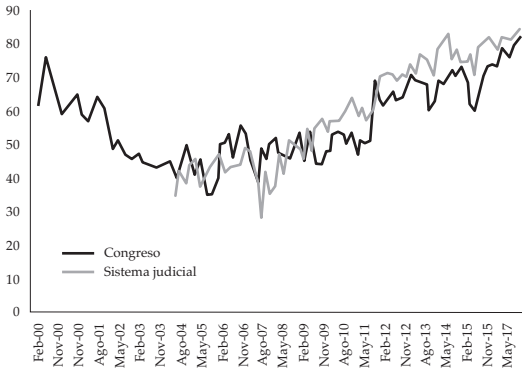
Gráfico 6
POSICIÓN EN RANKINGS DE COMPETITIVIDAD (WEF), CONTROL DE CORRUPCIÓN E ÍNDICE DE TRANSPARENCIA, 1998-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial, Banco Mundial y Transparencia internacional.

a varios altos funcionarios de las administraciones Uribe y Santos y las acusaciones de donaciones ilegales a las campañas presidenciales en la pasada contienda electoral, los robos de recursos para servicios tan esenciales como la salud y la alimentación escolar a través de fundaciones sin ánimo de lucro controladas por varios políticos regionales y el llamado Cartel de la Toga que negociaba en las altas Cortes la absolución o prescripción de juicios para varios dirigentes políticos acusados de vínculos con los para-militares, entre muchos otros, ha llevado a una reducción dramática de la confianza de los colombianos en instituciones como el Congreso y el sistema Judicial, como se aprecia en el Gráfico 7. Lo mismo ha sucedido, aunque en menor medida con la confianza ciudadana en instituciones no gubernamentales como la empresa privada, los medios de comunicación y las organizaciones religiosas.

Gráfico 7
PÉRDIDA DE CONFIANZA EN EL CONGRESO Y EL SISTEMA JUDICIAL, IMAGEN DESFAVORABLE ENCUESTA GALLUP 2000-2017



Fuente: Gallup Poll, Octubre 2017.

IV. Determinantes de la corrupción: un marco conceptual para una estrategia integral anti-corrupción

Las "cruzadas" anti-corrupción, como la que se está viviendo hoy en el país desde las entidades de control (Fiscalía, Procuraduría y Contraloría), son apenas un primer paso para emprender reformas estructurales que limiten efectivamente éste fenómeno. Según Rose Ackerman *"La corrupción no es un problema que pueda ser atacado en forma aislada.* ***No es suficiente que la política criminal busque las manzanas podridas y las castigue****. Por supuesto, el* ***Estado debe establecer credibilidad al castigar funcionarios corruptos de alto perfil, pero el obje-***

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 263-288

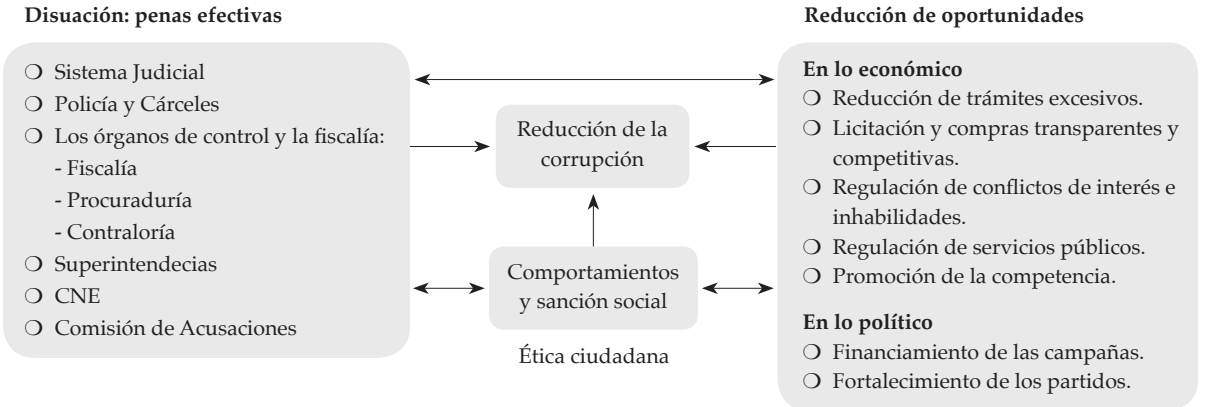
tivo de esa fiscalización es señalar un problema y buscar apoyo público*, no resolver los problemas subyacentes. Las leyes anticorrupción sólo pueden proveer un telón de fondo* ***para reformas estructurales más importantes****"*. Es necesario pensar en Colombia en reformas en diferentes frentes que lleven a un cambio estructural en el país en este campo.

Un marco conceptual para una visión comprensiva de los determinantes del nivel de corrupción, y el consecuente diseño de una estrategia efectiva de control, debe considerar por lo menos tres grupos de factores (Ver Gráfico 8): factores disuasorios, factores que abren, facilitan o limitan las oportunidades de corrupción y la ética ciudadana.

Estos tres grupos de factores tienden a reforzarse mutuamente. Cuando hay una cultura generalizada proclive a la corrupción y escasa sanción social, hay más ciudadanos que aprovechan las oportunidades de corrupción y se hace más difícil aplicar medidas disuasorias efectivas. A su turno, cuando hay muchas oportunidades de corrupción y estas conductas no se castigan efectivamente, tiende a generalizarse una cultura proclive a la corrupción. Y cuando los encargados de aplicar penas disuasorias se corrompen y los legisladores y gobernantes crean oportunidades de corrupción, al ser capturados o corrompidos por intereses específicos, los ciudadanos comienzan a justificar que ellos o sus vecinos incurran en actividades irregulares.

Ahora bien, una estrategia anticorrupción para Colombia no podría abstraerse de la presencia de actividades ilegales con un poder económico de facto, puesto que estas buscan legitimar ese poder (o lograr un poder de jure) mediante la corrupción. En ese sentido, entender los canales a través de los cuales dichas actividades buscan la captura del Estado, es importante dentro de una estrategia

Gráfico 8
HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL CONTRA LA CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

integral en la lucha contra la corrupción. De forma más general, no solo las actividades ilegales tienen enormes incentivos a capturar el Estado, pero también tienen incentivos los intereses privados que buscan conservar su poder, o ganarlo. Es necesario entonces contemplar reformas dirigidas a bloquear los canales institucionales que permiten o facilitan la captura de las instituciones por parte de estos intereses (de actividades legales e ilegales). Esto implica, entre otras cosas, reducir en lo posible el poder discrecional de los funcionarios del Estado y mejorar la rendición de cuentas y la supervisión y control de aquellos agentes que necesariamente deben tener poder discrecional en sus funciones.

Estos temas se discuten en mayor detalle a continuación.

A. La disuasión de la corrupción mediante penas efectivas

Para ello resulta esencial una justicia eficaz que aumente la probabilidad de sanción y control efectivo a los hechos de corrupción. Debe enfatizarse que aumentar las penas legales no siempre es un remedio efectivo: de hecho, penas estatutarias excesivas con frecuencia acaban no aplicándose o considerándose injustas en los pocos casos que se aplican.

En este campo juegan también un papel importante entidades de control como la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría, así como las superintendencias que supervisan y sancionan comportamientos irregulares en actividades o sectores específicos.

B. Una reducción de las oportunidades de corrupción mediante reformas institucionales en lo económico y en lo político

- En el ámbito económico, resulta fundamental la reducción de trámites excesivos (que permiten y estimulan la corrupción), así como realizar las compras públicas de forma transparente y competitiva[21], regular en forma efectiva los conflictos de interés e inhabilidades y promover la competencia económica, puesto que el poder monopólico u oligopólico, monopsónico u oligopsónico, está con frecuencia vinculado con actividades irregulares que conducen a su establecimiento o se utilizan para preservarlo.

- En cuanto a lo político, resulta indispensable sanear el financiamiento de las campañas políticas y hacer más transparente el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos[22], como se discutirá más adelante.

[21] Ver, Paca Zuleta, Victor Saavedra, y Juan Camilo Medellín sobre el fortalecimiento del sistema de compras públicas en este documento.

[22] Ver Informe de la Comisión de Reforma Electoral y el análisis del sistema electoral de Mónica Pachón en este documento.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 263-288

C. Finalmente es necesario fortalecer la ética ciudadana y el control social a la corrupción

Vale decir, las instituciones informales de la sociedad que pueden contribuir al control de este fenómeno. Para ello es asimismo necesario acercar a los ciudadanos al Estado, a través de mecanismos que mejoren la transparencia y rendición de cuentas de las entidades públicas.

La literatura especializada muestra que algunos comportamientos corruptos (como por ejemplo el soborno) son con frecuencia determinados por una especie de equilibrio de coordinación, donde hay una doble expectativa de los agentes a desviarse de un comportamiento legal, y que es facilitado por el grado de discrecionalidad de los funcionarios, la falta de 'accountability' y el grado de impunidad, y que pueden ser modificados mediante cambios legales y administrativos. Por otro lado, hay valores y comportamientos que son persistentes e independientes del imperio de la ley. Un estudio de Ray y Miguel (2006) sobre las infracciones de tránsito de las misiones diplomáticas en las Naciones Unidas en Nueva York, y otro de Ichino y Maggi (2015) sobre el comportamiento en los bancos italianos de personas del norte y el sur del país, muestra como el origen de las personas indica una correlación con comportamientos que se desvían de la norma. Estos aspectos culturales de origen responden en gran medida a un entorno institucional histórico. También se ha encontrado que una cultura de corrupción se puede reforzar por una autoselección de las personas con mayor propensión a la corrupción a entrar a ambientes con niveles altos de corrupción como el servicio civil (Hanna y Yi Wang, 2015). No obstante, estos comportamientos pueden ser a la larga afectados por la aplicación continua de prácticas efectivas de disuasión y reducción de oportunidades de corrupción, acompañadas por campañas educativas y de divulgación (como también lo muestra Ray y Miguel (2006) cuando se implementaron sanciones a las misiones diplomáticas que cometían infracciones de tránsito).

Como ya se indicó atrás, la irrupción de actividades ilegales muy rentables y de poderosos grupos criminales, como sucedió en Colombia con el auge del narcotráfico, afectó considerablemente estos tres grupos de factores. De una parte, debilitó la operación de los instrumentos disuasorios, dada la necesidad y el enorme poder de estos grupos de corromper o intimidar a los encargados de aplicarlos. De otra, condujo a una ampliación de las oportunidades de corrupción, debido a que han tenido una gran capacidad de capturar o corromper a quienes hacen las leyes y las regulaciones que limitan o amplían las oportunidades de corrupción y a quienes las aplican con poder discrecional y escasa supervisión y rendición de cuentas ('accountability'). Y finalmente acabó teniendo una influencia significativa sobre la cultura ciudadana, tanto directamente (ciudadanos que se involucran en las actividades ilegales por su gran rentabilidad o por coacción de los grupos criminales), como indi-

rectamente, por la generalización de una cultura de enriquecimiento rápido que conduce a actividades de corrupción en las actividades legales.

