

Balance económico de la administración Uribe (2002-2007)

Recientemente, la revista Semana tomó la iniciativa de organizar diversos foros públicos tendientes a evaluar la administración Uribe, con ocasión del primer año de su período de reelección inmediata. Anif fue invitado a participar en dichas discusiones, donde la defensa de lo ejecutado por la administración Uribe estuvo a cargo del ex ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla. Nos ha parecido importante divulgar por esta vía el resumen de la visión de Anif sobre los aciertos y fallas que ha tenido el gobierno Uribe (2002-2007) hasta la fecha.

Nuestras reflexiones se focalizarán en cinco áreas económicas centrales: privatizaciones, manejo fiscal, comercio exterior, seguridad social y las relaciones institucionales (incluyendo aquí la política monetaria-cambiaria y su relación con el Banco de la República y las Altas Cortes).

En otra ocasión habíamos abordado una tarea similar a través del cálculo de nuestro Índice de Sufrimiento Macroeconómico, donde la administración Uribe I (2002-2006) había salido bastante bien librada en un contexto de largo plazo, tan sólo superada por la administración Lleras-Restrepo (1966-1970) (ver Informe Semanal No. 870 de marzo de 2007). Sin embargo, esa otra evaluación se limitaba a balancear el desempeño histórico en materia de inflación, desempleo y crecimiento. En esta oportunidad el campo de análisis es más completo y lo estaremos calificando en una escala entre 1

(mínimo desempeño) y 5 (máximo desempeño).

Manejo de empresas públicas descentralizadas y privatizaciones. Anif opina que el área de mejor gestión económica por parte de la administración Uribe ha sido aquella relacionada con las empresas descentralizadas y los programas de privatización-capitalización.

Ello le permitió enfrentar el coletazo de la crisis financiera (fraguada en 1993-1997 y con estallido en 1998-2000), recuperar la finanzas de Fogafín y acabar con el desgüeño que traían históricamente entidades como Bancafé, Telecom, Ecopetrol y, eventualmente, el propio ISS. En esto la administración Uribe supo replicar y ampliar el éxito que había tenido la administración Pastraña en lo referente a entidades como la Caja Agraria y BCH, entre otras. El

actual proceso de privatizaciones-capitalizaciones (incluyendo el 10% de Ecopetrol) ha implicado gestionar recursos por un monto cercano a 5% del PIB de 2006 (ver cuadro 1).

En particular, Fogafín logró recuperar \$11.3 billones, de un total comprometido de \$15.7 billones, con lo cual el Valor Presente Neto (VPN) de dicha crisis se terminó reduciendo de 6% del PIB (inicialmente estimado) a tan sólo 1.3% del PIB (ver Informe Semanal No. 875 de abril de 2007). Allí cabe resaltar los exitosos procesos de saneamiento y venta de entidades como Granahorrar (\$1 billón), Megabanco (\$0.8 billones) y Granbanco-Bancafé (\$2.7 billones).

Especial mención merece el caso de Telecom, donde se consiguió un gran socio estratégico que aportó capital fresco, al tiempo que se aseguraba el

Cuadro 1. Manejo de empresas públicas descentralizadas y privatizaciones (2002-2007)

Entidad	Año	Proceso	Valor (\$ billones)	% del PIB de 2006
Sector financiero				1.4
Granahorrar	2005	Saneamiento-venta	1.0	
Megabanco	2006	Saneamiento-venta	0.8	
Granbanco-Bancafé	2006	Saneamiento-venta	2.7	
Sector real				3.5
Telecom	2006	Capitalización - socio estratégico	0.8	
Isagen	2007	Capitalización - democratización	0.6	
Ecogas	2007	Venta	3.2	
Electrificadoras	2007-2008	Saneamiento-venta	1.0	
Ecopetrol	2007-2008	Capitalización - democratización	5.6	
Total			15.7	4.9

Fuentes: Fogafín, Minhacienda y cálculos Anif.

fondeo de un abultado pasivo pensional existente (ver Comentario Económico del Día 22 de marzo de 2006). Pero tal vez donde la administración Uribe merece mayores vótores es en su decisión de entrar a capitalizar Ecopetrol, al tiempo que se creaba la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Gracias a ello se le ha creado hacia el futuro un estimulante marco de competencia a todo el sector energético. Estos programas han incluido los exitosos casos de las privatizaciones de Ecogas (\$3.2 billones) y las electrificadoras departamentales (cerca de \$1 billón), permitiendo importantes reducciones de la deuda pública.

Los únicos campos en que la administración Uribe se ha quedado corta, en materia de gestión empresarial pública, tienen que ver con ISA-Isagen y con las cajas sociales públicas (ISS, Cajanal, Caprecom). Ojalá el gobierno recapacite y concluya, como lo había hecho inicialmente, que conviene continuar con los procesos de privatización (ver Informe Semanal No. 885 de junio de 2007). En el caso del ISS, el Gobierno se ha movido tardíamente en la dirección correcta, tras experimentar durante 2003-2006 con un complejo sistema (de ESE). Sólo ahora se ha reconocido su fracaso (ver Informe Semanal No. 897 de agosto de 2007). Más recientemente, cabe destacar la creación de Colpensiones, que ojalá acabe con la desidia ISS-Cajanal-Caprecom.

Por todas estas razones, le asignamos un elevado rango de calificación de 4.5-5.0 a la administración Uribe en materia de gestión, capitalización y privatización de las entidades públicas descentralizadas durante el período 2002-2007.

Manejo fiscal. Una segunda área en la que la administración Uribe obtiene buenos resultados es en lo relativo al manejo fiscal. Esto a pesar de que a escala estructural no se concretó una serie de correctivos, especialmente en el ámbito tributario. Si bien se

aprobó la conocida Ley de Responsabilidad Fiscal en el año 2003, adoptando un mejor esquema de planeación, ella no contiene mecanismos que aseguren superávit primarios adecuados.

En materia de desempeño tributario se ha presentado una paradoja: excelente administración para combatir la evasión-elusión (reduciéndola a 31% en renta y 21% en IVA gracias al programa Muisca) en medio de un marco tributario altamente inequitativo y antitécnico (volviendo permanente el 4x1.000 y las exenciones por reinversión de utilidades). Si bien los recaudos han crecido a tasas de 10%-12% real anual, alcanzando casi un 17% del PIB para el GC (2% del PIB adicional), su elasticidad se irá diluyendo (como es normal) por fallas de estructura tributaria.

Estos mayores ingresos y la oportuna contención del crecimiento de las transferencias territoriales (desde el año 2001) permitieron reducir el déficit del GC de niveles superiores a 6% del PIB en 2004 a cerca de 3.6% en 2007 (ver gráfico 1). A su vez, la deuda bruta consolidada descendió de 71% del PIB en 2002 a 55% del PIB en 2007, aunque esta última cifra supera el referente de 30% del PIB que hoy muestra el grueso de economías con “grado de inversión”. En todo caso, la sonada reforma consti-

tucional en materia de transferencias territoriales en realidad dejó al GC “contra las cuerdas”, al exigirle montos de 5%-7% del PIB en el horizonte 2008-2016 (ver Informe Semanal No. 893 de agosto de 2007).

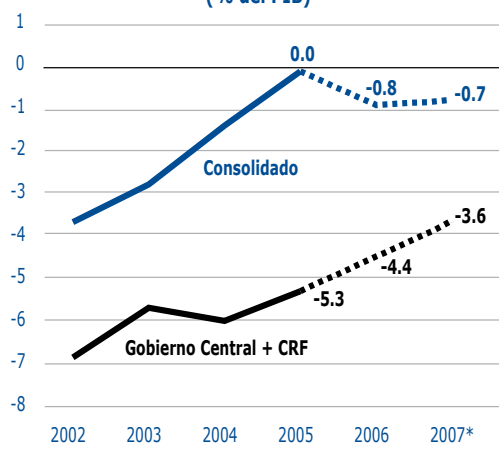
Dadas estas consideraciones, calificamos en un rango de 4.0-4.5 la administración Uribe en materia de manejo fiscal en los años 2002-2007.

Comercio exterior y competitividad. Colombia lo ha hecho bien en materia de negociaciones de tratados de libre comercio (TLC), pero regular a la hora de lograr que dichos acuerdos lleguen a su punto operativo. Es bien conocido el difícil tránsito local que hizo la negociación del TLC con Estados Unidos, especialmente en materia agrícola. Pero resulta inverosímil que esa tardanza nos haya hecho caer víctimas del fuego político cruzado entre demócratas y republicanos a nivel del Congreso de Estados Unidos.

Entre tanto, se continuó avanzando en las negociaciones con Chile, Canadá, Centroamérica (CAFTA) y el Área de Libre Comercio Europea (EFTA). Ahora dependemos de la ventana política de fin de 2007; de lo contrario Colombia carecería de un TLC con Estados Unidos hasta principios del año 2010. Claramente las extensiones ATPDEA son un “segundo mejor” y todo este marasmo comercial podría amenazar la Inversión Extranjera Directa hacia Colombia.

Los avances en materia de competitividad son mediocres. Ha existido una correlación inversa entre la cantidad de verbo utilizada respecto a la “agenda interna” y las concreciones en materia de infraestructura. El sonado Plan 2500 ha perdido credibilidad por cuenta de sus continuos atascos, al tiempo que las llamadas “autopistas para la competitividad” dejan mucho que desear. Estamos lejos de lograr que las AFP pongan sus portafolios (de forma segura) a disposición de los proyectos de infraestructura, por cuenta

Gráfico 1. Situación fiscal - Déficit total (% del PIB)



*Cifras proyectadas según Plan Financiero 2007 y PNG 2008.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

de las deficiencias técnicas de Min-transporte.

De otra parte, si bien la Ley 789 de 2002 impulsó alguna flexibilización laboral, buena parte de ese esfuerzo se ha borrado con el continuo incremento de los costos parafiscales. Sencillamente, el Gobierno ha prestado oídos necios a unos sobrecostos laborales que bordean el 65% sobre el salario de contratación.

Por todas estas argumentaciones, Anif asigna una calificación en el rango de 3.5-4.0 a la administración Uribe en materia de comercio exterior y competitividad durante los años 2002-2007.

Seguridad social. En materia pensional, la administración Uribe hizo importantes esfuerzos por contener los costos de la transición pensional. Logró que se aprobaran en el Congreso las Leyes 860 y 797 de 2003. Además, impulsó una enjundiosa reforma constitucional (Acto Legislativo No. 1 de 2005) para prohibir, de una vez por todas, los onerosos regímenes especiales. No obstante, los plazos otorgados y el fracaso en alterar las edades pensionales hicieron que estas reformas tuvieran un menor impacto al deseado. Los cálculos actuariales más recientes indican que el VPN de esos pasivos pensionales públicos ronda un 160% del PIB (respecto del anterior 220% del PIB). Esta deuda pensional le exigirá al GC desembolsar (con cargo a los tributos) entre 4.8%-5.3% del PIB anualmente durante 2008-2012.

En el área de salud, cabe destacar la mayor cobertura, la cual ya ha alcanzado niveles de 82%. Sin embargo, esto ha ocurrido generando un serio desbalance fiscal hacia el futuro, pues hoy el régimen subsidiado representa el 56% y el contributivo apenas un 44% del total. Más aun, todavía no se tiene claridad sobre la forma de financiar a otros 4 millones de colombianos sin cobertura (estratos 1-3), cuyo costo será de 1.6% del PIB anualmente. Ha sido infortunado que parte de estos gastos se haya seguido

financiando mediante incrementos en los impuestos a la nómina, con efectos perversos sobre la competitividad, como ya lo discutimos.

En razón de estas consideraciones, Anif califica en el rango de 3.0-3.5 a la administración Uribe en materia de seguridad social durante los años 2002-2007.

Relaciones institucionales. Ha sido lamentable la incidencia directa que ha intentado ejercer la administración Uribe sobre los órganos que la Constitución califica como autónomos frente al Ejecutivo, tales como el Banco de la República (BR) y las Altas Cortes. En el caso del BR, primero fueron los llamados públicos del Ejecutivo para que éste no elevara sus tasas de interés, desconociendo que ese era el instrumental básico para contener la inflación y las amenazas de burbujas especulativas. Después vino un peligroso juego de presiones del Congreso, al cual cedió el Ejecutivo, para exigirle operaciones de triangulación RIN-TES.

Ante amenazas de “declaratoria de emergencia” por parte del Ejecutivo, el BR cometió el error de ceder a la defensa de pisos cambiarios arbitrarios, llegando a poner en riesgo las metas inflacionarias. Aunque el BR terminó reaccionando positivamente ante dichos riesgos (a partir de mayo de 2007), es evidente que la reelección inmediata terminará minando aún más la independencia del BR.

Es una lástima que la Corte Constitucional no hubiera entendido que, en el fondo, se estaba resquebrajando

un delicado equilibrio de poderes. Hubiera bastado con haber condicionado dicha reelección a que los entes independientes (BR, Altas Cortes, CREG, CRA) también extendieran sus períodos ante esa eventualidad.

Estas incidencias del Ejecutivo también se han explayado a entidades que requieren autonomía, tales como la Superintendencia Financiera (SF) o el Dane. Son bien conocidos por la opinión pública los casos de las tasas de usura y diversos cambios regulatorios (ver Informe Semanal No. 889 de julio de 2007).

Debido a todas estas consideraciones, Anif cree que ésta es la única área de manejo económico en la cual la administración Uribe se raja, con una calificación en el rango de 2.5-3.0 durante los años 2002-2007.

Conclusión. Hemos visto cómo la administración Uribe obtiene un balance muy positivo en las áreas de empresas públicas y privatizaciones, y en su gestión fiscal de corto plazo (tanto tributaria como de manejo de la deuda pública). En los temas de comercio exterior-competitividad y seguridad social registra un desempeño aceptable, pero en materia de relaciones institucionales con el BR, las Altas Cortes, la SF y el Dane se raja.

El balance económico general que saca Anif de la administración Uribe (2002-2007) es bueno (en el rango promedio de 3.5-4.0 sobre un máximo de 5.0) (ver cuadro 2). Si Uribe II (2006-2010) quisiera seguir mejorando sus calificaciones en materia económica debería: 1) profundizar los esquemas de privatización de ISA-Isagen; 2) acelerar la reestructuración del ISS-Cajanal-Caprecom; 3) dar un vuelco en su manejo de los proyectos de infraestructura; 4) desmontar los elevados sobrecostos laborales y parafiscales; y 5) asegurar la independencia institucional de las Altas Cortes, el BR, la SF y el Dane. Anif confía en que esta misma evaluación al finalizar el período Uribe II (2006-2010) le permitirá elevar su desempeño de bueno al nivel de excelencia. 

Cuadro 2. Calificación de la política económica de la administración Uribe 2002-2007 (máx. 5.0, mín. 1.0)

Política económica	Rango de calificación
1. Reforma al sector descentralizado	4.5 - 5.0
2. Manejo fiscal	4.0 - 4.5
3. Comercio exterior y competitividad	3.5 - 4.0
4. Seguridad social	3.0 - 3.5
5. Relaciones institucionales	2.5 - 3.0
Promedio	3.5 - 4.0

Fuente: elaboración Anif.

Banca masiva: balance del sector 2003-2007

Eulalia Arboleda *

Introducción

La banca masiva ha sido un elemento primordial del desarrollo del sistema financiero. El tema se tratará haciendo énfasis en los siguientes puntos básicos: 1) dinámica de la colocación de crédito en la banca masiva en Colombia durante el período 2003-2007; 2) experiencias de otros países de América Latina; 3) evolución de la captación de recursos del público en el segmento de la banca masiva; 4) acciones de los bancos para estructurar productos que permitan lograr una relación integral y de largo plazo con los hogares, y 5) algunas oportunidades y riesgos que ocupan la atención de la banca actualmente.

Banca masiva 2003-2007

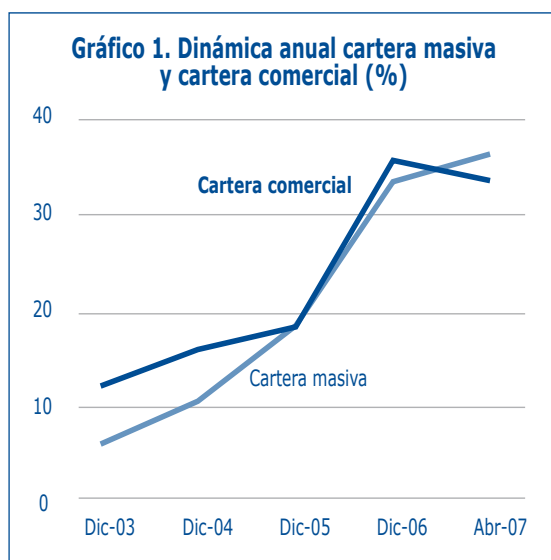
Hacer un análisis de la colocación de crédito en la banca masiva no es fácil en Colombia puesto que las estadísticas financieras y los registros contables no están así identificados o clasificados, de tal manera que

para aproximarse a ella, se utiliza la sumatoria de las carteras de consumo, microcrédito e hipotecario, dado que este tipo de préstamos es en general el que demandan los hogares.

En el gráfico 1 se observa la evolución de la cartera comercial y la masiva durante el período de análisis. En los primeros años se evidencia un mayor ritmo de crecimiento en la cartera empresarial que en la masiva,

pero a partir de 2005 se da un cambio y empiezan a tener una dinámica parecida, llegando en 2006 a observarse un mayor crecimiento de la cartera masiva frente a la comercial.

Según un estudio de Jorge Londoño de la Cuesta (“Ojo con el endeudamiento de los hogares” en Dinero No. 276, abril 27, 2007) y Fedesarrollo, con base en algunas de las respuestas incluidas en las encuestas mensuales a hogares, entre 2001 y 2007 el porcentaje de hogares colombianos que ha tenido algún tipo de crédito aumentó de 45% a 55%. Pero tal vez lo más interesante es ver cómo han cambiado las fuentes de ese crédito. Mientras que en 2001 el 25% de los hogares decía tener crédito bancario, a marzo de 2007 este porcentaje



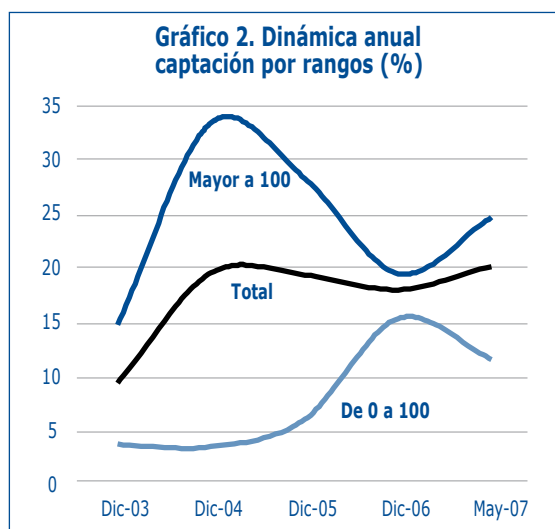
Fuente: Superintendencia Financiera.

* Presidente del Banco Caja Social Colmena - BCSC. Resumen de la presentación del mismo nombre, en el marco del Panel: Un balance del sistema financiero colombiano 2003-2007, del Seminario Temático Especial de Anif Dinámica de los Mercados Financieros en Colombia, el 25 de julio de 2007 en Bogotá.

aumentó a 35% y, por el contrario, el porcentaje de hogares con crédito extrabancario mostró un descenso. Así, hoy en día es superior el porcentaje de hogares con crédito bancario al del extrabancario. Este cambio es fundamental ya que indica que no sólo está creciendo la demanda de crédito de los hogares del país, sino que también ésta se está formalizando.

Experiencias de otros países de América Latina

Al comparar con otros países de América Latina, como Chile y México, es interesante ver cómo la tendencia hacia la banca masiva es un factor común. Además en el cuadro 1 se observa cómo el crecimiento del activo en aquellos bancos clasificados como no universales y más bien enfocados en el negocio del *retail* o banca masiva es superior al de los bancos universales en ambos países, tanto en el caso de los bancos locales como de los extranjeros. En



Fuente: Superintendencia Financiera.

efecto, el incremento del activo de los bancos dedicados al *retail* en Chile durante el período 2003-2006 fue de 49%, en tanto que el de los bancos globales fue de 23%. Igualmente, en México el crecimiento de los bancos orientados al mercado masivo en el mismo período fue superior en 12 puntos porcentuales al registrado por los bancos universales.

Captaciones del público de banca masiva

Para estimar los montos de captaciones del público en banca masiva fue necesario hacer un supuesto que puede lucir algo arbitrario, pero se requería hacer un corte en el monto de las captaciones para identificar las masivas. Así, recursos captados hasta de \$100 millones corresponden al mercado masivo y de ahí en adelante son captación de mayor tamaño asimilable a la captación empresarial. En el gráfico 2 se observa la dinámica de las captaciones por rangos durante el período de análisis,

siendo en general mayor la de los recursos de mayor tamaño que la del segmento masivo, aunque al cierre de 2006 esta última presentó alguna aceleración.

No existe una única explicación al fenómeno del menor crecimiento de las captaciones masivas en la banca; sin embargo, se hará una breve referencia a los cambios institucionales y estructurales en la captación de ahorro de los hogares iniciados en la década del noventa que puede ayudar a ilustrar el tema. El gráfico 3 muestra el gran crecimiento de los fondos de pensiones obligatorias desde 2000, así como también alguna dinámica de otros fondos (como los de pensiones voluntarias). Al calcular la relación entre el valor de los fondos y la captación masiva entre 2000 y 2006, se encuentra que mientras en 2000 de cada \$100 captados había \$49 en los fondos (excluyendo los fondos de pensiones obligatorias), en 2006 este valor subió a \$66. Esto demuestra que al interior del sistema financiero se está compitiendo cada vez más por la captación de los hogares con diferentes productos de ahorro.

Cuadro 1. Crecimiento del activo

CHILE

Tipo de negocio/origen del Capital	Pv. Nals 2003-2006	Extranjero 2003-2006	Público 2003-2006	Total 2003-2006
Tipo global	21.0	24.3	22.3	22.7
Nicho	30.3	38.3		36.8
Altos ingresos	18.4	2.9		10.9
Retail	127.8	46.8		49.1
Total	22.5	30.1	22.3	23.7

MÉXICO

Tipo de Negocio/Origen del Capital	Pv. Nals 2003-2006	Extranjero 2003-2006	Total 2003-2006
Tipo global	7.5	14.4	13.2
Nicho	42.6	17.0	25.7
Altos ingresos	26.0	51.4	35.3
Retail	46.3	15.0	24.7
Total	12.1	14.5	11.4

Fuente: SAIF.

Esfuerzos de los bancos

Todo lo anterior ha llevado a los bancos a desarrollar nuevos productos y generar nuevos esquemas que permitan captar recursos distintos de los que se podrían llamar como de “típico interés de ahorrar”, es decir recursos mucho más transaccionales, para de esta forma mantener una relación integral con los hogares y tener capacidad de fondearse en este mismo segmento masivo. El gran crecimiento tanto en número como en valor de transacciones con tarjetas débito y crédito demuestra el desarrollo reciente de la transaccionalidad en el sistema.

El crecimiento de aquellos fondos considerados transables ha permitido fondear en parte la gran demanda de crédito de los hogares. Se podría afirmar entonces que en Colombia los mercados masivos (bajo los supuestos realizados) han logrado generar sus propios fondos para su actividad de crédito. En el gráfico 4 se observa cómo desde 2000 y hasta 2005 los hogares generaron en el sistema bancario los fondos requeridos para satisfacer su demanda de crédito. Sin embargo, a partir de 2006 esto ha cambiado y hoy se tiene una demanda de crédito mucho mayor a la capacidad de generar los fondos suficientes en ese mismo mercado masivo. Desde luego, esto puede estar impactado por los altos crecimientos que registra la cartera desde 2006.

Oportunidades y riesgos

La mayor oportunidad que avizora el sistema financiero en relación con el mercado masivo radica en el inmenso potencial que aún existe. La bancarización

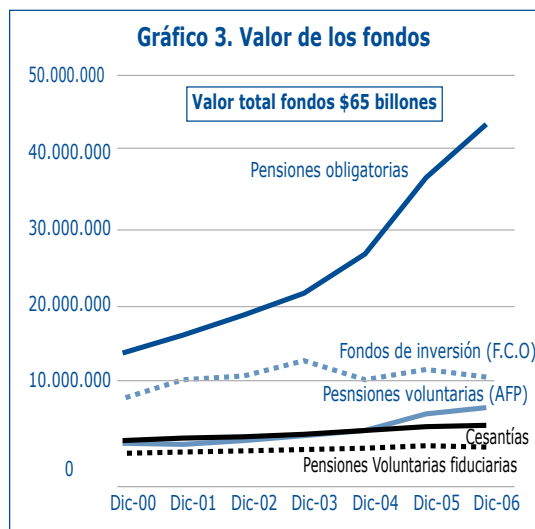
en Colombia sigue siendo muy baja (31%) y ante esto el gran reto que tiene el sector financiero es incorporar esta población que ha estado marginada de él a los sistemas de ahorro y crédito formal.

Existen factores muy positivos que van a apoyar la expansión de la banca masiva, entre ellos la política actual del gobierno que tiene una clara orientación a estimular la oferta de servicios financieros en segmentos de la población tradicionalmente desatendidos, el crecimiento de la

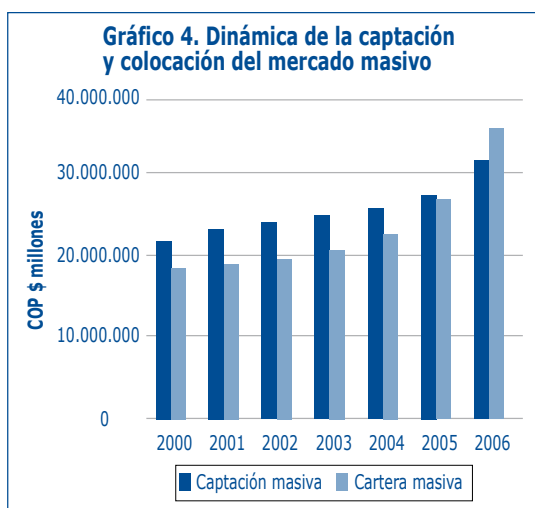
economía que tiene efectos positivos sobre el PIB per cápita y el fortalecimiento del sistema financiero, particularmente en el tema de las tecnologías crediticias. Así mismo, la banca masiva se ha visto favorecida por el gran desarrollo de plataformas transaccionales que amplían la base de fondos transables para apoyar la dinámica de la demanda de crédito de los hogares y algo muy importante, la mayor cobertura geográfica a través de la figura de corresponsales no bancarios recientemente autorizada por el gobierno, la cual permite no sólo tener una mayor capilaridad, sino disminuir los costos de producción de la banca

Pero igualmente preocupan algunos riesgos que se ven en este momento. Por el lado de la regulación, las medidas recientes de encajes marginales, incremento de inversiones forzadas etc., son en la práctica talanqueras para el desarrollo de la bancarización en el país. Inquietan también los esquemas de control de precios y las distintas iniciativas que han aparecido sobre el tema, que para el caso de la banca masiva es particularmente complejo.

Así mismo, se ve con preocupación la presencia en el medio de instituciones no vigiladas que ofrecen recursos de crédito con esquemas de colocación que obvian las consultas y los reportes a las centrales de información, las cuales pueden estar llevando a un sobreendeudamiento de los hogares; y finalmente las normas y la regulación en materia de administración de riesgos (de crédito, operativo, etc.), que pueden incrementar de una forma importante los costos del negocio, y que al final tendrán un impacto en la dinámica de crecimiento de la banca masiva. **ANIF**



Fuente: Superintendencia Financiera.



Fuente: cálculos propios con base en información Superintendencia Financiera a diciembre de cada año.

No.140 Octubre-diciembre de 2007

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

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

DIRECTOR
Sergio Clavijo

SUBDIRECTOR
Carlos Ignacio Rojas

SECRETARIA GENERAL
Helena Hidalgo

INVESTIGADORES ANIF
Katherine Cartagena
Mario Castro
Carolina Gil
Germán Montoya
Rogelio Rodríguez
David Stopher
Camila Torrente
César Tamayo

PRODUCCIÓN ELECTRÓNICA
Luz Stella Sánchez
Sandra Venegas

DISEÑO CARÁTULA
Gustavo Bernal
gbernalsaldana@gmail.com

IMPRESIÓN
Punto & Línea Impresores

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

EJECUTIVA DE CUENTA
Claudia Patricia Sánchez



SUSCRIPCIONES
Amanda González
Calle 70 A No.7-86

Tels 543 30 55 / 310 15 00 / 312 44 70
Desde cualquier parte del país sin costo
01 800 011 99 07
Fax 235 59 47 / 312 45 50 Bogotá

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

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

editorial

- 2 | Balance económico de la administración Uribe
(2002-2007)

actualidad económica

- 7 | El mercado de las ideas y los centros de pensamiento:
el caso de Anif
Palabras del doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo
- 11 | La importancia de las instituciones:
el contexto institucional del aniversario de Anif
Eduardo Wiesner
- 19 | Pertinencia y costo de las investigaciones
económicas públicas en Colombia
*S. Clavijo, C.I. Rojas, C. Gil, J. Malagón,
G. Montoya, A. Nieto, M. Quirós, C. Rizo,
R. Rodríguez, C. Torrente y A. Vera.*
- 28 | Javier Fernández Riva: un modelo a seguir
Nohora Isabel Vargas
- 32 | Dinámica de los mercados financieros en Colombia:
carteras colectivas y profundización del mercado de capitales
Roberto Junguito
- 34 | El desarrollo del mercado de capitales:
una visión desde el régimen de ahorro individual
Santiago Montenegro
- 36 | El sector fiduciario en el mercado de capitales
Federico Rengifo
- 42 | Balance del sector financiero colombiano
María Mercedes Cuéllar
- 45 | Banca masiva: balance del sector 2003-2007
Eulalia Arboleda
- 50 | Tendencias recientes del sector financiero colombiano
Alejandro Figueroa
- 53 | Banca universal: mitos y equívocos
Jorge Londoño

notas destacadas de Anif

- 58 | Ley de quiebras, institucionalidad y comportamiento
empresarial en Colombia
- 61 | Liberación comercial y programas de asistencia:
lecciones para Colombia
- 64 | Las crisis hipotecarias y los ciclos económicos

entrevista

- 69 | Entrevista al ex presidente de la República:
Belisario Betancur Cuartas
"Memorias del primer presidente de Anif"

torre de marfil

- 73 | El Prometeo americano:
triunfo y tragedia de J. Robert Oppenheimer
Libro escrito por K. Bird and M. J. Sherwin
Comentado por Sergio Clavijo

Las crisis hipotecarias y los ciclos económicos*

Los ciclos económicos dependen en una alta proporción de los ciclos hipotecarios. Recordemos las crisis hipotecarias de Texas del período 1980-1984, la de Gran Bretaña del período 1990-1994 y, más recientemente, la del sureste asiático (iniciada en Tailandia en julio de 1997). Todas ellas desencadenaron fuertes recesiones sobre el resto de sus sectores económicos.