Chile ofrece un ejemplo de Agenda Integral contra la Corrupción, donde por solicitud de la presidenta Michelle Bachelet se creó en 2015 el 'Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias, y la corrupción' liderado por el reputado economista Eduardo Engel, ex profesor titular de la Universidad de Yale. Este Consejo emitió recomendaciones a las que se les ha hecho seguimiento por parte de una organización de la sociedad civil creada para este fin por un grupo de ciudadanos, incluyendo al propio Engel. Las recomendaciones se agruparon en cinco puntos, que cubrían la mayor parte de los temas indicados en el Gráfico 8: (1) Prevención de la Corrupción (reducción de licencias y trámites innecesarios; transparencia y competencia en licitaciones y provisión de servicios; y disuasión a través de penas y justicia eficaz); (2) Transparencia en el Financiamiento de la Política, (3) Regulación de los conflictos de Interés, (4) Aumento de la confianza en los Mercados (mediante la promoción de la libre competencia) y (5) Fortalecimiento de la ética ciudadana, a través del sistema educativo y campañas públicas.

V. Diagnóstico y elementos de una estrategia para el caso colombiano

En el caso colombiano existen deficiencias en los tres grupos de determinantes enunciados arriba.

A. Elementos disuasorios

En cuanto a los elementos disuasorios que afectan la probabilidad de sanción efectiva, la mayor deficiencia radica en el alto grado de impunidad y falta de credibilidad en el sistema judicial y policial.

En adición, hay debilidad, captura o carencia de instrumentos legales en los organismos de supervisión y control. Esto se puede ilustrar con varios ejemplos:

- La debilidad y captura del Consejo Nacional Electoral y la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes es responsable de que el altísimo grado de corrupción que afecta a nuestro sistema electoral pase sin ser investigado o sancionado en la mayoría de los casos[23].

- El hecho de que las entidades de control nacional operen bien en unos períodos y muy mal en otros, demuestra los problemas existentes en la

[23] Ver por ejemplo: "Los penosos números de la comisión de acusaciones", Revista Semana, 3/5/2015, y "El CNE a la los partidos: "Hagámonos Pasito", Revista Semana 12/09/2017. Misión Electoral Especial (2017). Propuestas de Reforma Político y Electoral.

selección del Contralor, el Procurador y el Fiscal y permiten que con frecuencia la corrupción no sea controlada[24].

- La captura política de las contralorías regionales facilita los múltiples casos de corrupción en las entidades sub-nacionales que no son investigados, mientras en otros casos los entes de control se utilizan para perseguir o limitar la capacidad de ejecución de los adversarios políticos.

- La virtual exclusión legal del sector agropecuario de la supervisión de la Superintendencia de Comercio en asuntos de libre competencia económica, así como los privilegios tributarios que acumula ese sector, demuestra el grado de captura que aún hoy detenta sobre los cuerpos colegiados.

- Los casos de Electricaribe, EMCALI y otros anteriores, muestran que la Superintendencia de Servicios Públicos puede ser fácilmente capturada cuando se nombran superintendente

B. Oportunidades de corrupción

En cuanto al segundo grupo de determinantes, hay muchas normas y procesos que ofrecen oportunidades de corrupción, tanto en la operación del Estado como, especialmente, en la de nuestro sistema político y electoral.

Se debe señalar que ha habido algunos progresos que urge consolidar y generalizar. Es el caso de las compras públicas con la creación de Colombia Compra Eficiente y los nuevos procedimientos de contratación y compras en el Ministerio de Defensa.

Es también el caso de la operación el sector eléctrico después de la reforma institucional de 1993, que acabó virtualmente con los grandes escándalos de corrupción que caracterizaban con anterioridad a este sector -recuérdense los del Guavio, Corelca y varias Electrificadoras Departamentales-.

Algo similar parece estar sucediendo con la aplicación de los contratos de concesión de cuarta generación (4G) y su adjudicación y financiación mediante procesos más transparentes, gracias a la creación de la ANI y la FDN, que no parecen haber dado lugar a grandes casos de corrupción como los que han sucedido en concesiones adjudicadas bajo los regímenes e instituciones anteriores (como los revelados recientemente con adjudicaciones a los Nule y Odebrecht) o bajo las formas de contratación directa y concesiones amañadas con oferente único como las que caracterizan la mayor parte

[24] Ver por ejemplo: "Ordóñez, con una vela en la Corte Suprema y otra en el Consejo de Estado", Revista Semana, 10/21/2017. También ver el capítulo de Vivian Newman, Maria Paula Ángel y María Ximena Dávila "Aproximación a las capacidades de investigación y sanción de la corrupción por parte de la fiscalía, la procuraduría y la contraloría: desafíos y recomendaciones" de Dejusticia en este documento.

de la contratación departamental y municipal de obra pública. Desafortunadamente, la adición a y renegociación de contratos ya adjudicados parece continuar abriendo oportunidades de corrupción, como también lo ilustra el caso de Odebrecht.

Desafortunadamente, el proceso de reforma institucional de este sector a nivel nacional ha quedado trunca por cuanto falta poner en operación de la Unidad de Planeación y la Comisión de Regulación Integrada del Transporte (UPIT y CRIT, respectivamente), así como fortalecer la Superintendencia del Transporte, y es necesario encontrar alguna forma de blindaje para el gobierno corporativo de la ANI y de INVIAS. Asimismo, hace falta extenderlo a nivel departamental y municipal. La adopción obligatoria de pliegos tipo estandarizados, mediante la Ley 1882 del 2018, ofrece una luz de esperanza en esta materia. La ley o la CRIT deberían, además, regular estrictamente los procesos de adición y renegociación de con- tratos y la superintendencia de Transporte reforzada supervisar el cumplimiento de estas regulaciones.

Asimismo, aunque todavía hay excesos de trámites que facilitan la corrupción, ha habido avances importantes como la abolición de prohibiciones y licencias previas de importación en los noventa (cuya expedición discrecional era de una de las mayores fuentes de corrupción en esa época) y el establecimiento de ventanillas únicas en algunas ciudades para los trámites de creación de empresas, entre otros.

En cuanto al financiamiento de la política el principal problema es el círculo vicioso que se ha establecido entre la financiación de las campañas políticas, la contratación pública y los nombramientos de funcionarios *(tú me financias, yo te pago con contratos o puestos públicos)*. Este círculo vicioso se ve reflejado en los escándalos recientes de corrupción en obras públicas nacionales, así como en la predominancia de la contratación directa y los oferentes únicos en la contratación de Departamentos y Municipios, ya mencionados, así como en cambios masivos de contratistas y empleados con los ciclos electorales y en adiciones a contratos sin justificación técnica o financiera. Estos vicios, que son particularmente agudos a nivel subnacional, se agravan con la popularmente denominada 'mermelada' (los excesos cometidos en la asignación y utilización de cupos indicativos para los congresistas) y la intervención indebida de congresistas en los procesos de contratación a nivel nacional, como se ha revelado en el caso de Odebrecht.

La raíz de estos problemas está, de una parte, en la debilidad de los partidos que ha desembocado en el auge de las llamadas micro-empresas electorales individuales, y, de otra, en la captura e incapacidad del Consejo Nacional Electoral, cuyos miembros son nombrados por los propios partidos que debe supervisar y que tampoco tiene capacidad de investigar bien las violaciones a la ley electoral, así se propusiera hacerlo. La captura e incapacidad de investigación de la Comisión de Acusaciones

del Congreso completan este panorama de virtual impunidad en materia electoral[25].

C. Ética ciudadana

En Colombia, el auge de la corrupción ha estado acompañado por la generalización de una cultura del 'todo vale' y de enriquecimiento rápido, que se generalizó en el país con la influencia del narcotráfico. Este fenómeno afectó directa e indirectamente a todos los estamentos de la sociedad y todas las actividades: la política (el proceso 8000 y la para-política), la justicia, las fuerzas del orden, los organismos de control y el empresariado.

La corrupción resultante en las cúpulas de los poderes del Estado (el Congreso, las Cortes, las campañas presidenciales) ha enviado un mensaje nefasto a la ciudadanía de que esa cultura del todo vale paga y que constituye el comportamiento esperado en el país. Una especie de nuevo equilibrio social con niveles mayores de corrupción.

La influencia perversa del narcotráfico en la ética ciudadana, por estos canales directos e indirectos se facilitó por la preexistencia de una cultura del rebusque que ha considerado desde hace tiempo que el vivo es quien no paga impuestos ni cumple las reglas y se sale con la suya. La impunidad, resultante de la inoperancia y corrupción en la justicia, la policía y el régimen carcelario contribuyeron también en mucho a la generalización de este entorno cultural.

De hecho, hubo factores geográficos e institucionales (como la falta de presencia y control del Estado en todo el territorio) y los bajos índices de cumplimiento de la ley ('la ley se obedece, pero no se cumple') que facilitaron que los grandes carteles de la droga y la expansión de los cultivos de coca y amapola se diera con tanta intensidad en Colombia, en comparación con países vecinos. Algo similar explica el auge de producción y tráfico de narcóticos en otros países con condiciones geográficas e institucionales similares a las de Colombia, como es el caso de Afganistán.

Cambiar este estado de cosas no será fácil. Requerirá que se logre efectivamente controlar la corrupción en las cúpulas de los poderes estatales y que, desde allí, se difumine el buen ejemplo y se lleven a cabo campañas pedagógicas y moralizadoras con plena autoridad. Desarrollar instrumentos y procesos de mayor transparencia y rendición de cuentas en la contratación pública, en la asignación de recursos públicos y demás actuaciones del Estado, así como promover una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de rendición de cuentas, son elementos que podrían coadyuvar a la larga a modificar la cultura ciudadana frente al tema de la corrupción.

[25] Misión Electoral Especial (2017). Propuestas de Reforma Política y Electoral y ver capítulo de análisis electoral de Mónica Pachón en este documento.

D. El círculo vicioso de la descentralización y la corrupción política

Como ya se dijo, los problemas de corrupción política han sido particularmente frecuentes a nivel sub-nacional. Sin lugar a duda, el rápido proceso de descentralización administrativa y política en la que se empeñó el país, en especial desde la Reforma Constitucional de 1991, muestra muchos casos de éxito como los de Medellín, Pasto, Bogotá bajo Mockus y Peñalosa, Barranquilla y más recientemente Cali. Sin embargo, se encuentran aún más casos graves de captura y desviación de recursos a nivel regional y local, como entre otros, los recurrentes en departamentos como Córdoba, Sucre, La Guajira, Arauca, Putumayo y el Valle del Cauca y en ciudades como Buenaventura, Cartagena, Santa Marta y Sincelejo, u ocasionales como en Bogotá, bajo Samuel Moreno, y Santander y Bucaramanga bajo el predominio de Hugo Aguilar e Iván Moreno. Un caso muy generalizado de corrupción a nivel local se relaciona con cambios del uso del suelo en el POT de diversos municipios.

En teoría, descentralizar puede aumentar la 'rendición de cuentas' y la eficiencia del gasto siempre y cuando se base en impuestos locales y existan mecanismos de control social. Pero, cuando ello no ocurre, la descentralización puede facilitar la captura y la corrupción como ha sucedido en los ejemplos anteriores, en la operación de las contralorías departamentales y municipales, en la aplicación de los prediales rurales, en los cambios del POT municipal, en la contratación directa o con oferente único y en las aberrantes desviaciones masivas de recursos de las regalías, especialmente antes de la última reforma a este régimen.

En el país se puede observar una relación entre baja capacidad estatal, pobreza y riesgo de corrupción a nivel sub-nacional. Ello es consecuencia de la gran heterogeneidad existente en las entidades sub-nacionales, que no se reconoce en la ley ni en las prácticas de supervisión y control.