Así, el mercado inmobiliario marcaba el curso del ciclo económico por dos vías: 1) un efecto directo a través del propio sector de la construcción, con consecuencias multiplicadoras importantes tanto a nivel de la industria como del sector financiero; y 2) un efecto indirecto a través del llamado efecto riqueza, el cual impactaba el consumo de los hogares (cerca de un 60% del PIB-real) a través de sus ciclos de valorización/desvalorización.

En Colombia todavía están frescas (esperamos) las lecciones del auge crediticio (1993-1997), la crisis hipotecaria (1998-1999) y el subsiguiente

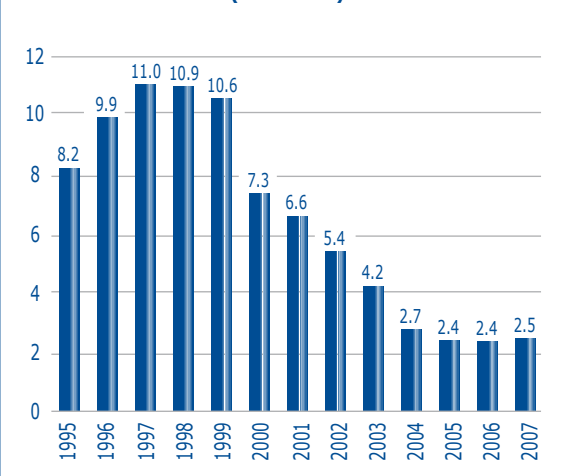
contagio sobre el resto de la economía (2000-2002). En aquel entonces se fabricó una burbuja hipotecaria que llevó los precios de la vivienda a niveles superiores a un 40% real por encima de su media histórica. En paralelo, el crédito hipotecario se infló de niveles que equivalían a un 6% del PIB en 1991 a cerca de un 11% del PIB en 1997.

El pinchazo internacional de la burbuja hipotecaria colombiana en

1998-1999 implicó una corrección a la baja en el precio de la vivienda del orden del 50% real, provocando un marcado desajuste en la relación créditos hipotecarios/valor de las viviendas (conocido como *Loan-to-Value*). Muchas viviendas se entregaron como parte de pago (pues eran la garantía) y se paralizaron los desembolsos. Toda esta cadena de desvalorizaciones se reflejó en un drástico descenso de la cartera hipotecaria a niveles de tan sólo 3% del PIB (ver gráfico 1).

Con el auge del período 2003-2007, los precios de las viviendas han repuntado nuevamente en Colombia. Aunque los indicadores tradicionales (Dane y DNP) parecen estar bastante rezagados respecto de lo que verdaderamente ocurre en el mercado hipotecario, ya es evidente que el país se encuentra en un nuevo ciclo de valorización hipotecaria. Los cálculos recientes de Anif, con base en el Índice de Registros Inmobiliarios (IRI), nos indi-

Gráfico 1. Evolución del stock de cartera hipotecaria (% del PIB)



Fuentes: Superfinanciera, Banco de la República y cálculos Anif.

* Corresponde al *Informe Semanal Anif* No. 900 de octubre 1 de 2007.

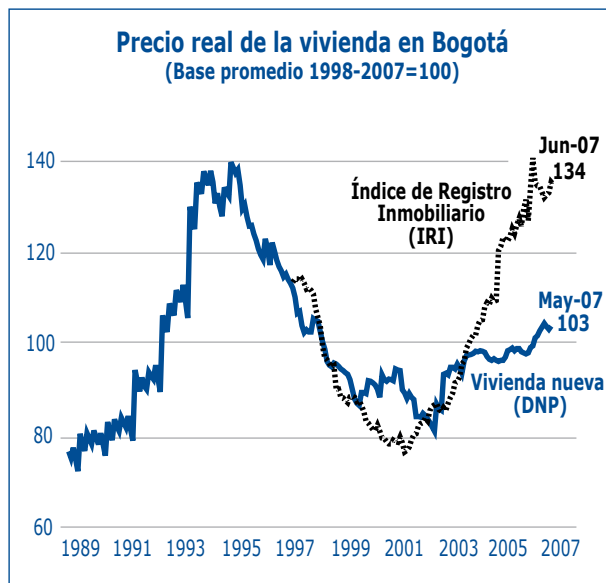
can que este nuevo ciclo de valorización (2005-2007) ha elevado dicho IRI hasta en un 35% real por encima de su promedio histórico. Si bien el valor todavía no alcanza el 50% real del año 1997 (registrado en otros índices), es claro que esta variable amerita un cuidadoso monitoreo (ver gráfico 2).

La pregunta del momento es: ¿en qué medida el estallido reciente de la crisis hipotecaria en Estados Unidos y su contagio sobre Europa tendrán o no una incidencia marcada sobre América Latina y, en particular, sobre Colombia? Para responder esta pregunta hemos creído conveniente pasar revista a los determinantes del ciclo hipotecario mundial.

La situación hipotecaria internacional

A nivel internacional, el período 1995-2005 fue propicio para la creación de burbujas hipotecarias. Éstas han sido notorias en los casos de Estados Unidos, Reino Unido, España, Francia, Suecia y Bélgica, entre otros. Uno de los casos más llamativos ha sido el de España. El gráfico 3 indica que dicho valor prácticamente se duplicó en el período 1980-2006.

En el caso de Estados Unidos, el valor real medio de las viviendas se duplicó en esta última década. Detrás de ese proceso estuvieron diversos factores: 1) una alta liquidez (o sea, bajas tasas de interés reales); 2) un auge económico sostenido, con sólo una leve pausa en 2000-2002; y 3) esquemas de apalancamiento financiero (con los conocidos sistemas *subprime*, *resets* y las titularizaciones a través de



Fuentes: cálculos Anif con base en Fedelonjas y DNP.

las poderosas agencias semiestatales Fannie Mae y Freddy Mac).

Pues bien, tras un leve coletazo en 2005, se pensó que este sistema podría sobrevivir al ciclo de restricciones monetarias. Pero a lo largo de 2007 se fue haciendo evidente que esto no sería así, generándose situaciones de emergencia financiera a nivel internacional durante los meses de julio a septiembre de 2007. Veamos los elementos detrás de este estallido.

Elementos de la crisis hipotecaria de Estados Unidos

La fuente expansiva a nivel financiero estuvo en las “fábricas” de crédito hipotecario que rápidamente sacaban del balance bancario dichos riesgos crediticios a través de las titularizaciones. Al igual que en Colombia, se otorgaron créditos hipotecarios a personas sin historial crediticio ni ingresos estables (los llamados Ninja loans: *No-Income-No-Job-no-Asset*).

Estos créditos *subprime* se elevaron del 3% al 14% del universo

hipotecario durante 2001-2006. Los títulos hipotecarios se expandieron y fueron a apalancar todo tipo de negocios financieros a nivel internacional. Se estima que, a enero de 2007, había operaciones apalancadas por cerca de US\$6 billones, donde un 13% corresponde a titularizaciones *subprime*.

El disparo del *Loan-to-Value* ya ha incrementado la cartera de dudoso recaudo de niveles de 6% a 12% en el caso del *subprime*. Obviamente el mayor deterioro se está presentando en aquellos esquemas que, como en Colombia (1995-1997), utilizaron el *motto* “compre ahora

y pague después (si es que puede)”: cuotas iniciales “virtuales”; amortizaciones negativas en los primeros años; reprogramación automática de intereses, pasando de 0% (tres primeros años) a 13% (en el cuarto año), los llamados *resets*, etc.

Este ciclo de crisis hipotecaria se inició con fondos de inversión altamente apalancados que no pudieron “sostener la caña” a medida que la Fed subió su tasa de 1% a 5.25% anual. Después siguió toda la parafernalia financiera que también se quedó ilíquida en estas porciones del mercado y que operaba alrededor de prestigiosas firmas, tales como Bear Stearns, Merrill Lynch, Goldman Sachs, BNP-Paribas y ahora HSBC. Y, finalmente, hemos entrado en la etapa de afectación de las constructoras y manejadoras inmobiliarias, tales como CountryWide en Estados Unidos o Northern Rock en Gran Bretaña.

Por todas estas razones, los bancos centrales tuvieron que reaccionar y “equivocarse” por el lado de restablecer la liquidez. Inicialmente la Fed estuvo reticente y tan sólo redujo su tasa de acceso a la ventanilla (6.25%

a 5.75%), al tiempo que flexibilizaba sus criterios de acceso. Pero más recientemente tuvo que optar por reducir también su tasa repo-central en 50 puntos, llevándola a niveles de 4.75% anual a partir de septiembre 21 de 2007. Esta decisión ha dejado entrever un serio riesgo de contagio sobre el resto de sectores de la economía y, aunque ello representa un alivio para el sector financiero, todavía no está clara ni la magnitud ni la ubicación de los riesgos sistémicos a nivel internacional. En el sector real, este estrés financiero ya ha generado numerosos despidos laborales en el mundo de los inmigrantes ilegales en Estados Unidos y ahora ha empezado a registrarse también en las cifras oficiales de la construcción.

Burbujas hipotecarias internacionales

El Bank of England (BoE) tuvo que entrar a garantizar depósitos del público al intervenir Northern Rock, inyectándole £28.000 millones (cerca de US\$56.000 millones). El gráfico 3 nos ilustra la magnitud de la burbuja hipotecaria en Gran Bretaña, donde sus precios se han prácticamente duplicado durante la última década. Aunque el BoE ha aumentado sus tasas de interés, emulando las políticas precautelativas de Australia y Nueva Zelanda, los precios de la vivienda no se han frenado lo suficiente (ver Comentario Económico del Día 8 de febrero de 2007). La exposición crediticia es bastante alta (con una relación cartera hipotecaria/PIB superior a 80%), luego una afectación del *Loan-to-Value* podría tener efectos sistémicos.

A nivel de la Unión Europea, está el caso de España, el cual ya hemos comentado (ver gráfico 3), donde la relación cartera hipotecaria/PIB es de 60%. Dicho mercado se expandió a través de la extensión de plazos de 10 a 30 años, decisión que conlleva sus riesgos a medida que se elevan las tasas de interés, especialmente cuando se parte de cuotas iniciales “virtuales”.

En contraste, se tiene el caso de Alemania, donde todo el proceso de unión oriente-occidente, iniciado en 1989, impidió un auge hipotecario tan marcado. De hecho, hasta 2004 los precios de las viviendas descendieron y sólo recientemente se ha presentado una leve recuperación. Así, las tasas del Banco Central Europeo (BCE), hoy a niveles de 4% (pero con expectativas de un 4.25% al cierre de 2007), podrían afectar la recuperación hipotecaria de Alemania.

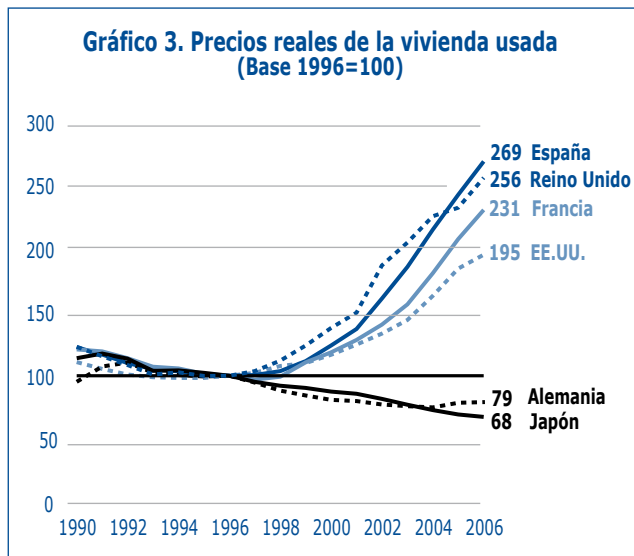
Por último, tenemos el caso particular de Japón, donde se presentaron fases de deflación durante los años noventa. Ello afectó también el sector de la vivienda, aunque sus niveles de precios continúan siendo bastante elevados frente al resto del mundo. A

pesar de que la economía ha entrado ya en una fase de recuperación (con crecimientos cercanos a 1.5% y una leve inflación), no cabe esperar que su sector hipotecario muestre un gran dinamismo en el corto plazo.

Conclusiones

Hemos visto cómo el ciclo hipotecario marca fuertemente el ciclo económico de muchos países y Colombia no ha sido la excepción. Ahora nos enfrentamos a un nuevo estallido de una burbuja hipotecaria (esta vez en Estados Unidos), con claros elementos de contagio sobre los mercados financieros de Europa. Sólo que en esta ocasión ha resultado más difícil precisar el alcance de ese contagio debido al apalancamiento que proporcionaron los esquemas de titulaciones y los fondos de cobertura.

Tras la recuperación hipotecaria del período 2003-2007, Colombia parece estar mejor parapetada que en el pasado para enfrentar la turbulencia. De una parte, este auge hipotecario no presenta un gran apalancamiento y, de hecho, la relación cartera hipotecaria/PIB se encuentra en niveles históricamente bajos (de 3%). De otra parte, los precios han tenido un buen margen de recuperación sin afectar aún la demanda real, pero ya se tienen algunas señales de inflación de costos y problemas en la disponibilidad de tierras que pronto podrían exacerbar esta situación más allá del 35% real en que nuestro IRI supera hoy la media histórica. Sin embargo, no debemos olvidar que estamos en el quinto año consecutivo de expansión crediticia y que es preferible “enfriar” en algo los mercados financieros locales, tal como lo ha venido haciendo el Banco de la República. 



Fuente: cálculos Anif con base en índice *The Economist*.

Balance del sector financiero colombiano

María Mercedes Cuéllar*

En esta ocasión haré referencia a tres temas: el primero tiene que ver con la estructura e indicadores de desempeño de la banca; el segundo con las medidas recientes del Banco de la República, la dinámica de la actividad crediticia y las tasas de interés, y finalmente un tema que me preocupa mucho, y es la pregunta de si nos enfrentamos a una situación de recalentamiento de la economía.