Estos problemas de la descentralización se han agudizado con la llamada 'mermelada' presupuestal y burocrática y el mercado de cupos entre Congresistas, que han facilitado el control de la política regional y local por parte de congresistas corruptos apalancados con generosos cupos indicativos nacionales, como se ha revelado en casos como los del Ñoño Elías y Musa Besaile, entre muchos otros.

Los problemas del régimen electoral y de debilitamiento de los partidos se relacionan estrechamente con el auge de las microempresas electorales y el voto preferente en las listas de los partidos y movimientos políticos, que son el origen del círculo vicioso corruptor de la financiación y la contratación: los candidatos individuales buscan quien los financie y luego otorgan contraprestaciones con recursos estatales (o viceversa: sus beneficiarios financian sus campañas posteriores). Por otro lado, existe un Consejo Nacional Electoral inoperante porque

sus miembros son elegidos como representantes de los partidos a quienes deben controlar y porque carece de una mínima capacidad investigativa. Todo esto se ha agravado con los cuestionamientos a la tercerización de la registraduría y la falta de transparencia en el proceso.

El auge reciente de las llamadas microempresas electorales agudizó estos problemas que ya estaban presentes en las prácticas clientelistas de los partidos tradicionales en muchos departamentos y municipios (el caso del Atlántico y Barranquilla, con el predominio de familias de políticos y contratistas como los Name y los Gerlein fue proverbial). Este auge fue consecuencia directa del debilitamiento de los partidos políticos, que se agudizó a partir de la reforma Constitucional de 1991[26]. Aunque este fenómeno se mitigó un tanto con la reforma política de 2003, aún se observa una excesiva proliferación de partidos y movimientos y de la inscripción por firmas (crecientemente en elecciones locales y nacionales) y la práctica generalizada del voto preferente en las listas.

El auge de las microempresas electorales, a su turno, conduce a la falta de disciplina partidaria en las votaciones y a la negociación de los votos de los congresistas (y miembros de asambleas y Concejos) con el gobierno respectivo, a cambio de proyectos, contratos y direcciones en Ministerios y secretarias, institutos nacionales y sub-nacionales. Estas prácticas del gobierno nacional refuerzan significativamente la corrupción a nivel subnacional.

Asimismo, el debilitamiento de los partidos políticos y el auge de las microempresas electorales conduce a la proliferación y permanencia de privilegios tributarios y subsidios, pues cada parlamentario busca y defiende privilegios para el sector al que pertenecen sus principales financiadores. El trámite de las reformas tributarias y otras reformas fiscales desde la década de los noventa ha mostrado con nitidez este problema[27].

VI. Hacia una estrategia integral anticorrupción en Colombia

Hay países que han logrado mejoras rápidas y estructurales en la percepción de corrupción como es el caso de Georgia entre 2003 y 2012 o Hong Kong desde 1995 liderado por la Comisión Independiente de Lucha Contra la Corrupción. En estos casos ha habido una agenda integral de reformas que fortalecen los mecanismos disuasorios, limitan las oportunidades de corrupción y promueven un cambio cultural y educativo.

[26] Olivera, Mauricio and Pachón, Mónica and Perry, Guillermo E., The Political Economy of Fiscal Reform: The Case of Colombia, 1986-2006 (May 2010). IDB Working Paper No. 57. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1817291 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817291.

[27] Ibidem.

Sin lugar a duda, las investigaciones recientes lideradas por los organismos de control y la Fiscalía juegan un papel importante en la lucha contra la corrupción, pero para lograr una reducción efectiva y duradera de este fenómeno se requiere un diagnóstico sistémico y una estrategia integral, que contemple soluciones en los tres frentes mencionados y que estos elementos se refuercen entre sí.

Este estudio pretende aportar algunos de los elementos esenciales en esas tres áreas. Concluimos que, en primer lugar, como han señalado ya varios analistas, es necesaria una reforma a nuestro sistema de justicia, control y supervisión de la acción pública, para reforzar los elementos disuasorios. Pero que es igualmente urgente una reforma electoral y una mayor transparencia y competencia en los procesos de contratación y licitación pública que limiten las enormes oportunidades de corrupción que, conjuntamente con la debilidad o captura de los instrumentos punitivos para las violaciones de la ley electoral y la corrupción administrativa, han conducido a la generalización del círculo vicioso: 'tú me financias mi campaña y yo te pago con contratos y puestos públicos', especialmente a nivel sub-nacional. Y, finalmente, que también se requiere un compromiso efectivo de los gremios, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales y partidos y movimientos políticos, en promover un cambio de conducta entre sus afiliados y agremiados y una menor tolerancia de la sociedad ante los hechos de corrupción. Cada vez son más importantes los 'vigilantes' activos de la Sociedad Civil y la necesidad de que el sector privado transite de su rol actual de actor en procesos de corrupción pública y privada, hacia uno de 'vigilante' del Gobierno.

Los Centros de Pensamiento y las Universidades tienen un papel crucial en contribuir a ela- borar un diagnóstico integral detallado, proponer una agenda integral de reformas y especificar las características de cada una de ellas, y hacer monitoreo.

Finalmente, convendría establecer Misión Anti-Corrupción como la que se operó en Chile, con peso político y apoyo de la sociedad civil que evite lo que ha sucedido con otras misiones similares en el país. En particular, el próximo Presidente y algunos "campeones" en el Congreso, deberían comprometerse a llevar a cabo las recomendaciones de esa Comisión, y los partidos políticos deben asumir su responsabilidad frente a las indispensables reformas electorales y a su depuración interna, especialmente en lo que hace relación con el financiamiento de la política. Y, por supuesto, los electores tenemos una responsabilidad central en elegir presidentes, gobernadores, alcaldes, congresistas, diputados y concejales que no solo no hayan estado involucrados en escándalos de corrupción, sino que hayan demostrado que no propician ni toleran esas prácticas.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 263-288

Bibliografía

Alvarez-Villa, D. (2018). "Explaining Informality: Extractive States and the Persistent Incentives for Being Lawless", unpublished.

Djankov, S, R. de la Porta, F. López- De Silanes, y A. Schleifer, "The Regulation of Entry", Quaterly Journal of Economics 117 (1) (2002): 1-37

Fisman, R y E. Miguel, "Corruption, norms and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets", Journal of Political Economy 115(6) (2007): 1020-48.

Fisman, R. and Svensson, J. (2007). Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. Journal of Development Economics, Vol. 83:63-75.

Girijasankar Mallik, Shrabani Saha, (2016) "Corruption and growth: a complex relationship", International Journal of Development Issues, Vol. 15 Issue: 2, pp.113-129, https://doi.org/10.1108/IJDI-01-2016-0001

Golden, M. y R. Fisman. Corruption: What Everyone Needs to Know. Oxford University Press, 2017.

Hallward-Driemeier, M. y L. Pritchett, "How Business is done in the developing world: deals versus rules", Journal of Economic Perspectives (2015):121-140

Hanna, R y S. Y. Wang "Dishonesty and Selection into Public Service: Evidence from India". National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper No.19649, 2015.

Hanousek, Jan y Kochanova, Anna, Bribery Environment and Firm Performance: Evidence from Centraland Eastern European Countries (March 2015). CEPR Discussion Paper No. DP10499. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2584017

Ichino, A. y G. Maggi, "Work Environment and Individual Background: Explaining Regional Shirking Differentials in a Large Italian Firm", Quaterly Journal of Economics 115(3) (2000): 1057-90.

Kevis Casas-Zamora "Beyond the Scandals, The Changing Context of Corruption in Latin America", 2017. The Interamerican Dialogue, 2017.

Mauro, Paulo "Corruption and Growth", Quaterly Journal of Economics 110(3) (1995): 681-712.

Misión Electoral Especial (2017). Propuestas de Reforma Político y Electoral. Consultado: http://moe. org.co/wp-content/ uploads/2017/04/Libro-Reforrma-completo-2017-1-1.pdf

North, Douglass C. (1991). "Institutions." Journal of economic perspectives 0895-3309.

Olivera, Mauricio and Pachón, Mónica and Perry, Guillermo E., The Political Economy of Fiscal Reform: The Case of Colombia, 1986-2006 (May 2010). IDB Working Paper No. 57. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1817291 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817291

Olken, B.A. (2006). Corruption and the Costs of Redistribution: Micro evidence from Indonesia. Journalof Public Economics 90 (4-5), pp. 853-870.

Olken, B.A. and Pande, R. (2012). Corruption in Developing Countries. Annual Review of Economics Vol. 4:479-509.Rose-Ackerman, S. R. 2016. Corruption and Government. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Treisman, Daniel (2000), " The causes of corruption: a cross-national study". Journal of Public Economics, 399-457.

World Bank. 2017. World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0950-7. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Resúmenes de investigaciones recientes de Fedesarrollo

LA GUAJIRA: CARACTERIZACIÓN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

Enero 2019

Astrid Martínez | Investigadora
Peterson Medina, Juan D. Pachón | Asistentes
Cerrejón Minería Responsable | Financiador

Resumen

En este documento se describen los activos con que cuenta el departamento de La Guajira en cuanto a sus recursos naturales y talento humano, así como su infraestructura y sus instituciones. De igual forma, se analizan sus indicadores económicos y sociales y se identifican sus brechas internas y con respecto del resto del país. Esta región estratégica para el país, que es parte del Gran Caribe y que tiene frontera con Venezuela, tiene un gran potencial de desarrollo, pero también grandes desafíos en cuanto a ofrecer a su población condiciones dignas de vida y oportunidades para la reducción de la desigualdad, el reconocimiento de su diversidad cultural, el fortalecimiento de sus instituciones y la diversificación de su economía. A las acciones ya emprendidas por el Gobierno Nacional, en el marco de las órdenes dadas por la Corte Constitucional para asegurar la protección de la infancia y la adolescencia wayuu, hay que sumar un plan de inversiones que garantice el desarrollo productivo del departamento, concertado en un contrato plan o en un nuevo Pacto territorial.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3736

COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 289-306

THE POLITICAL ECONOMY OF PROTECTION OF SOME "SENSITIVE" AGRICULTURAL PRODUCTS IN COLOMBIA

Febrero 2019

María A. Arbeláez, Sebastián Higuera, Roberto Steiner, Sandra Zuluaga | Investigadores
BID | Financiador

Resumen

Como parte de una amplia agenda de reformas estructurales, a comienzos de los años noventa Colombia emprendió un importante programa de liberalización comercial, enfocado principalmente en la reducción de aranceles. En las dos últimas décadas el uso extendido de barreras no arancelarias y de otras medidas de protección han reversado parcialmente el esfuerzo de liberalización, en particular para algunos productos agrícolas considerados sensibles. Colombia también se destaca como el único país de América Latina en el que la agricultura tuvo un desempeño mediocre durante la década de precios altos de los productos básicos, con una política sectorial enfocada más en la protección que en la provisión de bienes públicos. Esto es particularmente preocupante en el contexto del Acuerdo de Paz con las FARC el cual requiere, para ser sostenible, un sector agrícola competitivo y de rápido crecimiento. Por supuesto, la política comercial no ocurre en el vacío, sino que es, más bien, el resultado de complejas interacciones políticas entre diversos grupos de interés. Para arrojar luz sobre la economía política de la protección de los productos agrícolas sensibles en Colombia, en este documento analizamos los casos de arroz y azúcar. Ambos están fuertemente protegidos, pesan mucho en las canastas de consumo de los hogares y forman parte de complejas cadenas de valor agregado. El análisis de fuentes secundarias y de más de 20 entrevistas semiestructuradas nos permite entender mejor el "por qué" de la protección comercial. Identificamos ganadores y perdedores y discutimos los canales de influencia de jugadores claves, incluyendo a los productores agrícolas y sus organizaciones, la industria procesadora de alimentos, grandes conglomerados económicos, el Congreso, los medios de comunicación y algunos ministerios altamente politizados. También discutimos los mecanismos de compensación utilizados en los pocos episodios de liberalización que se han llevado a cabo, incluyendo especialmente el TLC con EE. UU. Mostramos que los productores agrícolas están bien organizados, apoyados por grupos de presión como las "Dignidades", y tienen más peso político que millones de consumidores dispersos y que la industria procesadora.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3718