1) Estructura e indicadores de desempeño de la banca

En los últimos años el sector financiero colombiano ha vivido una etapa de reacomodo en la cual se ha producido un importante ajuste en el número de establecimientos de crédito, pasando de 88 entidades en 1990 a 44 en mayo de 2007. De la misma manera, al igual que en el resto de América Latina, se ha generado una concentración bancaria en la cual los activos de los cinco principales bancos representan una proporción importante de los activos totales del sistema.

Sin embargo, la concentración de los cinco principales bancos en Colombia es baja respecto a los demás países de América Latina, y tan sólo Venezuela tiene una concentración inferior.

De la misma manera, la banca privada en el país ha ganado terreno al tiempo que los bancos públicos prácticamente han desaparecido (gráfico 1). Igualmente hay un pequeño aumento en la participación de la banca extranjera. Esta recomposición ha venido acompañada por una renovada vocación crediticia e importantes cambios en *retail*, que se ven reflejados en el aumento del microcrédito, el cual pasó de valer 0.1 billones y representar el 0.3% de la cartera en 2002, a valer 1.8 billones y representar el 2% de la cartera en 2007. Sin embargo, resulta preocupante la pérdida de importancia de la cartera hipotecaria y su reemplazo por la cartera de consumo, aunque esperamos que en los próximos años la cartera hipotecaria vuelva a ganar terreno.

En la actualidad el sistema financiero colombiano ha superado las

secuelas de la crisis de fines de los noventa. En primer lugar, después de la súbita caída, el nivel de profundización financiera (cartera/PIB) se ha recuperado, llegando a 30.5%, manteniendo unos buenos niveles de calidad crediticia en línea con el promedio de la región. El nivel de solvencia se encuentra en 13.6%, mientras que el mínimo exigido por la regulación es de 9%. De la misma manera hay una notable recuperación de la rentabilidad del activo (ROA) y del patrimonio (ROE), con un estancamiento en los últimos tres años en niveles adecuados. A pesar de la recuperación, la rentabilidad de la banca está lejos de ser la más alta de la economía, y al contrario de lo que comúnmente se cree, en parte debido a la forma como se publica la infor-

* Presidente Asobancaria. Resumen de la presentación del mismo nombre, en el marco del panel: Un balance del sistema financiero colombiano 2003-2007, del Seminario Temático Especial de Anif Dinámica de los Mercados Financieros en Colombia, el 25 de julio de 2007 en Bogotá.

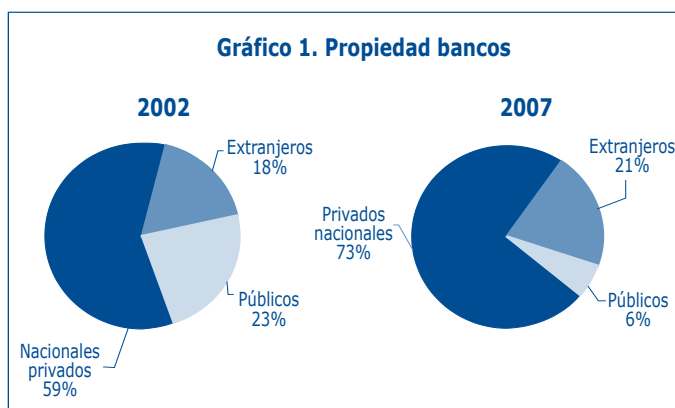
mación, la rentabilidad del sistema financiero es de las más bajas de la economía. Frente al resto de América Latina, la rentabilidad del sistema financiero colombiano se encuentra en el promedio.

Los niveles de eficiencia de la banca han mejorado en los últimos tiempos, alcanzando un 52.1% en la relación de gastos administrativos/margen ordinario en mayo de 2007, mientras que en el año 1999 bordeaba el 77.2%. Por último, es importante destacar que el indicador de calidad de la cartera muestra que Colombia está en el promedio de los países de América Latina.

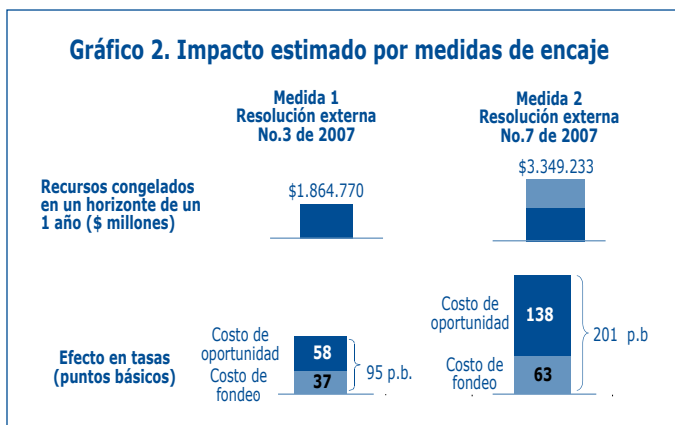
2) Medidas recientes, dinámica de la actividad crediticia y tasas de interés

Luego de crecer a tasas altas, en la actualidad se está empezando a observar una desaceleración en el crecimiento real anual de las diferentes modalidades de cartera. El crecimiento de la cartera total tuvo un incremento importante en el último año pero no está desfasado frente al resto de América Latina.

Desde abril de 2006 el Banco de la República ha aumentado sus tasas de intervención en 300 puntos básicos y adicionalmente impuso medidas de encaje. La primera medida de encaje implicó una contracción de recursos del orden de \$1.8 billones en un año. Con la segunda medida la contracción aumentó a cerca de \$3.4 billones y el incremento total en tasas fue de 201 puntos básicos, lo cual, unido al incremento de 300 puntos básicos en la tasa repo, tiene un efecto considerable sobre el costo de los recursos y el de los créditos (gráfico 2).



Cifras mayo de cada año.
Fuentes: Superintendencia Financiera y cálculos Asobancaria.



Fuente: Asobancaria.

La tercera medida importante que se ha tomado fueron las provisiones contracíclicas por parte de la Superintendencia Financiera. Ésta es una medida saludable que busca anticipar castigos de cartera, aunque hubo críticas por los niveles a los cuales se había montado. La Superintendencia Financiera corrigió esta falencia exceptuando dos segmentos que resultan preocupantes y que corresponden a la pequeña industria y a las personas naturales, las cuales están clasificadas dentro de la cartera comercial. Para la pequeña empresa hay provisiones de 4.1%, y de 4.5% para las personas naturales, cuando en este momento su cartera está calificada AA. Esto es un costo importante para los bancos y esperamos que se reclasifiquen estas provisiones, en particular las de personas naturales para que sea más realista

y para que no se pare el crédito en este segmento, que aunque en términos de volumen de cartera es pequeño, es grande en términos de número de usuarios.

Las anteriores medidas han cumplido el objetivo de desacelerar el crecimiento real anual de la cartera y el crecimiento anual de los nuevos desembolsos para todas las modalidades de crédito, exceptuando la cartera hipotecaria, para la cual hubo un incremento anual en el número de nuevos desembolsos. De la misma manera, el ritmo de crecimiento de los agregados monetarios ha cedido y el costo financiero se ha elevado, hecho que se refleja en la variación de las tasas de interés de colocación, las cuales han presentado importantes aumentos

especialmente para las tasas de tarjetas de crédito y para el microcrédito. Resulta paradójico entonces, que mientras el Banco de la República inducía alzas en las tasas de interés, la Superintendencia Financiera lograba lo contrario al fijar la tasa de usura, retrasando los efectos de las medidas tomadas.

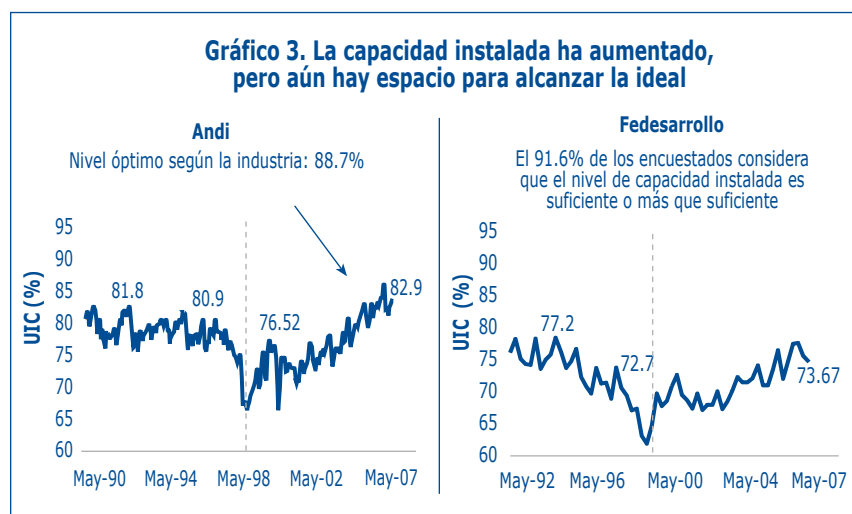
3) ¿Nos enfrentamos a una situación de recalentamiento de la economía?

En los últimos años la inversión ha mantenido una dinámica que no se había visto desde tiempo atrás. Esta inversión ha generado aumento en la capacidad productiva de la economía, es decir, ha aumentado la capacidad de producción de largo plazo.

Las metodologías que muestran que la economía se encuentra por encima del PIB potencial presentan el problema de que están basadas en el pasado y no reflejan la realidad de la nueva capacidad productiva. Este tema hay que profundizarlo, porque si la economía está en capacidad de incrementar su producción al 7% u 8% anual, y se toman medidas para frenar su crecimiento, se está cometiendo un error.

Existen indicadores que muestran que aunque la utilización de la capacidad instalada ha aumentado, aún hay espacio para alcanzar un nivel óptimo (gráfico 3). El 91.6% de los empresarios encuestados por Fedesarrollo en la Encuesta de Opinión Empresarial considera que el nivel de capacidad instalada es suficiente o más que suficiente. De la misma manera, la Encuesta de Opinión Industrial Conjunta de la Andi muestra que el nivel óptimo de capacidad utilizada de la industria es de 88.7%, mientras que en la actualidad se encuentra en 82.9%. Al desagregar por subsectores industriales se encuentra que tanto el de vidrio y sus productos como el de sustancias químicas superan su valor óptimo.

Teniendo en cuenta lo anterior, las presiones sobre los precios tienen otros orígenes. En primer lugar, el



Fuentes: Fedesarrollo y Andi.

mayor incremento en precios se ha producido en el rubro de alimentos. En segundo lugar, al analizar la variación anual de los precios de los bienes y servicios regulados se encuentra que a junio de 2007 alcanzaban un 7.4%. Dentro de aquellos regulados con inflación superior al promedio se encuentran los servicios públicos. Habría entonces que estudiar por qué los precios controlados son los que están aumentando por encima del índice. Dentro de los no transables es interesante observar que la salud, la educación, que también son precios controlados, muestran los mayores aumentos en precios, y

surge nuevamente la pregunta de qué características tienen estos elementos que hacen que sus precios aumenten por encima de la inflación.

En este punto es importante plantear una inquietud. El salario mínimo real ha crecido 33% entre 1980 y 2006, con una tendencia permanente desde 1995. Este aumento en la mano de obra genera presión sobre los bienes no transables. Es decir, se genera una inflación autoinducida por el costo de la mano de obra, una espiral de precios que luego se trata de contrarrestar con medidas monetarias, lo cual no es bueno para la economía.

Esta publicación llega a sus
manos gracias a

SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A
CORREOS DE COLOMBIA

Consulte nuestro portafolio
de servicios de correo y
mensajería especializada

018000 111210
Línea Gratuita



Belisario Betancur como presidente de Anif, febrero de 1975, Bogotá.

“Memorias del primer presidente de Anif”

Entrevista al ex presidente de la República: Belisario Betancur Cuartas

Los centros de pensamiento

C.F.: Presidente, aprovechando su vasto conocimiento del mundo intelectual europeo ¿qué papel cree usted que juegan los centros de pensamiento-gestión en Europa?

B.B.: Los centros de pensamiento-gestión en Europa, en general, han pasado de la animadversión hacia ellos por parte de los gobiernos –los cuales solían tenerles desconfianza–, a cooperación y apoyo, porque se considera a dichos centros buscadores desinteresados de respuestas a las numerosas preguntas que llegan permanentemente a dichos gobiernos

desde las comunidades. La antigua prevención o antinomia provenía de que el Estado se consideraba a sí mismo, y era considerado desde fuera de sí mismo, como el único gestor idóneo para solucionar los problemas políticos, económicos y sociales de la comunidad, lo cual desestimaba la potencialidad de aquella y, por consiguiente, desconocía la creatividad implícita en la persona humana: deslegitimaba su acción. Hoy las cosas han cambiado para bien, y las antiguas indisposiciones provenientes de la concepción medieval, teocéntrica, de la autoridad, se han convertido en colaboraciones conjuntas de centros de pensamiento y gobiernos, en

procura de soluciones a los ingentes problemas de la sociedad contemporánea. Hoy por hoy, muchos centros de pensamiento en Europa juegan papeles fundamentales de gestión, y en ocasiones de cogobierno. Y esa realidad seguirá creciendo en la medida en que dichos centros se mantengan en el área de consulta y apoyo, y no invadan las áreas de gobierno. Lo digo porque pertenezco a varios centros europeos como el Club de Roma y el Club de Madrid de ex presidentes, cerca de sesenta...

C.F.: En su experiencia regional ¿cómo ve el papel de otros centros de pensamiento en la región, di-

gamos México, Venezuela, Chile, Argentina?

B.B.: En la región latinoamericana, los centros de pensamiento han jugado en el pasado y juegan en el presente, papel primordial. Baste recordar lo que fue la Cepal del profesor Raul Prebisch, y su formidable equipo humano de profesionales, (con su sede principal en Santiago de Chile), para preparar y medir el rol de tales centros en la región: fueron escuelas pedagógicas de gobierno, universidades para preparación de legisladores y gobernantes. Y, mucho antes, recuérdese lo que fue en el Virreinato de la Nueva Granada, a finales del siglo XVIII, la Sociedad Patriótica que fundara don José Celestino Mutis como proyección de ese otro gran centro de pensamiento que fue la Real Expedición Botánica, en la cual se enseñaba ciencia y libertad: allí se inspiraron los comuneros del Socorro y allí se inspiró la generación de nuestra independencia. Y recuérdese lo que fue ese centro formidable, la Misión Currie; y lo que ha sido la Sociedad Económica de Amigos del País... Y lo que han sido y son nuestras academias, de la Lengua, de Historia, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ciencias Exactas....

C.F.: ¿Cómo se contraponen la figura de los centros de pensamiento frente a las grandes universidades históricas del Viejo Continente, estilo Oxford, la Sorbona, la Universidad de Salamanca?

B.B.: Como dije antes, en el pasado hubo contraposiciones entre los centros de pensamiento, y gobiernos y universidades europeas, porque éstas y aquellos temían que la prevalencia de los centros les limitara su acción y su proyección. Las semanas sociales que, con el apoyo del Vaticano y de

personalidades como Jacques y Raissa Maritain, Claudel, Peguy, Monnier, llenaron capítulos enteros del pensamiento y dieron lugar a celos justificados en el ámbito universitario. Pero pronto se produjo una simbiosis, y una marcha sincronizada. En la actualidad, universidades europeas y centros de pensamiento o fundaciones trabajan al unísono sin pretender sustituir al Estado, sino con acción integradora altruista. Las academias Pontificia de Ciencias y de Ciencias Sociales son ejemplo de esa acción. Y el Club de Roma sí que lo es.