LOS 10 PASOS PARA HACER DE COLOMBIA LA MEJOR EDUCADA DE AMÉRICA LATINA

Marzo 2019

David Forero, Víctor Saavedra | Investigadores

Premio a la Investigación en Políticas Públicas Luis Carlos Sarmiento Angulo, otorgado por ANIF | Financiador

Resumen

Si Colombia quiere convertirse en la mejor educada de América Latina, es urgente cambiar el enfoque de su política educativa. Colombia ya ha cursado la primera fase de desarrollo de un sistema educativo, en el que se dirigen los recursos a mejorar la cobertura, meta que se ha logrado con las notables excepciones de las zonas rurales y la educación Media. La tesis rectora de la presente investigación es que Colombia debe reenfocar su política educativa desde metas de aumento de cobertura, hacia una mejora de la calidad y los resultados de su proceso de aprendizaje, el cual sucede a partir de la interacción entre el profesor y el estudiante dentro del aula de clase. Las preguntas estratégicas que se debe hacer el país –y que intentamos responder en la presente investigación– son: ¿qué tan importante es el aprendizaje como foco del sistema de educación básica?, ¿cómo se desarrolla el aprendizaje como eje sobre el cual articular el sistema durante los próximos años?, y ¿cómo se consigue implementar una reforma integral que cree capacidades dentro del sistema (pedagógicas y administrativas) para buscar el mejoramiento continuo del aprendizaje? Como estrategia de política educativa es imperativo, y así se reitera a lo largo del documento, construir sobre lo ya construido. Colombia ha dado los primeros pasos en la dirección correcta, ahora es el momento de diseñar una estrategia unificada que permita mantener este camino y convertir al país en una economía basada en el conocimiento. Por esto, en el presente libro hicimos un esfuerzo por unificar dentro de nuestra propuesta de Reforma tanto las estrategias más efectivas en la experiencia internacional, como la profundización y expansión de las experiencias propias que se han impulsado recientemente en el país y han mostrado resultados positivos, y que es necesario no abandonar sino fortalecer y expandir. Con este libro queremos poner sobre la mesa un plan de acción en términos de política pública, con el fin de transformar el sistema colombiano de educación Preescolar, Básica y Media, e impulsarlo hacia un nivel superior de calidad en el aprendizaje.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3761

COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 289-306

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LOS SERVICIOS DEL TERMINAL DE PUERTO BAHÍA A REFICAR POR SU CONEXIÓN A TRAVÉS DE DUCTOS

Abril 2019

Juan Benavides, Sergio Cabrales | Investigadores
Dirección de Sociedad Portuaria Puerto Bahía | Financiador

Resumen

El objetivo de este estudio es calcular la relación beneficio-costo (B/C) anualizada de los servicios de confiabilidad y flexibilidad de la interconexión Reficar-Puerto Bahía y del almacenamiento en Puerto Bahía. Este documento llega a los anteriores resultados de la siguiente forma. La sección 1 presenta el objetivo del estudio, definiciones básicas y la lógica de cálculo de beneficios y costos. La sección 2 describe la Refinería de Cartagena, Puerto Bahía y la interconexión entre Reficar y Puerto Bahía. La sección 3 presenta la metodología utilizada para estimar los beneficios asociados a confiabilidad y flexibilidad. La sección 5 describe los supuestos y los cálculos realizados para estimar los beneficios y los costos de la interconexión. Finalmente, la sección 6 presenta la sensibilidad frente a la ampliación y las conclusiones del estudio.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3804

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS DE MODELOS ASOCIATIVOS COMO MECANISMO PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL EN LA RURALIDAD

Abril 2019

Roberto Steiner, Tomás Ramírez | Investigadores
Miguel Benítez | Asistente
Consejo Directivo de Fedesarrollo | Financiador

Resumen

El punto uno de los Acuerdos de Paz denominado Reforma Rural Integral plantea la urgencia de transformar el campo de manera que asegure el bienestar, el desarrollo y la integración de las regiones más abandonadas del país. En tal sentido, los modelos asociativos entre empresas ancla y pequeños productores podrían ser un mecanismo eficaz para empresarizar el campo y mejorar las condiciones de vida de los agricultores. En Colombia existen modelos asociativos que surgen tanto por iniciativa privada como a través de programas gubernamentales, destacándose el "Programa de Apoyo a Alianzas Productivas" (PAAP), el "Programa de Transformación Productiva" (PTP), el "Programa Agricultura por Contrato" y "Coseche y Venda a la Fija". En este trabajo estudiamos algunas experiencias de diferentes modelos asociativos con el objetivo de identificar buenas y malas prácticas y hacer recomendaciones de política. Para ello, recolectamos información cuantitativa y cualitativa a través de entrevistas, registros e información secundaria de empresas y productores de nueve modelos asociativos en cuatro sectores: palma, cacao, leche y panela. Se encuentran resultados importantes en temas clave como precios remunerativos, ventas a terceros, competencia desleal, productividad, calidad, acceso a crédito, informalidad laboral y dotación de bienes públicos. Las principales recomendaciones hacen referencia, a buscar una adecuada correspondencia entre la duración de la asistencia técnica y la naturaleza del cultivo, facilitar los créditos asociativos, establecer salarios mínimos diferenciales por regiones, ajustar el programa "Obras por Impuestos" y adecuar el rol del INVIMA para impedir competencia desleal y propender por adecuados estándares de calidad.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3784

COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 289-306

POLÍTICA GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Abril 2019

Propuesta final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial

Tito Yepes, Juan M. Ramírez, Camila Aguilar,
Luz A. Fonseca, Henry Garay, Raúl Arce, Catalina Villegas, Alfredo Bateman | Investigadores
Eloisa Isaza | Asistente
DNP / Cooperación Alemana. Deutsche Zusammenarbeit / Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit de Alemania | Financiador

Resumen

La estructura del documento es la siguiente: en el capítulo 2 se presentan los principales elementos del diagnóstico que requieren una respuesta de política pública que permita corregir las tendencias y las actuales trayectorias en el marco de las competencias de la nación. En los capítulos 3, 4 y 5 se presentan y desarrollan los tres pilares de la PGOT: ajuste institucional, estrategia territorial y mecanismos de implementación, respectivamente.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3789

LA EFICIENCIA EN EL SECTOR JUSTICIA COLOMBIANO, ÉNFASIS EN LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

Mayo 2019

Entrega Final

Estudio elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia para Fedesarrollo
Juan D. Camacho, Karen Villamil, Daniel Rico, Ana M. Ramos | Investigadores
JP Morgan | Financiador

Resumen

La presente investigación buscará analizar la estructura del gasto público en el sistema de justicia, los principales indicadores de eficiencia y las relaciones observables entre ambos. Cabe aclarar que el principal marco de referencia no será la comparación de la eficiencia frente al gasto en justicia en otros países.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3793

COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 289-306

ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL SECTOR AGROINDUSTRIAL DE LA CAÑA EN COLOMBIA

Mayo 2019

Cuadernos de Fedesarrollo. No. 70

Jairo Núñez, María del Pilar Ruiz, Julieth Parra, Miguel Ortiz | Investigadores
Asocaña | Financiador

Resumen

Este estudio elaborado por Fedesarrollo para Asocaña identifica y cuantifica los impactos socioeconómicos de la agroindustria de la caña en Colombia, así como los impactos regionales de la actividad agrícola de la producción de caña de azúcar y de las actividades industriales de la producción de azúcar, bioetanol y co-generación de energía. Los impactos se miden y se analizan a partir de métodos cuantitativos y cualitativos.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3776

ADECUACIÓN DE TIERRAS Y EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA: POLÍTICAS E INSTITUCIONES

Agosto 2019

Juan José Perfetti | Prólogo: Luis Fernando Mejía | Editor
Juan J. Perfetti, Martha Delgado, Javier Blanco, Gabriela Paredes, Arturo García,Julián Naranjo, Javier Pantoja, Lilián González, Boris Bravo-Ureta, Roberto Jara-Rojas, y Consuelo Moraga | Investigadores
Fondo Rodrigo Botero Montoya | Financiador

Resumen

Históricamente, la adecuación de tierras (ADT), y en particular el riego, han desempeñado un papel muy importante en el crecimiento y el desarrollo de la agricultura a nivel global. Por su parte, en Colombia, desde mediados del siglo veinte, la política agropecuaria ha tenido como uno de sus principales instrumentos la adecuación de tierras. Sin embargo, en la actualidad, la utilización del riego agropecuario se encuentra lejos de sus grandes potenciales. El presente libro de Fedesarrollo tiene como objetivo determinar el estado del arte en materia de riego en el país para establecer y proponer las acciones de política e institucionales que en materia de adecuación de tierras se deben implementar para impulsar el desarrollo del campo colombiano. Con base en los diversos análisis que se desarrollan a lo largo del libro sobre la situación nacional e internacional en materia de adecuación de tierras y riego, se formulan diversas propuestas y recomendaciones de políticas e instituciones. Así, por ejemplo, para aumentar la eficiencia y eficacia de la inversión pública en riego se propone un cambio de enfoque en la forma como tradicionalmente se ha llevado a cabo esta y se sugieren otras acciones, más allá de las alianzas o asociaciones público-privadas (APP), para impulsar la inversión privada en riego. Igualmente, se especifican diversos ajustes en las normas e instrumentos que rigen la adecuación de tierras y el manejo del agua para riego con el propósito de promover su uso eficiente y productivo bajo un manejo sostenible y responsable del recurso hídrico.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3820

COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 289-306

MERCADO DE DERECHOS DE AUTOR EN COLOMBIA

Agosto 2019

Tito Yepes, Mauricio Ramírez | Investigadores
Nicolás Martínez | Asistente
Directv | Financiador

Resumen

El mercado de derechos de autor y derechos conexos es uno de los pilares de la economía naranja. En él se tranzan licencias o autorizaciones de uso de los bienes intangibles como son la creación literaria, científica o artística reconocidos por las leyes de Colombia y por la mayoría de las legislaciones alrededor del mundo. Este estudio se aproxima al entendimiento de las principales problemáticas del mercado de derechos de autor en Colombia, haciendo énfasis en las industrias musical y audiovisual. Los análisis del estudio se centran en la relación, compleja e intrínseca, que existe entre los bienes sujetos a derechos de autor y las remuneraciones por su uso.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3805
Versión en inglés disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3806

RETOS Y OPORTUNIDADES DEL EMPRENDIMIENTO APALANCADO EN TECNOLOGÍA DIGITAL

Agosto 2019

Camila Pérez | Investigadora
Facebook | Financiador

Resumen

El objetivo de este estudio es identificar las principales barreras que enfrenta el emprendimiento apalancado en tecnología digital en Colombia y proponer soluciones de política pública que permitan superarlas para impulsar su crecimiento hacia futuro. Los resultados que aquí se presentan se basan en un taller en el cual participaron emprendedores, universidades y entidades que apoyan el emprendimiento, desarrollado por Fedesarrollo en conjunto con la firma Háptica.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3815

COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 289-306

LA INDUSTRIA DEL CANNABIS MEDICINAL EN COLOMBIA. UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA DE COLOMBIA

Septiembre 2019

Luis Fernando Mejía | Presentador
Juan M. Ramírez | Investigador
Julián Naranjo, Andrea Torres | Asistentes
Asocolcanna | Financiador

Resumen

El objetivo de este estudio es hacer un diagnóstico de la situación actual del mercado de cannabis medicinal en Colombia y de su potencial de crecimiento hacia futuro. Con este fin, se diseñó una Encuesta de caracterización de la industria del cannabis medicinal en Colombia" que fue aplicada a 32 empresas, 15 de ellas con actividad productiva.

El estudio incluye, entre otros temas, un análisis de la geografía de la industria a partir de la distribución espacial de las licencias otorgadas, y una caracterización productiva de acuerdo a sus costos e intensidad factorial, el potencial de generación de empleo e ingresos, la percepción de los empresarios sobre las ventajas y desventajas que enfrenta la industria en Colombia, su percepción sobre los riesgos más relevantes, y sus expectativas de inversión y ventas. Finalmente se analizan los principales retos que enfrenta la industria del cannabis medicinal en Colombia identificados a partir de los análisis anteriores, y se sugieren posibles respuestas de política.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3823

PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA RESILIENTE A IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Octubre 2019

Resumen Ejecutivo

Jairo Núñez, María del Pilar Ruiz, Juan Benavides y Nicolás Martínez | Investigadores
Fondo de Adaptación y CAF | Financiador

Resumen

En el presente documento, se sintetizan los resultados de la investigación que se realizó con un enfoque de gestión del conocimiento para que otras instituciones del país y de América Latina puedan servirse de estos aprendizajes. Este resumen ejecutivo presenta la metodología utilizada en la investigación, que se basó en la Teoría Fundamentada de las Ciencias Sociales (Strauss y Corbin, 2002) y para la cual se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios del Fondo y actores relevantes de tres proyectos emblemáticos de los sectores de transporte y vivienda (interconexión vial Yatí-Bodega (Bolívar), vivienda en La Guajira y vivienda en San Benito Abad (Sucre), así como grupos focales con las comunidades involucradas.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3836

COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 289-306

41 DECISIONES INAPLAZABLES PARA BOGOTÁ. LA RUTA PARA LLEVARLAS A CABO

Octubre 2019

ANDI, ProBogotá Región y Fedesarrollo | Autores
ANDI y ProBogotá Región | Financiador

Resumen

Este documento está organizado en diez (10) capítulos que contienen un diagnóstico de la temática, 41 decisiones que se recomienda adoptar para dar solución a los retos de ciudad y las 123 acciones a promover para hacer realidad cada una de estas. Así mismo, se caracteriza la naturaleza de las medidas a adoptar (política pública, normatividad, gestión institucional y presupuestal). El diagnóstico de los capítulos fue construido a partir del análisis y sistematización de las propuestas que a lo largo de varios años han trabajado la Gerencia Seccional de Bogotá-Cundinamarca y Boyacá, las áreas transversales y las cámaras sectoriales de la ANDI, de los estudios de Fedesarrollo sobre la economía de la ciudad, y del conocimiento sobre planeación urbana, futuro del empleo, finanzas distritales, seguridad y sostenibilidad ambiental generado por ProBogotá Región.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3837

EL SECTOR COMERCIO EN COLOMBIA Y EL CRÉDITO DE PROVEEDORES

Octubre 2019

María A. Arbeláez, Alejandro Becerra, Francisco Fernández y David Forero | Investigadores
Fenalco | Financiador

Resumen

El presente estudio realiza un diagnóstico del sector comercio en Colombia y del proyecto de ley No. 181 de 2018, el cual regula los plazos de pago en la economía colombiana, a través de un enfoque propositivo de análisis de política pública. Este tipo de análisis son relevantes debido a que permiten clarificar, de manera ex ante, las consecuencias de los posibles efectos que puede tener el diseño y la implementación de políticas públicas en el país. Como bien señalan Franco Chuaire et al. (2017), realizar estos análisis antes de implementar una política pública lleva a formular políticas más efectivas y de mayor calidad.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3839

COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 289-306

DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA Y SOCIAL: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022

Mayo 2019

Gloria Alonso, Luis Fernando Mejía y María del Rosario Guerra | Expositores

Resumen

La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo - Fedesarrollo ha brindado al país espacios de discusión y socialización de las políticas públicas por casi cincuenta años. Los Debates de Coyuntura Económica y Social han sido el escenario en el que miembros del gobierno, la academia, el Congreso, la Sociedad Civil, y otros grupos conocen, evalúan, contrastan y ajustan sus posiciones para enriquecer las decisiones de política. Con este objetivo, Fedesarrollo organizó el debate sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, para analizar la hoja de ruta que trazó el Gobierno para los próximos cuatro años. Mediante la publicación y difusión de las intervenciones y conclusiones del debate, se busca tener un mayor alcance: tanto para ser consultadas por quienes no pudieron asistir al evento, como para consignarlas en el archivo institucional de Fedesarrollo para referencia en el futuro. Este evento se llevó a cabo en el auditorio de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en Bogotá el 6 de mayo de 2019, en lo que se pensaba que sería la recta final del trámite en el Congreso para la aprobación de "la ley del plan". Sin embargo, el proyecto de ley se aprobó un par de días antes, por lo que durante el evento surgieron reflexiones sobre su trámite y sobre la pertinencia de lo que se ha convertido en un proyecto de ley que cada cuatro años busca resolver asuntos en todos los sectores con limitada discusión e información. El debate contó con la participación de Gloria Alonso, Directora del Departamento Nacional de Planeación; Luis Fernando Mejía, Director Ejecutivo de Fedesarrollo; y María del Rosario Guerra, Senadora de la República. Se recibieron, además preguntas del público, entre quienes se encontraban destacados participantes que han trabajado en la elaboración e implementación de planes de desarrollo en el pasado. Este documento fue construido a partir de las intervenciones de cada uno de los ponentes, editado y sometido a la revisión y aprobación de sus autores.

Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/3829

Índice por autores
2010-2019

Coyuntura Económica: Investigación Económica y social Índice por autores 2010-2019

A

Acosta, Karina; Meisel, Adolfo
"Diferencias étnicas en Colombia: una mirada antropométrica"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 139-160

Parra-Peña S., Rafael I.; Ordóñez A., Liliana A.; Acosta M., Camilo A.
"Pobreza, brechas y ruralidad en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 1, Junio 2013.
pp. 15-36

Prada, Sergio I.; Aguirre, Andrés F.
"Complejidad Innecesaria: tratamiento de tuberculosis y descentralización territorial en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 53-79

Tenjo Galarza, Jaime; Álvarez Vos, Oriana; Gaviria Jaramillo, Alejandro; Jiménez, María Camila
"Evolution of Returns to Education in Colombia (1976-2014)"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2017.
pp. 15-48

Villar, Leonardo; Flórez, Carmen; Valencia-López, Natalia; Alzate, Juan Pablo; Forero, David
"Protección económica para la vejez en Colombia: ¿estamos preparados para el envejecimiento de la población?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 15-39

ANDI | ProBogotá Región | Fedesarrollo
"41 Decisiones inaplazables para Bogotá. La ruta para llevarlas a cabo"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 259-312

A

Angulo, Roberto; Gaviria, Alejandro; Morales, Liliana
"La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 173-209

Arango, Carlos A.; Suárez-Ariza, Nicolás; Garrido-Mejía, Sergio
"¿Cómo pagan los colombianos y por qué?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 141-168

Arbeláez, María Angélica; Higuera, Sebastián; Steiner, Roberto; Zuluaga, Sandra
"Protecting "sensitive" agricultural products in Colombia: a political economy approach"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 153-205

Arteaga Vallejo, Julián
"Land, Child Labor, and Schooling: Longitudinal evidence from Colombia and Mexico"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 169-168

Mejía, Aurelio; Atehortúa, Sara; Flórez, Iván Darío; Sierra, Javier Mauricio; Mejía, María Elena; Ramírez, Carolina
"Análisis de costo efectividad del zinc para la prevención de la enfermedad diarreica aguda en niños menores de 5 años en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 123-136

Ávila M., Oscar Iván
"Efectos de la política pública sobre la brecha salarial y la producción de largo plazo"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 1, Junio 2013.
pp. 67-94

B

Rojas, María Ximena; Rodríguez, Viviana Alejandra; Tamayo, Diana Carolina; Dennis, Rodolfo; Lozano, Juan Manuel; Rojas, Catherine; García Harker, Jorge; Bastidas, Jaime Alberto; Pérez, Luis Alfonso
"Costos médicos directos del síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 167-183

B

Steiner, Roberto; Salazar, Natalia; Becerra, Alejandro
"La política de precios del café en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre 2015.
pp. 101-136

Becerra, Alejandro
"Restricciones financieras para la innovación en la industria manufacturera colombiana"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 1, Junio 2011.
pp. 185-224

Ramírez, Juan Mauricio; Zubieta, Iván; Bedoya, Juan Guillermo
"Productividad y competitividad del Sistema de Ciudades"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 1, Junio 2015.
pp. 45-89

Ramírez, Juan Mauricio; Bedoya, Juan Guillermo
"Regalías directas por hidrocarburos y esfuerzo fiscal municipal en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 2, Diciembre 2014.
pp. 15-34

Bell L. Gustavo
"Colombia en el Gran Caribe"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No.1, Junio 2010.
pp. 69-88

Bello, Omar; Ruíz del C., Ramiro
"La elasticidad PIB del gasto social en países seleccionados de América Latina"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 2, Diciembre 2011.
pp. 159-184

Bonet-Morón, Jaime; Reina-Aranza, Yuri
"Necesidades de inversión y escenarios fiscales en Cartagena"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 1, Junio 2015.
pp. 131-170.