Fueron escuelas pedagógicas de gobierno, universidades para preparación de legisladores y gobernantes.

C.F.: ¿Qué papel juegan, o deberían jugar, las universidades en la formulación de políticas en diferentes campos de la vida nacional?

B.B.: La reflexión de la Universidad con respecto a diferentes campos de la vida colombiana debe estar en un libretto permanente. Ocho universidades de Medellín se reúnen el primer viernes de cada mes con los principales empresarios de Antioquia. Ese es un centro admirable de pensamiento-gestión, en el cual los temas primordiales del país y de la región antioqueña son estudiados con devoción y profundidad. De allí

salen iniciativas conjuntas, que entran de inmediato al terreno de la ejecución. He ahí un ejemplo paradigmático, que ya se está replicando en otras partes y que debe generalizarse.

C.F.: ¿Cómo se enmarcan las fundaciones, como la Fundación Santillana que usted representa en Colombia, dentro del proceso de creación, difusión y debate de la agenda pública en diferentes áreas del conocimiento?

B.B.: Las fundaciones representan instituciones creativas de proyectos y realizaciones, que ejecutan sus acciones de cada día sin antagonismos con las instituciones del Estado sino, al contrario, complementándolas; y en todo caso, en armonía con las acciones mutuas del Estado y la sociedad. Por ejemplo, realizando seminarios, encuentros, debates, con los que se amplía el conocimiento de la comunidad y en los que se presentan respuestas a los nuevos retos.

C.F.: ¿A qué atribuye usted el posible desinterés de la gente por los temas de la agenda pública? ¿Por qué pareciera que el tema de la política (policy) pública está divorciado de la política-política (*politics*)?

B.B.: En algunas partes subsiste todavía la desconfianza recíproca: unos temen el exceso de ingerencia de los otros. Los otros temen las limitaciones que las desconfianzas generan. Aquellas susceptibilidades deben cesar, desde el momento en que se reconozca que la acción de todos busca el mismo objetivo de mejorar el bienestar de la comunidad. Conceptos como la equidad, la solidaridad, la responsabilidad pertenecieron y pertenecen a griegos, cristianos, musulmanes, pero se han universalizado. Son valores viajeros, itinerantes, que se han mantenido; también es cierto



Belisario Betancur, febrero de 1977, Bogotá.

que se ha necesitado coraje de los dirigentes para ese mantenimiento, por los cambios constantes en las problemáticas y en las preguntas que debe responder la política. Y ésta y sus activistas deben estar siempre preparados para dar las respuestas consiguientes.

Historia de Anif

C.F.: ¿Cómo juzga la tarea que han cumplido los centros de pensamiento en Colombia? ¿Qué podemos aprender de nuestros pares europeos?

B.B.: Desde la Expedición Botánica de Mutis -cuyos 200 años de fallecimiento evocamos en octubre de 2008-; desde las sociedades patrióticas y la Sociedad Económica de Amigos del País y las academias, hasta centros de pensamiento como el Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II que presido con Jorge Cárdenas Gutiérrez y Otto Morales Benítez, tanto como Anif, como en su momento la Misión Currie, como entonces y siempre la Cepal; y, en fin, las fundaciones

sin ánimo de lucro de origen europeo, cumplen una misión altamente pedagógica y de estímulo al avance social de nuestras comunidades. Mucho debemos aprender de nuestros pares europeos; y sus representantes en Colombia, profesionales de alta categoría, son excelentes transmisores de esa pedagogía.

C.F.: Para nadie es un secreto que usted fue uno de los artífices a la hora de pensar en un “gremio diferente”.

¿Cómo pensaba que Anif podría ser “diferente”? ¿Cómo juzga la tarea que ha cumplido Anif en los 33 años después de su creación? ¿Ha sido fiel a su idea?

B.B.: El gran gestor en el nacimiento y funcionamiento de Anif fue el banquero Jaime Michelsen Uribe, quien me habló de aquella iniciativa como de una entidad de ideas, preparadora de dirigentes jóvenes en los campos de la economía, la educación, las asociaciones gremiales, la política. El doctor Michelsen, máxima autoridad del Grupo Grancolombiano, tenía algunas discrepancias metodológicas con la Asociación Bancaria. Pero al manifestarle que yo, que estaba en actividad política, no tendría interés en una entidad gremial financiera que actuara solamente como contraposición o antagonista de la Asociación Bancaria, sino en una institución gremial que fuera un centro de pensamiento, de inmediato definió que este era su propósito -un foro de ideas, un foco de respuestas

a los principales problemas del país, como la pobreza, el analfabetismo, la desnutrición, la educación, la vivienda; y, en suma, la desigualdad social-, es decir, centro de pensamiento, en todo diferente a las tareas que cumplía la Asociación Bancaria. Esos propósitos han venido cumpliéndose de manera exacta por Anif a lo largo de su existencia.

C.F.: Antes de llegar a Anif, usted ya tenía una vasta experiencia en el sector público. ¿Cómo siente que esa experiencia contribuyó al nacimiento de Anif?

B.B.: Creo que el doctor Michelsen Uribe pensó en mí como primer presidente de Anif, por una cierta aura humanística que servía de identidad a mi presencia en la actividad política, como especialista en derecho laboral y, sobre todo, después de haber sido ministro de Trabajo. Y de mi parte, pensé que me era conveniente un cierto barniz financiero que ampliara mi currículo como participe en la vida pública. Aquella aura de laboralista le dio desde el principio a Anif filiación de centro de pensamiento económico-social y le abrió horizontes hacia lo que más adelante se llamaría la responsabilidad social empresarial. Pero, principalmente el equipo intelectual que se formó, era de la más alta formación académica...

C.F.: ¿Cuál cree que fue el momento que mayor satisfacción le produjo durante su liderazgo en Anif?

B.B.: Todo en Anif era fascinante. Formamos un equipo, con Ernesto Samper que acababa de culminar estudios de abogado y economista en la Universidad Javeriana, como vicepresidente. Buscamos profesionales colombianos jóvenes por el mundo entero, que estaban en la diplomacia o trabajando en multinacionales. Organizamos seminarios; aireamos

temas inéditos. En síntesis, nos convertimos en poco tiempo en un gran escenario de ideas nuevas. Todos vivíamos aprendiendo y enseñando. El momento estelar de Anif en aquel entonces fue cuando empezaron a salir de allí figuras nuevas, brillantes, tanto para el sector público como para el sector privado.

C.F.: El doctor Ernesto Samper, su sucesor en la Presidencia de Anif, también ocupó la Presidencia de la República. Muchos de los investigadores que pasaron por Anif también han ocupado altos cargos. ¿Cómo juzga el papel de Anif como escuela de formación para jóvenes con aspiración a tener exitosas carreras públicas?

C.F.: ¿Cómo asegurar la independencia de estas instituciones, ya no ante las mayores presiones políticas de los gobiernos, sino ante las presiones económicas de las grandes corporaciones? ¿Cómo asegurar que estas instituciones sean verdaderamente independientes? ¿Podrán ser autosostenibles en el largo plazo?

La independencia de los centros de pensamiento-gestión es clave para garantizar su eficacia. Y esa eficacia depende de su proyección académica y de los recursos.

B.B.: Anif ha sido una escuela, tanto para el sector público como para el sector privado. Sí, el doctor Samper Pizano, que me fue sugerido por la doctora María Cristina Niño de Michelsen como número dos en la etapa fundacional, en efecto me reemplazó en la Presidencia de Anif, después en

B.B.: La independencia de los centros de pensamiento-gestión es clave para garantizar su eficacia. Y esa eficacia depende de su proyección académica y de los recursos. Por lo mismo, una política de incentivos fiscales y al tiempo una política de donaciones pueden garantizar la existencia autosostenible de los centros de pensamiento. Es fundamental, además, que desde sus directivas se mantengan altos índices de credibilidad, por el rigor de sus estudios y por el rigor de su actividad.

C.F.: Usted se retiró de Anif al ser nombrado embajador en España, para seguir su carrera pública hacia la más alta investidura del país. ¿Cómo cree que su paso por Anif cambió las percepciones y prioridades que tenía antes de asumir este cargo?

la Embajada de Colombia en España y más tarde en la Presidencia de la República. Así que los doctores Luis Carlos Sarmiento Angulo y Sergio Clavijo deben de estar sintiendo en sus oídos, ciertas cadencias melodiosas.

C.F.: ¿Qué se debe hacer para asegurar el interés continuo por parte del público sobre los temas de la agenda pública de largo plazo? ¿Cómo enfrentar la miopía en las decisiones públicas?

B.B.: Yo salí intelectualmente fortalecido de mi experiencia en Anif, porque adquirí vivencias que complementaron mis conocimientos. Todo ser humano es una decantación vivencial, lo que va quedando al fondear en el estuario que son nuestras vidas, lo que va quedando de agregaciones metafísicas y pérdidas, de multiplicaciones de nuestro ser y segregaciones y divisiones de ese ser que somos. En mi caso, conocí el mundo de las finanzas, que antes de la Presidencia de Anif desconocía.

Perspectivas

C.F.: ¿Qué perspectivas tiene usted sobre el futuro de los centros de pensamiento-gestión?

B.B.: Los centros de pensamiento-gestión están llamados a mejorar el mundo para las vastas comunidades de excluidos. Su futuro está iluminado de claridades provenientes de las tareas de creación de nuevas oportunidades. Es un futuro lleno de esperanza.

B.B.: La comunidad es, sin duda, inteligente; y sabe actuar, si se le suministran los elementos pedagógicos conducentes a ese resultado. Si los comportamientos de las directivas y militantes del centro de pensamiento mantienen la credibilidad, el interés de la sociedad se mantendrá. Porque se puede afirmar sin temor a equivocación, que la sociedad contemporánea sumida en las carencias sociales, necesita los centros de pensamiento-gestión para su supervivencia. 

Pertinencia y costo de las investigaciones económicas públicas en Colombia

*“Those who can do... perform and deliver...;
Those who cannot do ... teach”*

(De la sabiduría popular anglosajona)

S. Clavijo, C. I. Rojas, C. Gil, J. Malagón, G. Montoya, A. Nieto, M. Quirós, C. Rizo, R. Rodríguez, C. Torrente y A. Vera.*

I. Introducción

El mundo anglosajón moderno (siglos XVIII-XX) se ha caracterizado por tener inclinaciones hacia lo práctico, hacia lo aplicable, aun en el ámbito de sus filósofos morales. Por ejemplo, Adam Smith impulsó sus ideas económicas (1776) a partir de sus observaciones sobre la Revolución Industrial y sus análisis sobre la moral capitalista. Todo ello lo llevó a concluir que el “dejar hacer” (a partir del interés individual) redundaría en una serie de virtudes en el agregado económico (Stigler, 1976). David Ricardo extrapoló este tipo de ideas al mundo del comercio internacional (1815) y concluyó que los países debían organizar su intercambio con base en su “ventaja comparativa” (no absoluta), lo cual les permitiría disponer de una mayor cantidad de bienes a un costo más bajo.

Cuando el filósofo alemán Karl Marx se aplicó al entendimiento de la Revolución Industrial de Inglaterra

(1867), sus conceptos de “plusvalor” se pusieron al servicio de “transformar” la organización social, laboral y distributiva de dichas sociedades (Wheen, 2000), sólo que nunca imaginó que la clase media emergería como el gran elemento estabilizador del capitalismo occidental. Por último, Keynes fue uno de los mejores exponentes de la economía aplicada al cambiante mundo de la Gran Depresión y de la reconstrucción de Europa (1930-1946). De hecho, fue él quien sugirió la creación de las entidades multilaterales (FMI-Banco Mundial), de tal manera que éstas pudieran replicar su idea de “entidades de compensación internacional” (*international clearing house*), sólo que ello ocurrió bajo la versión norteamericana (Lekachman, 1966 pág.152).

Las anteriores reflexiones nos sirven de telón de fondo para entender la dualidad que deben enfrentar los investigadores económicos. De una parte, requieren disponer de un instrumental teórico y analítico sólido

para enmarcar sus discusiones. Pero, de otra parte, deben aterrizar dichos análisis de tal manera que éstos tengan relevancia práctica para mejorar las políticas públicas y privadas en materia de desarrollo económico y social. De allí que (deseamos) el *dictum* anglosajón que encabeza esta sección (“*Those...*”) no sea el común denominador de la profesión y que sólo resulte aplicable a los casos más extremos.

Continúa latente nuestro interés por evitar que se agrave el “divorcio” entre los temas enseñados en las principales facultades de posgrado de Economía y las necesidades más

* Director, subdirectores e investigadores. Dedicamos este escrito a Javier Fernández Riva, director de Anif (1990-1996), y quien desde épocas muy tempranas se preocupó por inculcarnos a todos los economistas colombianos la importancia de andar evaluando la pertinencia temática y la relevancia de las recomendaciones de política económica.

apremiantes que enfrenta la economía colombiana, con especial atención al sector público y las áreas sociales (Clavijo, 2005). Es claro que los programas de becas de posgrado, su orientación y estructura, juegan un papel fundamental en la provisión del capital humano necesario para

y la práctica, especialmente a nivel de posgrado. Se han hecho, empero, algunos “progresos” en las dos últimas décadas: se ha incrementado el porcentaje de economistas que piensa que la profesión tiene grandes acuerdos sobre los temas fundamentales (pasando de 4% a 9%!), o quienes piensan que la economía es la más científica de las ciencias sociales (pasando del 28% al 50%) o quienes creen que el modelo neoclásico ayuda a solucionar problemas del mundo real (elevándose de 34% a 44%), ver Colander (2005).

Si este propósito de conectar la teoría y la práctica no se emprende con el mejor empeño, entonces estaremos for-

mando... *idiots savants*. Afortunadamente, la percepción de quienes transitan entre lo público y lo privado (académico) hoy parece presentar un mejor balance en materia de relevancia-pertinencia, al menos en Estados Unidos. Falta, sin embargo, explotar mejor las complementariedades que deben existir entre quienes “ayudan a pensar los problemas” (teóricos-científicos) y los que “ayudan a resolverlos” (prácticos-tecnopols) o, como llama Mankiw (2006) a estos últimos, los “ingenieros económicos”.

El mejor ejemplo lo provee la creciente colaboración entre ingenieros mecánicos y médicos, con el fin de crear mejores instrumentos para adelantar las intervenciones quirúrgicas (tipo laparoscopia). Estos procedimientos resultan más eficientes y menos dolorosos (física y monetariamente hablando). Pero ¿a quién, en sano juicio, se le ocurriría concluir que la intervención quirúrgica debería adelantarla el ingeniero mecánico? Por analogía, la política económica debe entonces conducirla el economista práctico y no simple-

mente el teórico o el instrumentador-econometrista.

Los centros de pensamiento-gestión (*think tanks*), como Anif, cumplen una importante labor de “bisagras” entre estos dos mundos de corte académico (“ayudar a pensar”) y de corte práctico (“ayudar a resolver los problemas”). Estos *think tanks* deben impulsar la concreción de los cambios que se desprenden del análisis (Clavijo, 2007) o, como bien lo menciona Wiesner (2007), se debe satisfacer apropiadamente la creciente demanda por conocimiento e información acerca de “lo público”.