Bonilla, Leonardo M.
"Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 1, Junio 2011.
pp. 63-103

B

Borda G., Sandra
"Política exterior estadounidense y relaciones con Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 89-115

Rojas, María Ximena; Parada, Ludy Alexandra; Bohorquez, Adriana; Rodríguez, María Nelcy; Gómez, Carlos
"Tratamiento farmacológico de primera línea para la depresión en la población adulta (>18 años): evaluación económica para Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 185-212

Botero M., Rodrigo
"Modernidad, tecnocracia y democracia liberal"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 206-210

Botero M., Rodrigo; Gaviria U., Alejandro; Hommes, Rudolf; Montenegro T., Armando; Steiner S., Roberto
"Reseña, presentación y comentarios del libro El Bejuco de Tarzán y Otras Digresiones Tecnocráticas de Rodrigo Botero"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 201-221

C

Cajiao, Santiago; Melo, Luis Fernando; Parra, Daniel
"Pronósticos para una economía menos volátil: el caso colombiano"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 2, Diciembre 2014.
pp. 35-60

Calderón, Laura
"Conflictos asociados al uso del suelo: una aproximación al área de conservación óptima en el Páramo de Santurbán"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 2, Diciembre 2014.
pp. 61-104

Cano, Luz Patricia
"La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 121-172

C

Perry R., Guillermo; Cárdenas S., Mauricio
"Capacity building in economics education and research. A note on the experience of Latin America and the Caribbean"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol 49. Nos. 1 y 2. Junio y Diciembre 2019.
pp. 177-201

Núñez Méndez, Jairo; María del Pilar, Ruiz Molina; Castañeda, Carlos; Téllez, Olga
"Análisis cualitativo sobre el acceso y uso de BEPS"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 207-258

Castillo C., Maribel; González D. Oscar A.; Escandón, Diana M.
"Cali, ¿cómo vamos en pobreza? Efectos de zona, comuna y hogar en la percepción de la pobreza"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 117-138

Cerecedo, Daniel; Rivera, Estefanía; Gómez, Wulfrano
"Relevancia de la información financiera en el precio de las acciones del mercado mexicano"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 289-306

Chica, Ricardo; Osorio, Daniel; Guevara, Oscar; López, Diana
"Growth Determinants in Latin America and East Asia: has globalization changed the engines of growth?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 161-204

García, Mario; Chicaíza, Liliana; Quitian, Hoover; Linares, Adriana; Ramírez, Oscar
"Costo-efectividad consolidación de LMA pediátrica de riesgo intermedio en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 153-165

Chicaíza, Lilinana; García, Mario; Romano, Giancarlo
"Análisis costo utilidad: evolución, fundamentos e implicaciones"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 97-111

Parada, Ludy Alexandra; Taborda, Alejandra; Chicaíza, Liliana
"Evaluación económica de tecnología sanitaria y toma de decisiones en salud"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 81-95

D

Sarabia, Marianela; Ernst, Christoph
"The employment dimension of construction: A closed input-output analysis"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 239-288

Rojas, María Ximena; Rodríguez, Viviana Alejandra; Tamayo, Diana Carolina; Dennis, Rodolfo; Lozano, Juan Manuel; Rojas, Catherine; García Harker, Jorge; Bastidas, Jaime Alberto; Pérez, Luis Alfonso
"Costos médicos directos del síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 167-183

Delgado-Rojas, Martha Elena; Rincón-Castro, Hernán
"¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos. 1 y 2, Junio-Diciembre 2017.
pp. 97-135

Di Giovambattista, Ana Paula; Panigo, Demian
"Widening social security coverage. Evaluating income distribution effects of Argentina's PROG.R.ES.AR"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 2, Diciembre 2014.
pp. 105-126

Duarte, Jorge; Guerrero, Ramiro
"Propuesta de mecanismos de pagos ex post para reducir la selección de riesgos en el Sistema de Salud colombiano"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 211-238

Durán, Juan David
"El Efecto del endeudamiento hipotecario sobre los precios de vivienda en Colombia: un enfoque de agentes diferenciados"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 41-74

E

Castillo C., Maribel; González D. Oscar A.; Escandón, Diana M.
"Cali, ¿cómo vamos en pobreza? Efectos de zona, comuna y hogar en la percepción de la pobreza"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 117-138

F

Feal Z., Soledad
"Impacto del Mercosur sobre el crecimiento económico de Argentina"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 1, Junio 2011.
pp. 257-299

ANDI | ProBogotá Región | Fedesarrollo
"41 Decisiones inaplazables para Bogotá. La ruta para llevarlas a cabo"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 259-312

Fernández, Cristina; Fernández, Francisco; Gómez, Nicolás
"Crecimiento verde inclusivo e informalidad"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 79-152

Fernández, Cristina; Villar, Leonardo; Gómez, Nicolás
"Taxonomía de la informalidad en América Latina"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2017.
pp. 136-167

Fernández, Cristina; Villar, Leonardo
"A Taxonomy of Colombia's Informal Labor Market"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 1, Junio 2016.
pp. 15-50

Fernández, Cristina; Villar, Leonardo; Sánchez, Paulo
"¿Hay vida después de las bonanzas?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre 2015.
pp. 15-53

Fernández López; Francisco
"Impacto de la informalidad laboral sobre el acceso a crédito formal"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos. 1 y 2, Junio-Diciembre 2017.
pp. 169-204

Fernández, Cristina; Fernández, Francisco; Gómez, Nicolás
"Crecimiento verde inclusivo e informalidad"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 79-152

F

Fisher, Eloy
"La inflación en Panamá (2006-2012): Un estudio descriptivo y econométrico"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 2, Diciembre 2014.
pp. 127-149

Villar, Leonardo; Flórez, Carmen; Valencia-López, Natalia; Alzate, Juan Pablo; Forero, David
"Protección económica para la vejez en Colombia: ¿estamos preparados para el envejecimiento de la población?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 15-39

Mejía, Aurelio; Atehortúa, Sara; Flórez, Iván Darío; Sierra, Javier Mauricio; Mejía, María Elena; Ramírez, Carolina
"Análisis de costo efectividad del zinc para la prevención de la enfermedad diarreica aguda en niños menores de 5 años en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 123-136

G

Galvis A., Luis Armando
"Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 15-51

Galvis, Luis Armando
"¿El triunfo de Bogotá?: desempeño reciente de la ciudad capital"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 1, Junio 2013.
pp. 199-236

García, Andrés; Gómez, José; Mora, Tatiana; Villamizar, Mauricio
"Una Historia Exhaustiva de la Regulación Financiera en Colombia. El Caso del Encaje Bancario, Derivados Financieros y Riesgos de Crédito"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre2015.
pp. 2221-268

García, John; Posada, Carlos Esteban; Corrales, Alejandro
"Congestión vehicular en Medellín: una posible solución desde la economía"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 1, Junio 2016.
pp. 175-207

G

García, Jorge; López, David; Montes, Enrique
"Los costos de comerciar en Colombia: aproximación basada en una comparación de precios"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 75-140

Chicaíza, Lilinana; García, Mario; Romano, Giancarlo
"Análisis costo utilidad: evolución, fundamentos e implicaciones"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 97-111

García, Mario; Chicaíza, Liliana; Quitian, Hoover; Linares, Adriana; Ramírez, Oscar
"Costo-efectividad consolidación de LMA pediátrica de riesgo intermedio en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 153-165

Arango, Carlos A.; Suárez-Ariza, Nicolás; Garrido-Mejía, Sergio
¿Cómo pagan los colombianos y por qué?
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 141-168

Gaviria, Alejandro
"Comentarios sobre El Bejuco de Tarzán y Otras Digresiones Tecnocráticas"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 211-212

Angulo, Roberto; Gaviria, Alejandro; Morales, Liliana
"La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 173-209

Tenjo Galarza, Jaime; Álvarez Vos, Oriana; Gaviria Jaramillo, Alejandro; Jiménez, María Camila
"Evolution of Returns to Education in Colombia (1976-2014)"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos. 1 y 2, Junio-Diciembre 2017.
pp. 15-48

Giraldo, Iader
"Determinantes de las exportaciones manufactureras de Colombia: un estudio a partir de un modelo de ecuaciones simultáneas"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre 2015.
pp. 55-99

G

Rojas, María Ximena; Parada, Ludy Alexandra; Bohorquez, Adriana; Rodríguez, María Nelcy; Gómez, Carlos
"Tratamiento farmacológico de primera línea para la depresión en la población adulta (>18 años): evaluación económica para Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 185-212

Gómez, Hernando José
"Economía, comercio e inversión"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 31-67

Gómez, Hernando José; Steiner, Roberto
"La Reforma Tributaria y su impacto sobre la Tasa Efectiva de Tributación de las firmas en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 1, Junio 2015.
pp. 13-44

Fernández, Cristina; Villar, Leonardo; Gómez, Nicolás
"Taxonomía de la informalidad en América Latina"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2017.
pp. 136-167

Fernández, Cristina; Fernández, Francisco; Gómez, Nicolás
"Crecimiento verde inclusivo e informalidad"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 79-152

Cerecedo, Daniel; Rivera, Estefanía; Gómez, Wulfrano
"Relevancia de la información financiera en el precio de las acciones del mercado mexicano"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 289-306

Castillo C., Maribel; González D. Oscar A.; Escandón, Diana M.
"Cali, ¿cómo vamos en pobreza? Efectos de zona, comuna y hogar en la percepción de la pobreza"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 117-138

G

Duarte, Jorge; Guerrero, Ramiro
"Propuesta de mecanismos de pagos ex post para reducir la selección de riesgos en el Sistema de Salud colombiano"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 211-238

Guerrero, Tomás
"Violencia guerrillera y crecimiento económico: Revisión de la literatura e índices de violencia a nivel departamental (1988-2005)"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 2, Diciembre 2012.
pp. 189-229

Chica, Ricardo; Osorio, Daniel; Guevara, Oscar; López, Diana
"Growth Determinants in Latin America and East Asia: has globalization changed the engines of growth?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 161-204

H

Hernández, Gustavo
"Especialización Vertical en Colombia: una primera aproximación"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 1, Junio 2015.
pp. 171-191

Herrera, Luis Omar
"Determinantes de la tasa de graduación y de la graduación a tiempo en la educación superior de Colombia 1998-2010"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 1, Junio 2013.
pp. 143-177

Arbeláez, María Angélica; Higuera, Sebastián; Steiner, Roberto; Zuluaga, Sandra
"Protecting "sensitive" agricultural products in Colombia: a political economy approach"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 153-205

Hommes, Rudolf.
"Don Quijote en el Trópico Húmedo"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 213-214

J

Tenjo Galarza, Jaime; Álvarez Vos, Oriana; Gaviria Jaramillo, Alejandro; Jiménez, María Camila
"Evolution of Returns to Education in Colombia (1976-2014)"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos. 1 y 2, Junio-Diciembre 2017.
pp. 15-48

Jola S., Andrés Fernando
"Determinantes de la calidad de la educación media en Colombia: un análisis de los resultados PISA 2006 y del plan sectorial Revolución Educativa"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 1, Junio 2011.
pp. 25-61

L

Llano, Jorge
"Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 77-120

García, Mario; Chicaíza, Liliana; Quitian, Hoover; Linares, Adriana; Ramírez, Oscar
"Costo-efectividad consolidación de LMA pediátrica de riesgo intermedio en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 153-165

Llinás, Marco
"What Goods Should Colombia Produce and Do We Have the Adequate Institutions to Produce them? Shedding some light on the defining of an industrial policy for Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 2, Diciembre 2012.
pp. 59-120

Rojas, María Ximena; Rodríguez, Viviana Alejandra; Tamayo, Diana Carolina; Dennis, Rodolfo; Lozano, Juan Manuel; Rojas, Catherine; García Harker, Jorge; Bastidas, Jaime Alberto; Pérez, Luis Alfonso
"Costos Médicos Directos del síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 167-183

García, Jorge; López, David; Montes, Enrique
"Los costos de comerciar en Colombia: aproximación basada en una comparación de precios"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 75-140

L

Chica, Ricardo; Osorio, Daniel; Guevara, Oscar; López, Diana
"Growth Determinants in Latin America and East Asia: has globalization changed the engines of growth?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 161-204

López F, Laura
"Efectos de la política de seguridad sobre el crecimiento económico en Colombia 1990-2006"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 2, Diciembre 2011.
pp. 25-85

Loría, Eduardo; Salas, Emmanuel; Libreros, Catalina
"Crisis de Paro en España: Una Aplicación de la Ley de Okun, 1995.1-2012.2"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 2, Diciembre 2012.
pp. 135-152

Lozano-Espitia, Ignacio; Restrepo-Salazar, Juan Camilo
"El papel de la infraestructura rural en el desarrollo agrícola en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 1, Junio 2016.
pp. 107-147

Rojas, María Ximena; Rodríguez, Viviana Alejandra; Tamayo, Diana Carolina; Dennis, Rodolfo; Lozano, Juan Manuel; Rojas, Catherine; Harker, Jorge García; Bastidas, Jaime Alberto; Pérez, Luis Alfonso
"Costos médicos directos del síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 167-183

M

Malagón, Jonathan; Ocampo, José Antonio
"El tamaño del estado y su impacto redistributivo en América Latina"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 15-76

Márquez A., Julián
"El seguro de depósito y su incidencia en la disciplina de mercado en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 2, Diciembre 2011.
pp. 87-117

M

Marroquín A., Juan; Ríos B., Humberto
"Política fiscal, crecimiento y desigualdad: un enfoque de equilibrio general"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 2, Diciembre 2011.
pp. 185-211

Martínez-Restrepo, Susana; Mejía, Juan Camilo; Enríquez, Erika
"Eliciting women's willingness to take a job Evidence from displaced and extremely poor women in Cali, Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 1, Junio 2016.
pp. 149-173

Acosta, Karina; Meisel, Adolfo
"Diferencias étnicas en Colombia: una mirada antropométrica"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 139-160

Mejía, Aurelio; Mejía, María Elena
"Análisis bayesiano en evaluación económica en salud"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 113-121

Mejía, Aurelio; Atehortúa, Sara; Flórez, Iván Darío; Sierra, Javier Mauricio; Mejía, María Elena; Ramírez, Carolina
"Análisis de costo efectividad del zinc para la prevención de la enfermedad diarreica aguda en niños menores de 5 años en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 123-136

Cajiao, Santiago; Melo, Luis Fernando; Parra, Daniel
"Pronósticos para una economía menos volátil: el caso colombiano"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 2, Diciembre 2014.
pp. 35-60

Merchán, Cesar Augusto
"Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre 2015.
pp. 137-182

M

Molina L., Adriana
"¿Sobreexplotación o conservación?: evidencia experimental sobre un problema de dependencia económica en comunidades rurales"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 1, Junio 2011.
pp. 139-183

Molinos I., Camila
"La Ley de protección a la maternidad como incentivo de participación laboral femenina: el caso colombiano"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 93-116

García, Jorge; López, David; Montes, Enrique
"Los costos de comerciar en Colombia: aproximación basada en una comparación de precios"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 75-140

Montenegro T., Armando
"Presentación del libro El Bejuco de Tarzán y Otras Digresiones Tecnocráticas"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 215-218

Montoya, Cindy C.
"El racionamiento de crédito a las microempresas en Colombia. Un estudio de los tipos de racionamiento"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 1, Junio 2011.
pp. 225-255

García, Andrés; Gómez, José; Mora, Tatiana; Villamizar, Mauricio
"Una Historia Exhaustiva de la Regulación Financiera en Colombia. El Caso del Encaje Bancario, Derivados Financieros y Riesgos de Crédito"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre2015.
pp. 2221-268

Angulo, Roberto; Gaviria, Alejandro; Morales, Liliana
"La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 173-209

M

Moreno, Gabriel
"Leverage, Risk and Regulatory Capital in Latin American Banks"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 1, Junio 2015.
pp. 91-130

Ñ

Núñez Méndez, Jairo; María del Pilar, Ruiz Molina; Castañeda, Carlos; Téllez, Olga
"Análisis cualitativo sobre el acceso y uso de BEPS"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 207-258

Núñez T., Carlos Alejandro
"Movilidad social, desigualdad de oportunidades y actividades delictivas: un enfoque teórico"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 2, Diciembre 2010.
pp. 95-117

O

Malagón, Jonathan; Ocampo, José Antonio
"El tamaño del estado y su impacto redistributivo en América Latina"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 15-76

Ocampo, José Antonio
"La política comercial agropecuaria colombiana en el contexto internacional"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos. 1 y 2, Junio-Diciembre 2017.
pp. 49-95

Ome, Alejandro
"Salarios de los docentes públicos en Colombia 1995-2010"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 2, Diciembre 2012.
pp. 121-134

Parra-Peña S., Rafael I.; Ordóñez A., Liliana A.; Acosta M., Camilo A.
"Pobreza, brechas y ruralidad en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 1, Junio 2013.
pp. 15-36

O

Chica, Ricardo; Osorio, Daniel; Guevara, Oscar; López, Diana
"Growth Determinants in Latin America and East Asia: has globalization changed the engines of growth?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 161-204

P

Páez, Juan Andrés
"Barreras comerciales en bienes finales y bienes intermedios: efectos en la productividad industrial colombiana 1992-2009"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre 2015.
pp. 183-220

Di Giovambattista, Ana Paula; Panigo, Demian
"Widening social security coverage. Evaluating income distribution effects of Argentina's PROG.R.ES.AR"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 2, Diciembre 2014.
pp. 105-126

Parada, Ludy Alexandra; Taborda, Alejandra; Chicaíza, Liliana
"Evaluación económica de tecnología sanitaria y toma de decisiones en salud"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 81-95

Rojas, María Ximena; Parada, Ludy Alexandra; Bohorquez, Adriana; Rodríguez, María Nelcy; Gómez, Carlos
"Tratamiento farmacológico de primera línea para la depresión en la población adulta (>18 años): evaluación económica para Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 185-212

Cajiao, Santiago; Melo, Luis Fernando; Parra, Daniel
"Pronósticos para una economía menos volátil: el caso colombiano"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 2, Diciembre 2014.
pp. 35-60

P

Parra-Peña S., Rafael I.; Ordóñez A., Liliana A.; Acosta M., Camilo A.
"Pobreza, brechas y ruralidad en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 1, Junio 2013.
pp. 15-36

Peláez Sierra, Sergio
"Ciclo de recursos naturales y política fiscal bajo preferencias inconsistentes"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 13-78

Perdomo N., Francisco
"¿Qué determina la eficiencia de las entidades microfinancieras en Colombia? Una mirada a las ONG asociadas a Bancoldex"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 2, Diciembre 2011.
pp. 119-157

Rojas, María Ximena; Rodríguez, Viviana Alejandra; Tamayo, Diana Carolina; Dennis, Rodolfo; Lozano, Juan Manuel; Rojas, Catherine; García Harker, Jorge; Bastidas, Jaime Alberto; Pérez, Luis Alfonso
"Costos médicos directos del síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 167-183

Perry R., Guillermo; Sabogal M., Adriana
"La verdadera riqueza de las naciones. Comentario al Informe sobre Desarrollo Humano 2010"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 2, Diciembre 2010.
pp. 121-129

Perry R., Guillermo
"Desarrollo institucional de la planeación en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol 49. Nos. 1 y 2. Junio y Diciembre 2019.
pp. 21-57

Perry R., Guillermo
"Política cambiaria y de comercio exterior: revisión de la experiencia histórica y propuesta para la próxima década"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol 49. Nos. 1 y 2. Junio y Diciembre 2019.
pp. 59-138

P

Perry R., Guillermo
"El petróleo en la economía colombiana"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol 49. Nos. 1 y 2. Junio y Diciembre 2019. pp. 139-169

Perry R., Guillermo
25 años de Fedesarrollo: "Una visión retrospectiva"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol 49. Nos. 1 y 2. Junio y Diciembre 2019. pp. 171-175

Perry R., Guillermo; Cárdenas S., Mauricio
"Capacity building in economics education and research. A note on the experience of Latin America and the Caribbean"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol 49. Nos. 1 y 2. Junio y Diciembre 2019. pp. 177-201

Perry R., Guillermo
"Proyecto de ley sobre ciencia y tecnología. Un tema clave para el país del futuro"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol 49. Nos. 1 y 2. Junio y Diciembre 2019. pp. 203-213

Perry R., Guillermo
"Hacia una reforma tributaria estructural"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol 49. Nos. 1 y 2. Junio y Diciembre 2019. pp. 215-261

Perry R., Guillermo; Saavedra M., Víctor
"Corrupción, crecimiento y desarrollo: Elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol 49. Nos. 1 y 2. Junio y Diciembre 2019. pp. 263-288

Pinzón C., Mariana
"Sobrerrepresentación legislativa y transferencias territoriales en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 2, Diciembre 2010. pp. 73-94

P

Prada, Sergio I.; Aguirre, Andrés F.
"Complejidad Innecesaria: tratamiento de tuberculosis y descentralización territorial en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 53-79

ANDI | ProBogotá Región | Fedesarrollo
"41 Decisiones inaplazables para Bogotá. La ruta para llevarlas a cabo"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 259-312

Puerta, Nadia
"Intrahousehold Resource Allocation and Women's Empowerment. The Effect of Familias en Acción on Colombian Households"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre 2015.
pp. 269-296

Q

García, Mario; Chicaíza, Liliana; Quitian, Hoover; Linares, Adriana; Ramírez, Oscar
"Costo-efectividad consolidación de LMA pediátrica de riesgo intermedio en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 153-165

R

Mejía, Aurelio; Atehortúa, Sara; Flórez, Iván Darío; Sierra, Javier Mauricio; Mejía, María Elena; Ramírez, Carolina
"Análisis de costo efectividad del zinc para la prevención de la enfermedad diarreica aguda en niños menores de 5 años en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 123-136

Ramírez, Juan Mauricio; Delgado, Martha; Cavalli, Genni; Perfetti, Juan José
"Impacto fiscal de las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 1, Junio 2016.
pp. 51-105

Ramírez, Juan Mauricio; Zubieta, Iván; Bedoya, Juan Guillermo
"Productividad y competitividad del Sistema de Ciudades"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 1, Junio 2015.
pp. 45-89

R

Ramírez, Juan Mauricio; Bedoya, Juan Guillermo
"Regalías directas por hidrocarburos y esfuerzo fiscal municipal en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 2, Diciembre 2014.
pp. 15-34.

García, Mario; Chicaíza, Liliana; Quitian, Hoover; Linares, Adriana; Ramírez, Oscar
"Costo-efectividad consolidación de LMA pediátrica de riesgo intermedio en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 153-165

Ramírez V., Socorro
"Colombia: fronteras terrestres, vecindad e integración"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 117-148

Bonet-Morón, Jaime; Reina-Aranza, Yuri
"Necesidades de inversión y escenarios fiscales en Cartagena"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 1, Junio 2015.
pp. 131-170

Restrepo C., Manuel A.
"Efectos de la cuota económica a la importación de automóviles desde México"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 2, Diciembre 2010.
pp. 49-72

Reyes R., Camilo
"Dimensiones relevantes para Colombia de las instituciones multilaterales políticas y su reforma"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 149-178

Delgado-Rojas, Martha Elena; Rincón-Castro, Hernán
"¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos .1 y 2, Junio-Diciembre 2017.
pp. 97-135

Marroquín A., Juan; Ríos B., Humberto
"Política fiscal, crecimiento y desigualdad: un enfoque de equilibrio general"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 2, Diciembre 2011.
pp. 185-211

R

Cerecedo, Daniel; Rivera, Estefanía; Gómez, Wulfrano
"Relevancia de la información financiera en el precio de las acciones del mercado mexicano"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 289-306

Rojas, María Ximena; Parada, Ludy Alexandra; Bohorquez, Adriana; Rodríguez, María Nelcy; Gómez, Carlos
"Tratamiento farmacológico de primera línea para la depresión en la población adulta (>18 años): evaluación económica para Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 185-212

Rojas, María Ximena; Rodríguez, Viviana Alejandra; Tamayo, Diana Carolina; Dennis, Rodolfo; Lozano, Juan Manuel; Rojas, Catherine; García Harker, Jorge; Bastidas, Jaime Alberto; Pérez, Luis Alfonso
"Costos médicos directos del síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 167-183