Anif ha considerado útil penetrar entonces un campo relativamente inexplorado en Colombia: el de la evaluación de la relevancia y costos de las investigaciones económicas, especialmente en lo atinente a aquellas financiadas y ejecutadas directamente con dineros públicos. Con frecuencia los economistas vendemos “parámetros” de evaluación sobre eficiencia y pertinencia a nivel macro y microeconómico, pero la verdad es que pocos nos tomamos esa medicina en nuestros propios asuntos.

En general, la profesión económica suele atacar aquellos proyectos (de cualquier tipo) que se ubican por debajo de la llamada “frontera eficiente” de producción, lo cual quiere decir (en castellano) que se estaría utilizando un exceso de insumos para obtener el producto final. Corregir ese “desperdicio” llamaría a modificar la “función de producción”, reduciendo tal o cual insumo y/o reasignando los “tiempos-movimientos” del proceso para reducir costos y mejorar la calidad del producto final.

Por ejemplo, a principios de los años noventa, las multilaterales (FMI-Banco Mundial) iniciaron un proceso de autoevaluación que partía de conocer su función de costos. Se establecieron planillas diarias de costos (a nivel de cada empleado) por proyecto, por país, por región,

Los centros de pensamiento-gestión (*think tanks*), como Anif, cumplen una importante labor de “bisagras” entre estos dos mundos de corte académico (“ayudar a pensar”) y de corte práctico (“ayudar a resolver los problemas”).

enfrentar dichos desafíos a nivel local (Anif, 2006). Los sesgos de dicho capital humano, como es obvio, bien podrían estarse reproduciendo en las entidades públicas encargadas de liderar las investigaciones económicas, sólo que ahora ello sería más grave, pues estarían usando de forma “ineficiente” nuestros dineros públicos.

La mayoría de los programas de pregrado y posgrado en economía parece estar bien estructurada para que exista una buena conexión entre la teoría y la práctica. Por ejemplo, se ofrecen cursos teóricos macro en los primeros años, con la idea de que en la segunda parte del programa éstos se aterricen y complementen con cursos aplicados en las áreas de comercio internacional, flujos de capital, política monetaria, fiscal, etc. Las teorías micro, a su vez, están diseñadas para complementarse con organización industrial, laboral, ambiental, etc.

Pero en general sigue existiendo preocupación por la falta de una adecuada conexión entre la teoría

con el fin de conocer cuánto valía, a fin de cuentas, atender tal o cual requerimiento de asistencia técnica. Después vino el experimento de salir a vender dichas asistencias técnicas (a precios de mercado), con el fin de balancear la oferta y la demanda (Grasso *et al*, 2003). En unos casos el experimento fue exitoso, pues se ganó en el balance costo-calidad-eficiencia, pero en otros resultó siendo claro que dicha asistencia técnica, en realidad, debía tomar la forma de un bien público (donde la determinación de los precios “sombra” era bastante compleja).

Todos estos antecedentes nos sirven para motivar la idea de que las investigaciones económicas son costosas y de allí la importancia de evaluarlas para determinar su pertinencia-eficiencia. ¿Cómo lucirá la frontera de producción de las investigaciones económicas adelantadas con dineros públicos en Colombia? Responder esta pregunta no es tarea fácil y la parte que evalúa la pertinencia-eficiencia, como veremos, encierra un componente subjetivo (proveniente de los evaluadores).

Sin embargo, en la medida en que la metodología se haga clara, se podrá cumplir el objetivo de despertar la conciencia de las autoridades económicas públicas sobre la importancia de guiar de forma focalizada las investigaciones económicas, con prioridades bien establecidas y con una adecuada aplicación de la llamada “restricción presupuestal pública”. Las investigaciones económicas adelantadas por el sector privado también deberían ser evaluadas, pero claramente sus criterios son otros y allí la iniciativa y los campos de aplicación seguramente serán más amplios, con mayor tinte académico y menor premura por la solución de tantos temas pendientes en la agenda social pública-práctica.

Como veremos, a nivel agregado, los criterios mejor evaluados

resultaron ser el de relevancia temática (4.3 sobre 5.0) y el de bondades metodológicas (4.28). En cambio el área de recomendaciones de política económica (3.5) estuvo por debajo del promedio; de hecho 35 artículos de un total de 193 (18%) resultaron con deficiencias en esta área. A nivel desagregado, las calificaciones más elevadas las recibieron los artículos relacionados con temas fiscales (4.2 sobre 5.0), donde la media general fue de 4.0, mientras que los relacionados con comercio exterior recibieron la calificación media más baja (3.6).

II. Cobertura y metodología de evaluación de la agenda investigativa pública

A. Cobertura

Investigar es costoso y si se carece de la virtud de establecer prioridades y de hacerlo de forma eficiente, pues resulta más oneroso para la sociedad como un todo. Las investigaciones económicas del sector público tienden a ser reducidas en los países en vía de desarrollo; el afán del día a día con frecuencia impide analizar adecuadamente las prioridades y la forma en que deben encararse.

En los países desarrollados, la investigación básica, al ser considerada un bien público, va por cuenta del Estado, ya sea directamente por medio de centros de investigación, o, indirectamente, “licitando” proyectos específicos de investigación. A veces también se usa el esquema de abrir convocatorias amplias para que sean los mismos investigadores los que propongan los temas. Así, por esta vía, el Estado genera un subsidio a la oferta del bien “investigación”, en el primer caso, y uno

a la demanda, en el segundo. En el caso de la investigación en las ciencias “básicas”, la intervención del Estado se justificaría por aquello del “bien público” así generado. En el caso de la participación indirecta, el Estado provee “capitales semilla” bajo un esquema de investigaciones estrictamente condicionadas a resultados y crea un mercado que compite entre las diferentes universidades y los centros de investigación.

Buena parte de la “investigación básica” en economía hoy se produce en las universidades de los países desarrollados. A su vez, las entidades multilaterales apoyan su diseminación y promueven su aplicación, especialmente en los países en vía de desarrollo. En este sentido, puede decirse que,

Todos estos antecedentes nos sirven para motivar la idea de que las investigaciones económicas son costosas y de allí la importancia de evaluarlas para determinar su pertinencia-eficiencia.

afortunadamente, ese “bien público” ya está a disposición de las autoridades económicas y de las entidades públicas, sin tener que incurrir nuevamente en dichos costos.

Algunos establecimientos públicos que adelantan investigaciones económicas en Colombia podrían no tener bien definida su “frontera eficiente de producción” y esto requiere una cuidadosa evaluación. De otra parte, el proceso de evaluación de dichas investigaciones (por personal que esté igualmente capacitado) resulta costoso, lo cual nos limita seriamente el cubrimiento de este estudio.

Por esta razón, nuestra evaluación se limitará a las dos entidades públicas que lideran las investigaciones económicas en Colombia: el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Banco de la República (BR). El grueso de sus investigaciones económicas se divulga a través de sus *Archivos de macroeconomía* (DNP, iniciados en 1992), los *Borradores de economía* (BR, iniciados en 1994) y la revista *Ensayos sobre política económica* (ESPE del BR, iniciada en 1982). Sobre esta última revista ESPE ya se habían realizado algunas evaluaciones (Clavijo, 2003) y lo que aquí pretendemos es aplicar las lecciones allí aprendidas para desarrollar una metodología más sistemática. La tarea inicial era evaluar el contenido producido en esas publicaciones durante los últimos cinco años, pero rápidamente nos dimos cuenta de que ello desbordaba nuestra capacidad de evaluación. Por eso nos limitamos a evaluar la producción de *Archivos* (DNP) y *Borradores-ESPE* (BR) de los años más recientes 2005-2006.

Para dimensionar los “costos” de haber producido esa investigación debe tenerse en cuenta lo siguiente. En esos dos años (2005-2006) se publicaron 49 artículos en *Archivos* (DNP), 105 artículos en *Borradores* (BR) y 39 artículos en *ESPE* (BR, algunos de los cuales provenían de *Borradores*) para un gran total de 193 artículos que decidimos evaluar.

En cifras gruesas observamos que, en promedio, cada uno de esos artículos comprendía unas cuarenta páginas de texto, producidas por equipos de dos investigadores. La experiencia nos dice que publicar un artículo típico de esas dimensiones-calidades requiere que dichos equipos trabajen por el equivalente a unos tres meses (tiempo completo). Suponiendo que el sueldo medio de dichos investigadores bordea los \$4 millones mensuales (integrales), se llega a la conclusión

de que la producción (intelectual) de cada uno de esos artículos costó cerca de unos \$24 millones.

Como en total evaluamos 193 artículos, se tiene que el valor de la producción aquí analizada (a precios de mercado de 2007) asciende a \$4.632 millones en dos años. A nivel anual estamos hablando de \$2.316 millones, cifra que alcanzaría para contratar a casi cincuenta investigadores/año, el equivalente (prácticamente) al doble

A nivel anual estamos hablando de \$2.316 millones, cifra que alcanzaría para contratar a casi cincuenta investigadores/año, el equivalente (prácticamente) al doble de la planta anual de investigadores que mantienen Anif y Fedesarrollo.

de la planta anual de investigadores que mantienen Anif y Fedesarrollo (juntos). Esta cifra no es nada despreciable si se tiene en cuenta que, por ejemplo, el BR ha mencionado que utiliza cerca de unos veinticinco investigadores (por toda fuente) en sus diversas tareas de seguimiento macroeconómico para controlar la inflación y seguramente la unidad macro del DNP utiliza otros veinticinco en sus análisis del sector real.

Ahora bien, evaluar dicho material por un equipo económico de “pares” también es costoso. Hemos estimado que, en promedio, a nuestros

investigadores les tomó al menos dos horas (por artículo) leer, analizar y aplicar la metodología de evaluación que explicaremos a continuación. Es decir, a cada uno de nuestros investigadores le tomó cinco días hábiles (tiempo completo) revisar los veinte artículos asignados por cabeza. Así, el proceso de evaluación que presentaremos a continuación tuvo un costo total para Anif de unos \$6.4 millones (a precios de mercado), equivalentes al trabajo de mes y medio de uno de nuestros investigadores. Anif confía en que la sociedad sabrá remunerarnos (por otras vías) esta costosa iniciativa de evaluar las investigaciones económicas adelantadas con dineros públicos.

B. Metodología

Cada uno de los documentos antes mencionados fue evaluado con una calificación de Bueno (3 puntos), Regular (2 puntos), Malo (1 punto), para un puntaje máximo de 9 puntos y mínimo de 3 puntos; dichas calificaciones fueron reescaladas al rango de 5 máximo y 1 mínimo para facilitar su lectura final. Las áreas de evaluación fueron:

- 1) Pertinencia temática: “Alta”, “Media” o “Baja”, según su correspondencia con los problemas más apremiantes de la agenda pública.
- 2) Metodología utilizada: “Balanceada”, “Floja” o “Macho-Man”, donde este último concepto se asemeja al llamado de atención que viene haciendo Blanchard (2004). A él se le preguntaba sobre sus economistas “héroes” y decía: “... [ellos] se centran en temas importantes, piensan realmente sobre dichos problemas y terminan escribiendo algo realmente simple. No tienen pretensiones puramente intelectuales, no-macho-technical-game, no se ofuscan [con la técnica]. Sus

técnicas nunca van más allá de lo que realmente necesitan y las respuestas son siempre iluminantes...” [nuestro énfasis y versión libre, ver Clavijo, 2005].

- 3) Recomendaciones de política económica: “Claves”, “Normales” o “Inapropiadas”, donde a cada evaluador se le preguntaba en qué medida la investigación adelantada había contribuido a encontrar las recomendaciones de política económica que justificaban “el costo de dicha inversión-investigativa”.

Cada uno de los evaluadores del equipo económico de Anif debió analizar cerca de veinte artículos, asignándosele el cubrimiento de uno de los tres “vehículos” de divulgación (*Archivos*, *Borradores* o *ESPE*) en determinadas fechas, lo cual implicó que cada evaluador estuvo expuesto a diversos temas. El evaluador finalmente tenía que asignarle a cada artículo una calificación por área (relevancia, metodología y recomendaciones de política económica).

El lector se imaginará que sacar un balance en cada una de estas áreas “de forma objetiva” es algo complejo y sin lugar a duda los sesgos del evaluador pululan en cada nota asignada. ¿Si estos sesgos ocurren en las ciencias fácticas, qué podremos decir de las ciencias sociales? La cuestión es claramente más compleja en el mundo económico, pues algo que hoy puede parecer poco relevante (¿contribuciones de las plantaciones de coco al control de la deforestación y al apoyo del biodiesel?) puede resultar siendo vital en unos pocos años.

Ex ante creíamos que los evaluadores tenderían a ser más “benévolos” con los temas que eran de su preferencia, pues se sentirían más a gusto con estos asuntos; luego la relevancia sería, de entrada, alta y probablemente las recomendaciones le “sonarían”

relevantes, dados sus conocimientos. Ex post, una evaluación “informal” de lo ocurrido nos mostró lo contrario: los investigadores que abordaron temas de su preferencia terminaron siendo “más críticos” a la hora de evaluar la técnica y la pertinencia de las recomendaciones de política. Si bien esto no borra los sesgos, al menos nos dice que no siempre obran

**Encontramos de todo:
modelos de equilibrio
general (dinámicos) que
recibieron altos puntajes
a la hora de evaluar, por
ejemplo, los efectos de
los tratados de comercio
sobre los diferentes
sectores de nuestra
economía; o técnicas de
redes-neuronales que,
siendo apropiadas para
el tema de estudio
monetario, no fueron
adecuadamente
explotadas.**

en el sentido esperado.

En todo caso, vale la pena aclarar que, tratándose de investigaciones públicas (DNP-BR), hemos dado bajos puntajes de relevancia a aquellas orientadas al mundo de la técnica—propriadamente dicha, en tanto creemos que “la función de producción” prioritaria debe tener un carácter aplicado, dejándole seguramente al sector académico-privado este tipo de desarrollos (que son fundamentales para que los “científicos” apoyen

a los tecnopols en la toma de sus decisiones). Igualmente recibieron bajos puntajes aquellos documentos que usaban “buldozer para mover un grano de arena” (metodologías macho-man), donde los preciosismos de la técnica terminaron por relegar a un segundo plano el propósito último del estudio.

Como veremos, encontramos de todo: modelos de equilibrio general (dinámicos) que recibieron altos puntajes a la hora de evaluar, por ejemplo, los efectos de los tratados de comercio sobre los diferentes sectores de nuestra economía; o técnicas de redes-neuronales que, siendo apropiadas para el tema de estudio monetario, no fueron adecuadamente explotadas a la hora de aportar conclusiones de política económica. Adrede, se excluyeron de nuestro análisis aquellos estudios que eran simplemente recuentos históricos, pues nos interesaba poder evaluar la parte de “recomendaciones de política” que no figuraban como parte de estos últimos estudios.

No sobra aclarar que el tipo de evaluación aquí propuesta es bastante elemental (y aun así encierra múltiples problemas metodológicos) frente a las que se vienen adelantando bajo esquemas conocidos como “meta-análisis”. Esta última metodología busca cuantificar los hallazgos de las diferentes investigaciones sobre un mismo tema y así dar un “veredicto” sobre el estado del arte en tal o cual debate. Por ejemplo, en el área de educación se viene discutiendo de tiempo atrás si la relación numérica alumnos/profesor tiene o no relevancia en las explicaciones de cobertura y calidad educativa. Una forma de evaluación que ha generado gran polémica es aquella que usa “meta-análisis” a través de agrupar el número de regresiones y sus resultados tratando de “contar” resultados si-o-no (ver, por ejemplo, Hedges *et al* 1994). Aun en un tema tan concreto (y vital), la profesión está lejos de ponerse

de acuerdo. Esta anécdota nos sirve sencillamente para dimensionar que nuestras evaluaciones no pretenden, ni mucho menos, dirimir las polémicas de política económica que generan los diferentes artículos y temas aquí tratados. Ésta sería una megatarea que desborda nuestra capacidad analítica y presupuestal.

III. Resultados globales

En el cuadro 1 se observa que el grueso de los artículos publicados por el DNP-BR durante el período 2005-2006 se centró en los temas del “sector real y desarrollo económico” (42.5%) y en los temas “monetarios y cambiarios” (25.9%); en cambio los temas fiscales (14%), financieros (9.8%) y de comercio exterior (7.8%) recibieron menor atención en términos relativos. Esta distribución

resulta compatible con los objetivos de dichas entidades, donde el DNP tiene a su cargo liderar los temas relativos al desarrollo (aunque los de comercio exterior también entran en sus competencias) y el BR los temas monetarios y cambiarios (aunque los financieros y fiscales también son de su resorte). De los 193 artículos revisados, el 54.4% correspondió a *Borradores* (BR) y el 20.2% a *ESPE* (BR), para un total de 75% en cabeza del BR y un 25% en cabeza del DNP vía *Archivos*.

A nivel agregado el criterio mejor evaluado resultó ser el de pertinencia temática (4.31 sobre 5.0) y después el criterio de metodología (4.28). En cambio el área de relevancia de las recomendaciones de política económica (3.5) estuvo por debajo del promedio; de hecho 35 artículos de un total de 193 (18%) estuvieron en el área deficiente.

Las calificaciones más elevadas las recibieron los artículos relacionados con temas fiscales (4.2 sobre 5.0), aunque prácticamente todos los temas bordearon el registro de 4.0 (con excepción de los relacionados con comercio exterior que recibieron un balance de apenas 3.6). El coeficiente de dispersión de dichas calificaciones fue también más elevado en el caso de comercio exterior (0.26), señalando “volatilidad” entre sus diferentes conceptos (relevancia, metodología, recomendaciones) y también en el criterio de los evaluadores. En el resto de áreas la dispersión no sólo es más baja en valor absoluto, sino que también es más constante (alrededor de 0.19).

En el cuadro 2 se descomponen los registros de evaluación al interior de cada tema. Allí se observa que se obtuvieron altas calificaciones en los

Cuadro 1. Resultados globales de la evaluación de las investigaciones económicas públicas: los casos del DNP y del BR (2005-2006)

	Cantidad	Distribución (%)	Calificación (promedio)	Coefficiente dispersión
Comercio exterior	15	7.8	3.6	0.26
Financieros	19	9.8	4.1	0.17
Fiscales	27	14.0	4.2	0.18
Monetarios y cambiarios	50	25.9	4.0	0.18
Sector real -desarrollo	82	42.5	4.0	0.19
Total general	193	100.0	4.0	0.19
BR, <i>Borradores</i>	105	54.4	4.1	0.19
BR, <i>ESPE</i>	39	20.2	4.0	0.19
DNP, <i>Archivos de conomía</i>	49	25.4	3.9	0.21
Total general	193	100.0	4.0	0.19

Fuente: Anif.

Cuadro 2. Desagregación de puntajes por temas de investigación (nota máxima 5.0)

Clasificación	Relevancia	Metodología	Recomendaciones	Promedio
Comercio exterior	4.0	4.0	2.9	3.6
Financieros	4.1	4.5	3.8	4.1
Fiscales	4.9	4.1	3.6	4.2
Monetarios y cambiarios	4.2	4.3	3.6	4.0
Sector real -desarrollo	4.3	4.3	3.4	4.0
Total general	4.3	4.3	3.5	4.0

Fuente: Anif.

Cuadro 3. Desagregación de puntajes por fuentes (nota máxima 5.0)

Clasificación	Relevancia	Metodología	Recomendaciones	Promedio
BR, Borradores	4.3	4.3	3.7	4.1
BR, ESPE	4.4	4.2	3.4	4.0
DNP, Archivos de economía	4.4	4.2	3.1	3.9
Total general	4.3	4.3	3.5	4.0

Fuente: Anif.

tópicos de pertinencia temática (4.3) y metodología (4.3), mientras que las secciones de recomendaciones (3.5) resultaron ser de menor calidad investigativa. En muchos casos primó el esfuerzo técnico sobre el esfuerzo por encontrar recomendaciones prácticas, basadas en el ejercicio investigativo. Esto fue particularmente decepcionante en el caso de las investigaciones relacionadas con el comercio exterior (2.9). Pero aun en el campo financiero, con la nota más alta (3.8), las recomendaciones estuvieron bastante por debajo de los esfuerzos puramente técnicos. El cuadro 3 presenta la desagregación de las calificaciones por fuente, donde se repite este esquema (alta calificación en pertinencia-metodología, baja calificación en recomendaciones). Allí se observa que esta última deficiencia es marcada en el caso de los *Archivos* (DNP).

En síntesis, el balance global indica que las investigaciones económicas lideradas por el sector público (vía DNP y BR) salen bien libradas en materia de pertinencia y metodología, aunque en el área de calidad de las recomendaciones es claro que se puede mejorar sustancialmente. Como vimos, a nivel agregado el criterio mejor evaluado resultó ser el de pertinencia temática (4.31 sobre 5.0) y después el criterio de metodología (4.28). En cambio el área de recomendaciones (3.5) estuvo por debajo del promedio; de hecho 35 artículos de un total de 193 (18%) estuvieron en el área deficiente. Este problema fue particularmente agudo en el caso de los estudios de comercio internacional.

A nivel de áreas, cabe destacar, en primer lugar, la buena calidad del trabajo adelantado en materia fiscal y financiera; después le siguen las áreas de desarrollo económico y política monetaria-cambiaria; el área con menor calificación relativa fue la de comercio exterior. Los trabajos reportados al interior del BR (*Borradores* y *ESPE*) y en el DNP (*Archivos*) mostraron una alta calidad promedio (4 sobre 5), aunque los últimos mostraron una menor homogeneidad (con un coeficiente de dispersión de 0.21 frente a la media de 0.19).

IV. Conclusiones

Como hemos visto, el propósito de este escrito era incursionar en un campo no muy explorado en Colombia: el de la evaluación de la relevancia y costo de las investigaciones económicas (aquellas financiadas y ejecutadas directamente con dineros públicos). En particular, abordamos el caso de aquellas publicadas por el BR (*Borradores-ESPE*) y por el DNP (*Archivos*) durante los años 2005-2006. Dada la complejidad del asunto, adoptamos una metodología sencilla (con todos los riesgos de “subjetividad” que esto conlleva) a través de la cual buscamos examinar: 1) la pertinencia temática; 2) las bondades del enfoque metodológico; y 3) la relevancia de las recomendaciones de política económica.

Tal como lo explicamos, el grueso de los artículos publicados por el DNP-BR durante el período 2005-2006 se centró en los temas del “sector real y

desarrollo económico” (42.5%) y en los temas “monetarios y cambiarios” (25.9%); en cambio los temas fiscales (14%), financieros (9.8%) y de comercio exterior (7.8%) recibieron menor atención en términos relativos. Esta distribución resulta compatible con los objetivos de dichas entidades, donde el DNP tiene a su cargo liderar los temas relativos al desarrollo (aunque los de comercio exterior también entran en sus competencias) y el BR los temas monetarios y cambiarios (aunque los financieros y fiscales también son de su resorte). De los 193 artículos revisados, el 54.4% correspondió a *Borradores* (BR) y 20.2% a *ESPE* (BR), para un total de 75% en cabeza del BR y un 25% en cabeza del DNP vía *Archivos*.

Los resultados a destacar, a nivel agregado, señalan que los criterios mejor evaluados fueron los de relevancia temática (4.3 sobre 5.0) y los de bondades metodológicas (4.28). En cambio el área de recomendaciones de política económica (3.5) estuvo por debajo del promedio; de hecho 35 artículos de un total de 193 (18%) resultaron con deficiencias en esta área. A nivel desagregado, las calificaciones más elevadas las recibieron los artículos relacionados con temas fiscales (4.2 sobre 5.0), donde la media general fue de 4.0, mientras que los relacionados con comercio exterior recibieron la calificación media más baja (3.6).

En síntesis, el balance global indica que las investigaciones económicas lideradas por el sector público (vía DNP y BR) salen bien libradas

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

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



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

MAYORES INFORMES

en materia de pertinencia y metodología, aunque en el área de calidad de las recomendaciones es claro que se puede mejorar sustancialmente. Nuestro mensaje básico es que investigar de forma seria implica altos costos y de allí que las autoridades económicas deban jugar un papel de claro liderazgo en materia de pertinencia-eficiencia para evitar “desperdicios” en uso de los dineros públicos. Como vimos, los 193 artículos aquí evaluados representan un valor equivalente a los salarios de unos cincuenta investigadores/año, prácticamente el doble de la planta anual de investigadores que mantienen Anif y Fedesarrollo (juntos). Luego siempre es útil tener en mente este tipo de función de producción investigativa-pública a la hora de asignarles las tareas a los funcionarios públicos. **ANIF**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2006), “Las becas-crédito (posgrado) y el uso de los recursos públicos”, Comentario Económico del Día 21 de noviembre.
- Banco de la República, Documentos de Trabajo *Borradores*, varios números.
- Banco de la República, revista *Ensayos sobre política económica (ESPE)*, varios números.
- Blanchard, O. (2004), “Interview with Webpondo” (disponible en la Web).
- Clavijo, S. (2003), “Investigaciones económicas y las preferencias reveladas: reflexiones con ocasión de los veinte años de la revista ESPE”, Banco de la República.
- Clavijo, S. (2005), “Formación económica y productividad social: el caso de los estudios de posgrado”, Banco de la República, febrero.
- Clavijo, S. (2007), *El mercado de la ideas y los centros de pensamiento: el caso de Anif*, Bogotá, Colombia.
- Colander, D. (2005), “The Making of an Economist Redux”, Journal of Economic Perspectives, winter.
- Departamento Nacional de Planeación, Documentos de Trabajo *Archivos*, varios números.
- Grasso, E.G., Wasty S.S., and Weaving R.V. (2003), World Bank Operation Evaluation Department (OED): The First 30 Years, The World Bank, Washington D.C..
- Hedges, L.V., Laine R.D. y Greenwald R. (1994), “Does Money Matter?: A Meta-Analysis of Studies of the Effects of Differential School Inputs on Student Outcomes”, Educational Researcher, April.
- Lekachman, R. (1966), *The Age of Keynes: A Biographical Study*, A Pelican Book.
- Stigler, G. J. (1976), “Preface”, *The Wealth of Nations: Adam Smith*, University of Chicago Press.
- When, F. (2000), Karl Marx, Fourth State, London.
- Wiesner, E. (2007), “La importancia de las instituciones: el contexto institucional del aniversario de Anif” (Prólogo), *El mercado de la ideas y los centros de pensamiento: el caso de Anif*, Bogotá, Colombia.



Javier Fernández Riva: un modelo a seguir

Nohora Isabel Vargas *

Entre múltiples distinciones, Javier Fernández Riva ha sido seleccionado entre los quince mejores economistas en la historia de Colombia, entre los cien colombianos más influyentes en la sociedad colombiana y entre los quinientos líderes más importantes del país. El conocimiento que la mayoría de las personas tiene sobre él proviene de sus innumerables artículos, publicaciones y declaraciones públicas en las que revela su análisis, profundo, incisivo, directo, independiente, riguroso y asertivo.

Agradezco esta gentil invitación de Carta Financiera para compartir con todos sus lectores una faceta de Javier no conocida por todos, la faceta del jefe, del ser humano que tuve ocasión de conocer y disfrutar en Anif como integrante del equipo de trabajo que le acompañó entre octubre de 1990 y junio de 1996 y a quien me une una profunda amistad desde entonces.

Contexto

Durante muy buena parte de ese período ocurrieron en el país grandes

transformaciones enmarcadas en un nuevo orden constitucional y una serie de reformas estructurales impulsadas por una visión de desarrollo que privilegiaba el funcionamiento del mercado a través de mayor competencia, eficiencia y libertad económica. Bajo estos principios Colombia inició un proceso irreversible de mayor apertura económica con reformas a los regímenes cambiario, de comercio exterior, financiero, laboral, de seguridad social y tributario, entre otros.

Esos años coincidieron también con situaciones muy difíciles para Colombia en materia de orden público y social, en donde las acciones del narcotráfico y la guerrilla tuvieron gran incidencia en el desenvolvimiento de la actividad empresarial en las ciudades y en mayor medida en el campo y complicaron el ya difícil manejo de la política económica.

En todos esos momentos siempre estuvo presente Anif para aportar en forma constructiva en todos los temas importantes para el país con su análisis sistemático, objetivo y permanente que se hizo merecedor de una gran

credibilidad. Fue así como en esta etapa Anif adquirió una importancia preponderante como centro de estudios y opinión y jugó en muchas ocasiones un papel estratégico en la definición o redefinición de políticas públicas de entonces.

El líder visionario

Javier Fernández fue por supuesto el líder que con su integridad y sobre todo con su conocimiento generó la confianza necesaria dentro y fuera de la asociación para lograr este reconocimiento y para impulsar un cambio radical en el modelo de gestión de Anif que fue respaldado generosamente por su Consejo Directivo.

La visión de Javier, revolucionaria en ese entonces, consistió en comprender muy rápidamente que el cambio de un modelo proteccionista a un modelo de economía abierta implicaba nuevos riesgos y oportu-

* Consejera comercial Embajada de Colombia en Ecuador y directora de Proexport Colombia en Ecuador.

nidades, no sólo para las empresas sino también para las instituciones que las agremiaban.

En esa mirada fue clara la necesidad de repensarse para proveer nuevos servicios con valor agregado, que fueran realmente útiles no sólo para sus afiliados, sino para todas las empresas; servicios que además generaran ingresos y garantizaran la autosostenibilidad de la entidad. La decisión fue ofrecer servicios de información económica aplicada a los negocios.

Para ello contábamos con un terreno muy abonado debido a varias circunstancias: i) las empresas se movían en un entorno desconocido en el que requerían información relevante para la toma de decisiones. ii) Anif tenía un buen reconocimiento como centro de información e investigación económica. iii) Marta Lucía Ramírez, antecesora de Javier, había realizado una labor estu-penda al sentar las bases en esa dirección, ofreciendo para la venta al sector financiero los primeros estudios de análisis de riesgo sectorial, y había mejorado la imagen de Anif a través de una remozada *Carta Financiera* y de seminarios de alto nivel con posición propia en los temas de mayor actualidad. iv) Finalmente, contábamos con la gran capacidad analítica y de trabajo de Javier para dirigir y realizar los estudios y un equipo de trabajo capaz y completamente comprometido con la causa.