Chicaíza, Lilinana; García, Mario; Romano, Giancarlo
"Análisis costo utilidad: evolución, fundamentos e implicaciones"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 97-111

Rueda, Juan David; Rosselli, Diego; Ruiz, Juan Gabriel
"Cost-effectiveness of Respiratory Syncytial Virus Infection (RSV) Prophylaxis with Palivizumab in Preterm Infants in Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 137-151

Bello, Omar; Ruíz del C., Ramiro
"La elasticidad PIB del gasto social en países seleccionados de América Latina"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 2, Diciembre 2011.
pp. 159-184

Núñez Méndez, Jairo; María del Pilar, Ruiz Molina; Castañeda, Carlos; Téllez, Olga
"Análisis cualitativo sobre el acceso y uso de BEPS"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 207-258

S

Perry R., Guillermo; Saavedra M., Víctor
"Corrupción, crecimiento y desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol 49. Nos. 1 y 2. Junio y Diciembre 2019.
pp. 263-288

Sabogal M., Adriana
"Brecha salarial entre hombres y mujeres y ciclo económico en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 1, Junio 2012.
pp. 53-91

Perry R., Guillermo; Sabogal M., Adriana
"La verdadera riqueza de las naciones. Comentario al Informe sobre Desarrollo Humano 2010"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 2, Diciembre 2010.
pp. 121-129

Loría, Eduardo; Salas, Emmanuel; Libreros, Catalina
"Crisis de Paro en España: Una Aplicación de la Ley de Okun, 1995.1-2012.2"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 2, Diciembre 2012.
pp. 135-152

Sánchez J. Andrés
"Después de la inundación"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 2, Diciembre 2011.
pp. 213-246

Fernández, Cristina; Villar, Leonardo; Sánchez, Paulo
"¿Hay vida después de las bonanzas?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre 2015.
pp. 15-53

Sanguinetti, Pablo; Villar, Leonardo
"Patrones de desarrollo en América Latina: ¿Convergencia o caída en la trampa del ingreso medio?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 2, Diciembre 2012.
pp. 155-188

Santarcangelo, Juan
"Crecimiento económico y desigualdad del ingreso en Argentina"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 1, Junio 2013.
pp. 179-198

S

Sarabia, Marianela; Ernst, Christoph
"The employment dimension of construction: A closed input-output analysis"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 44, No. 1, Junio 2014.
pp. 239-288

Mejía, Aurelio; Atehortúa, Sara; Flórez, Iván Darío; Sierra, Javier Mauricio; Mejía, María Elena; Ramírez, Carolina
"Análisis de costo efectividad del zinc para la prevención de la enfermedad diarreica aguda en niños menores de 5 años en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 123-136

Silva R., Santiago
"Evaluación de impacto de los programas de renovación de cafetales 2007-2011; efectos sobre la capacidad productiva de los caficultores colombianos"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 2, Diciembre 2012.
pp. 15-58

Arbeláez, María Angélica; Higuera, Sebastián; Steiner, Roberto; Zuluaga, Sandra
"Protecting "sensitive" agricultural products in Colombia: a political economy approach"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 153-205

Steiner, Roberto; Salazar, Natalia; Becerra, Alejandro
"La política de precios del café en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre 2015.
pp. 101-136

Gómez, Hernando José; Steiner, Roberto
"La Reforma Tributaria y su impacto sobre la Tasa Efectiva de Tributación de las firmas en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 1, Junio 2015.
pp. 13-44

Steiner, Roberto
"Rodrigo Botero y la importancia de las soluciones sencillas a los problemas complejos"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 219-221

S

Arango, Carlos A.; Suárez-Ariza, Nicolás; Garrido-Mejía, Sergio
¿Cómo pagan los colombianos y por qué?
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 141-168

T

Parada, Ludy Alexandra; Taborda, Alejandra; Chicaíza, Liliana
"Evaluación económica de tecnología sanitaria y toma de decisiones en salud"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 81-95

Rojas, María Ximena; Rodríguez, Viviana Alejandra; Tamayo, Diana Carolina; Dennis, Rodolfo; Lozano, Juan Manuel; Rojas, Catherine; García Harker, Jorge; Bastidas, Jaime Alberto; Pérez, Luis Alfonso
"Costos médicos directos del síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 2, Diciembre 2013.
pp. 167-183

Núñez Méndez, Jairo; María del Pilar, Ruiz Molina; Castañeda, Carlos; Téllez, Olga
"Análisis cualitativo sobre el acceso y uso de BEPS"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 207-258

Tenjo Galarza, Jaime; Álvarez Vos, Oriana; Gaviria Jaramillo, Alejandro; Jiménez, María Camila
"Evolution of Returns to Education in Colombia (1976-2014)"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos. 1 y 2, Junio-Diciembre 2017.
pp. 15-48

Tokatlian, Juan Gabriel
"La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 1, Junio 2010.
pp. 179-199

U

Uribe, Juan Pablo
"¿Puede una expansión educativa reducir la desigualdad? Un ejercicio de microsimulaciones para Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 1, Junio 2013.
pp. 95-142

V

Vaca F., Julio César
"Sistema Pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 43, No. 1, Junio 2013.
pp. 37-66

Vélez A., Luis Guillermo
"La Reforma a la Ley 30: ganadores y perdedores"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 2, Diciembre 2011.
pp. 247-254

Villamarín G., Adriana
"Calcular para prevenir: una estimación de los costos de la violencia homicida en Colombia"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 41, No. 1, Junio 2011.
pp. 105-137

García, Andres; Gómez, Jose; Mora, Tatiana; Villamizar, Mauricio
"Una Historia Exhaustiva de la Regulación Financiera en Colombia. El Caso del Encaje Bancario, Derivados Financieros y Riesgos de Crédito"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre2015.
pp. 2221-268

Villar, Leonardo; Flórez, Carmen; Valencia-López, Natalia; Alzate, Juan Pablo; Forero, David
"Protección económica para la vejez en Colombia: ¿estamos preparados para el envejecimiento de la población?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 2, Diciembre 2016.
pp. 15-39

Fernández, Cristina; Villar, Leonardo
"A Taxonomy of Colombia's Informal Labor Market"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 46, No. 1, Junio 2016.
pp. 15-50

Fernández, Cristina; Villar, Leonardo; Gómez, Nicolás
"Taxonomía de la informalidad en América Latina"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 47, Nos. 1 y 2, Junio-Diciembre 2017.
pp. 136-167

V

Fernández, Cristina; Villar, Leonardo; Sánchez, Paulo
"¿Hay vida después de las bonanzas?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 2, Diciembre 2015.
pp. 15-53

Sanguinetti, Pablo; Villar, Leonardo
"Patrones de desarrollo en América Latina: ¿Convergencia o caída en la trampa del ingreso medio?"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 42, No. 2, Diciembre 2012.
pp. 155-188

Vinasco I., Juan David
"Impacto de la competencia por inversión extranjera directa en la inflación"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 40, No. 2, Diciembre 2010.
pp. 27-47

Z

Ramírez, Juan Mauricio; Zubieta, Iván; Bedoya, Juan Guillermo
"Productividad y competitividad del Sistema de Ciudades"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 45, No. 1, Junio 2015.
pp. 45-89

Arbeláez, María Angélica; Higuera, Sebastián; Steiner, Roberto; Zuluaga, Sandra
"Protecting "sensitive" agricultural products in Colombia: a political economy approach"
Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Vol. 48, Nos.1 y 2, Junio y Diciembre 2018.
pp. 153-205

INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

La revista *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social* de Fedesarrollo es una publicación semestral que tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan el análisis teórico y empírico en las áreas económicas, incluyendo análisis económico de temas sociales. Adicionalmente, la Revista incluye ocasionalmente informes y otro tipo de producciones intelectuales.

Los artículos que se sometan a consideración del Comité Editorial no deben haber sido publicados anteriormente ni estar simultáneamente propuestos en otras revistas académicas.

Normas editoriales:

1. Los trabajos deben ser enviados en Word para Windows o en Latex grabados en formato .rtf y .pdf. Los trabajos deben tener un máximo de 50 páginas incluyendo gráficos, tablas y anexos.
2. Sólo se aceptan trabajos escritos en español o en inglés.
3. El cuerpo del documento debe incluir un resumen en español e inglés, de máximo 150 palabras, y al menos tres palabras clave, en español e inglés, con su respectiva clasificaciones JEL (https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php).
4. En un archivo aparte se debe enviar la hoja de vida del (los) autor(es).
5. Se debe enviar un archivo de Excel con las tablas, gráficas y figuras utilizadas en el artículo.
6. La información sobre todos los datos utilizados en el análisis del trabajo debe estar documentada de forma clara y precisa.
7. Las referencias en el cuerpo del documento deben aparecer entre un paréntesis, con el apellido del autor y el año de publicación, por ejemplo (Gómez, 2010) o (Gómez et ál., 2010) en caso de ser más de tres autores.
8. Las referencias bibliográficas al final del documento deben aparecer en orden alfabético y comprender únicamente la literatura específica sobre el tema del artículo. Estas deben estar escritas en el formato especificado por la American Psychological Association (APA) tal como el siguiente ejemplo:

Mogg, K., Bradley, B. P., de Bono, J., & Painter, M. (1997). Time course of attentional bias for threat information in non-clinical anxiety. Behavioral Research Therapy, 35, 297-303.

Para más información, consulte ((https://apastyle.apa.org/6th-edition-resources/basics-tutorial)) para las características y especificaciones acerca de este método.

Así mismo, es importante que el (los) autor(es) tenga(n) en cuenta las siguientes pautas:

1. Los artículos se deben enviar como documento adjunto a coyuntura@fedesarrollo.org.co.
2. Todos los artículos deberán seguir las normas editoriales adjuntas.
3. Los artículos serán revisados en primera instancia por el equipo editorial y científico y, de ser considerados para publicación, serán enviados de manera anónima a árbitros especializados, quienes emitirán un juicio calificado en un plazo de tres semanas calendario.
4. El Editor de *Coyuntura Económica* tomará en cuenta los comentarios realizados por el árbitro anónimo en su decisión de publicación, la cual se compromete a comunicar al (los) autor(es) oportunamente. En caso que el artículo sea aceptado, los comentarios serán enviados al (los) autor(es) quien(es) tendrá(n) tres semanas calendario para revisar los comentarios y enviar nuevamente el artículo para revisión del Editor.
5. El Editor de *Coyuntura Económica* se compromete a mantener informado(s) al (los) autor(es) durante las diferentes etapas del proceso editorial.

Editor Coyuntura Económica | **Ximena Cadena O.** | xcadena@fedesarrollo.org.co | Tel. + 5 71 3259777 Ext. 307

Una
Prospectiva Económica
de manos expertas

Suscripción año 2020



Incluye:

- Cuatro ediciones al año
- Servicio de Acompañamiento Macroeconómico
- Envío mensual de la Encuesta de Opinión Financiera
- Envío mensual de los Boletines de Encuesta de Opinión al Consumidor y Encuesta de Opinión Empresarial
- Envío virtual de la publicación mensual Tendencia Económica
- Envío de Informes Trimestrales
- Pauta publicitaria
- Invitación a Debates de Coyuntura Económica y Social Fedesarrollo

Oficina Comercial

Teléfono (571) 325 97 77 Ext.: 340

E-mail: mruiz@fedesarrollo.org.co | www.fedesarrollo.org.co

Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia

FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social