El líder estratégico

La segunda decisión clave de Javier fue establecer la alianza con Fedesarrollo.

¿Cómo se decidió la Alianza? Javier me llamó a su oficina y elaboramos una lista de potenciales aliados en la que incluimos instituciones y consultores; de esta lista concluimos, con base en diferentes criterios, que Fedesarrollo era la entidad más sólida. Javier destacó de Fedesarrollo su gran

capacidad de aportar a la alianza, así como también de constituirse en la mayor competencia de Anif en caso de no ser aliado en el proyecto. Creo que este elemento inclinó definitivamente la balanza.

Luego ocurrió lo que ya todos saben: Eduardo Lora, director de Fedesarrollo, tuvo una apertura maravillosa a esta propuesta de Anif, y fue así como se dio inicio en el primer trimestre de 1991 a una relación gana-gana que tiene ya más de dieciséis años.

El líder innovador y creativo

En este proceso creativo confluyeron todos los elementos necesarios para hacer de este un emprendimiento exitoso. Había una clara necesidad de las empresas de contar con análisis de carácter prospectivo que les indicara cómo la situación macroeconómica y financiera podría impactar su negocio.

Ese era un terreno nuevo para explorar en servicios de información económica, en un momento en que para la mayoría de las empresas colombianas la utilidad de la economía y de los economistas estaba concentrada en la academia.

Con base en la lectura de estas necesidades y la información disponible, Javier estructuró el paquete de Servicios de Previsión Macroeconómica y Sectorial Anif – Fedesarrollo, en el cual Fedesarrollo ofrecía el escenario de mediano y largo plazo y las proyecciones anuales de su modelo de equilibrio general.

Por su parte, Anif ofrecía los análisis de coyuntura de Colombia, estudios de países y los estudios sectoriales. Los análisis de coyuntura económica y financiera nacional e internacional se condensaron en el *Informe Semanal*, la *Guía Empresarial* con circulación trimestral y los estudios de Ecuador, Venezuela y México. Una cobertura amplia de éstos y otros temas se hacía también

desde *Carta Financiera*, revista de circulación bimensual.

Los estudios sectoriales cubrían dos campos. Uno abarcaba el análisis de riesgo crediticio industrial con base en una metodología diseñada por Javier y otro el análisis e información de mercados.

El formato de cada una de las publicaciones de Anif en esa época fue diseñado por Javier, con tan buena aceptación que muchas de las secciones fijas que se establecieron en esa época aún se mantienen.

El líder comunicador e influyente

El conjunto de publicaciones y servicios que ofrecíamos al mercado era el marco perfecto para realizar un seguimiento permanente y oportuno a todos los temas claves para la economía, los negocios, el país, con lo cual se reforzaba la capacidad de influencia de Anif como centro de estudios y de opinión.

Anif se convirtió en fuente obligada de consulta y de interlocución para múltiples actores. Javier se movía como pez en el agua en todas las instancias técnicas, empresariales, financieras, periodísticas e incluso políticas, que reconocían en él a una destacada autoridad en el análisis económico y financiero.

La principal fortaleza de Javier como comunicador era su capacidad de expresar en un lenguaje ameno, sencillo, coloquial, y muchas veces divertido, hasta el más complejo asunto económico o financiero, sin perder bajo ningún punto de vista la rigurosidad del mensaje.

Javier cuidaba mucho la manera de comunicar. Yo creo que a diferencia de cualquier otro analista, Javier dedicaba muchísimo tiempo a la presentación del mensaje y realmente lo disfrutaba. Se moría de la risa con sus propias ocurrencias e ilustraciones y gozaba mucho con *Carta Financiera*

buscando él mismo la fotografía apropiada, la caricatura o el gráfico que fuera más dicente para su propósito.

Disfrutaba enormemente titular sus notas del *Informe Semanal* y de *Carta Financiera* con frases que le acercaban muchísimo al lector no especializado, pero que tenían un profundo valor en el contexto que las empleaba. Algunas de ellos fueron por ejemplo: “Mátese media vaca”; “La pesca milagrosa”, “Se hace camino al andar”, “Crujidos en el nirvana”, “Recordar es vivir”, “Milagro al debe”, “Para salir de la edad del hielo”, “Domadores desconcertados”; “Un tesoro insospechado”, “Más de lo mismo”, “La cosecha”, “A cruzar el desierto” “Buscando nuevos mundos”.

Con esa particular manera de comunicar, Javier no tenía pelos en la lengua para llamar al pan, pan, y al vino, vino. Recuerdo que su desparpajo y ese particular sentido del humor nos complicó la vida al menos en un par de ocasiones.

En esa época lo más usual en las presentaciones en público era usar acetatos, pero con Javier los seminarios y conferencias de Anif marcaron un nuevo estándar con presentaciones animadas en computador. Cada gráfico, cada frase, estaban hechos para transmitir de manera efectiva los mensajes. Javier en eso era absolutamente perfeccionista.

Los periodistas valoraban mucho la total disponibilidad de Javier para atenderlos y conversar con ellos sobre cualquier tema de actualidad nacional. La especial relación que se creó entre Anif y los periodistas nos motivó a impulsar la calidad de sus trabajos a través de la institucionalización del Premio Nacional al Periodismo Económico.



CORTESÍA: REVISTA SEMANA

El líder empresario

La producción de Anif en ese entonces era realmente alucinante. Además de las publicaciones y seminarios que hacían parte del Servicio de Previsión Macroeconómica y Sectorial, dictábamos conferencias, publicábamos en paralelo la revista *Carta Financiera*, elaborábamos documentos técnicos, trabajábamos en alianza con los principales diarios nacionales para publicar separatas especiales, apoyábamos el trabajo investigativo de los libros de Javier mientras sacábamos adelante proyectos especiales de gran trascendencia para el sector financiero, como la anidación de los fondos de pensiones y cesantías, por citar alguno de ellos.

Este trabajo nos permitía ampliar nuestro conocimiento gracias a una relación cercana con los diferentes sectores económicos cuyas empresas

nos demandaban cada vez más servicios y acompañamiento, y pagaban por ellos, con lo cual asegurábamos también la autosostenibilidad de Anif.

Al comienzo de nuestra administración Anif dependía al 100% de las cuotas de sostenimiento; en junio de 1996 más del 80% de los ingresos de la entidad correspondía a la venta de servicios técnicos y de publicidad, que le permitían cubrir de lejos todos los gastos de la asociación.

Javier trabajó mucho no sólo en el diseño y producción de los servicios de Anif, sino también en la forma como debíamos ofrecerlos al mercado. En este ámbito contaba con un buen equipo que lo apoyaba para hacer de Anif una verdadera empresa, muy fuerte en el área comercial, en el área de administración general y de organización de eventos y en la gerencia que cuidaba de manera integral todos los frentes.

El líder y su equipo

Javier era un jefe muy cercano a su equipo. En la oficina siempre estaba en mangas de camisa trabajando con nosotros en su oficina o en las nuestras, a las que llegaba siempre con un paso sigiloso, con el que nos tomó por sorpresa en repetidas ocasiones.

Nos conocía a fondo, era detallista y perceptivo. Prefería trabajar con gente joven y con el mínimo personal necesario. Era, en su opinión, una forma de cuidar la productividad y sobre todo el clima laboral, asunto al que concedía un gran valor.

Así las cosas, el equipo de profesionales de Anif en esa época podía contarse con los dedos de las manos. Aunque de todos es bien sabido que Javier trabajaba por veinte, cualquiera podría sorprenderse de los resultados

de este pequeño gran equipo en el que prevalecía la presencia femenina. Pero bueno, es que las grandes empresas no requieren de muchos recursos sino de liderazgo, compromiso, estrategia y de la clara orientación al resultado de unos pocos.

Inspirador y apasionado

Javier fue siempre un líder inspirador que tenía claro a dónde quería llegar y el camino a seguir, un trabajador incansable que no sólo amaba lo que hacía y le encantaba hacerlo, sino que también transmitía toda esa pasión al equipo. Era esa la energía que movía todo el engranaje.

Ejemplo de eso fue la fiebre de trabajo que vivimos durante los últimos quince días previos al lanzamiento de los Servicios de Previsión Macroeconómica, tiempo en el cual dormíamos dos o tres horas diarias para cumplir con todos los compromisos. Recuerdo noches y fines de semana trabajando en Anif, ocasiones en las que había tiempo para comer las consabidas costillitas BBQ que tanto le gustaban a Javier, realizar pequeños asaltos a la cocina en las noches previas a los desayunos del Consejo Directivo o disfrutar de un ataque de risa por cualquier ocurrencia de alguno de nosotros.

Claro que trabajamos mucho, pero nos encantaba porque siempre podíamos aprender de Javier. Siempre había tiempo para la reflexión, para la enseñanza, para el buen humor, para compartir. Pero también para la exigencia, la rigurosidad y la calidad de los trabajos que nos encomendaba.

Maestro generoso

Javier era exigente, respetuoso con nosotros y benévolo en su crítica; entendía que éramos profesionales en formación. Sin embargo, en Torre de marfil su crítica era implacable con los trabajos que de acuerdo con su lógica económica no resistían el menor análisis.

Aprendíamos de muchas maneras. Cómo no recordar la oportunidad que nos daba Javier de participar en reuniones que se volvían casi tertulias con economistas como Eduardo Lora, José Antonio Ocampo, Mauricio Cabrera, Roberto Junguito y Eduardo Wiesner, entre otros destacados economistas, a quienes admirábamos y que hasta ese momento conocíamos sólo a través de sus libros.

Javier siempre nos estimulaba a escribir, a pensar en forma crítica y creativa, y nos ofrecía todo el espacio para hacerlo en *Carta Financiera*. En su opinión si un analista no hacía el ejercicio riguroso de escribir, no existía o dejaría de hacerlo rápidamente.

Javier dio a todo su equipo de investigaciones la posibilidad de proyectarse, no sólo escribiendo, sino también como conferencistas en los diferentes seminarios de Anif o en los eventos públicos y privados a los que nos invitaban. Siempre estaba para guiar, para enriquecer, pero cada quien era responsable del mensaje que creaba y transmitía.

Con Javier manteníamos un permanente ejercicio de creatividad en el que había espacios de participación para todo el equipo, no sólo para diseñar nuevos servicios, sino para fortalecer las relaciones con las personas, pues para él siempre estaban primero las personas. Era muy detallista y considerado, por eso se ganó el aprecio, gratitud y respeto de todos.

Javier siempre tenía tiempo para todo. Para acariciar a los hijos de sus funcionarios y conversar con ellos; para agasajar a sus colaboradores y compartir con sus amigos en reuniones familiares en las que hablaba con propiedad de cualquier tema, poesía, literatura, cine, deportes, etc. Por Javier conocí a Tolkien y leí *El Señor de los Anillos* mucho antes de que se volviera popular en Colombia.

Con la experiencia de trabajo en Anif, varias personas del equipo asumimos, gracias a la confianza que Javier depositó en nosotros, múltiples

roles que nos permitieron desarrollar competencias que han representado en el transcurso de nuestras vidas un activo invaluable a la hora de enfrentar exitosamente nuevos retos.

Javier es un amigo y jefe maravilloso. Cuando alguno de los miembros del equipo le contaba que le habían ofrecido un nuevo trabajo, siempre lo felicitaba, se ponía en sus zapatos y analizaba con total objetividad si la oferta era conveniente o no, y con mucha honestidad le aconsejaba tomar o declinar la oferta, en eso era como un padre.

Al escribir este artículo vienen a mi mente muchos momentos gratos, que hicieron del trabajo en Anif uno de los mejores que he tenido en mi vida profesional, vivencia en la que nos identificamos los integrantes del equipo de aquel entonces, que luego de tanto tiempo seguimos siendo amigos.

Todos esos fueron años maravillosos, en los cuales tantas experiencias con personas tan valiosas para la sociedad contribuyeron a fortalecer el talento que gracias a Javier tuvimos oportunidad de descubrir y fomentar.

Modelo a seguir

Creo que el mundo necesita más profesionales como Javier, con honradez de pensamiento y acción, que asuman su actitud desprevenida frente al análisis de los temas y que mantengan una permanente curiosidad y deseo de aprender.

Javier Fernández nos enseñó que no importa ir en contravía del conocimiento convencional cuando se tiene certeza de la verdad, cuando se ha hecho el trabajo con rigurosidad y honestidad intelectual.

Nos enseñó que hay que asumir el riesgo de equivocarse, que es importante asumir las causas con total compromiso y entregarse al límite. Nos enseñó que es importante soñar y también disfrutar al máximo el presente que construimos cada día.

Nos enseñó a mantener la independencia y los principios. 

Ley de quiebras, institucionalidad y comportamiento empresarial en Colombia*

Antecedentes

Colombia optó por extender y remozar la llamada Ley de quiebras mediante la aprobación de la Ley 1116 de 2006 (diciembre). Esta Ley definió todo un régimen de insolvencia empresarial, reformando parcialmente lo estipulado en la Ley 550 de 1999 (conocida como la Ley de intervención económica para la reestructuración de empresas).

Se suponía que dicha Ley de intervención era temporal y encerraba toda una serie de condiciones excepcionales provocadas por la profunda crisis de los años 1998-1999. Como se recordará, la Ley 550 fue una respuesta a la fuerte contracción del Producto y a la amenaza que enfrentó todo el sector productivo colombiano, como resultado de la propagación de la crisis hipotecaria.

Precisamente, para poder contrarrestar estos efectos sistémicos, los países desarrollados cuentan con las leyes de bancarrotas. Éstas tratan de generar condiciones para poner a flote firmas que luzcan viables en circuns-

tancias “normales” y comprar el tiempo necesario para ello, protegiendo los derechos de los acreedores (incluyendo al Estado) y los trabajadores.

Es tal la importancia de un sistema de quiebras, que la propia Constitución Política de Estados Unidos la contempla. En su artículo primero, sección ocho, menciona que el Congreso de ese país deberá: “(...) establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra (...).

De allí surge precisamente el célebre Capítulo 11 (Chapter 11). Ese es un mecanismo por medio del cual las empresas que se acojan reciben tratamientos especiales para poder honrar sus obligaciones con los acreedores, sujetos (eso sí) al mantenimiento activo de la unidad productiva en cuestión. Si bien el antecedente histórico de la Ley 550 de 1999 se encuentra en ese Chapter 11, el referente más inmediato que nos motivó a impulsarla en Colombia tuvo que ver con el tratamiento adoptado por Japón durante sus momentos más recesivos (1980-1995).

La Ley 1116 de 2006

Esta Ley buscó disponer parámetros más generales y duraderos que los establecidos, en medio de turbulencias, mediante la Ley 550 de 1999. Como veremos, se decidió reemplazar ese carácter temporal, al tiempo que se añadían algunas reglamentaciones.

Algunos expertos señalan que la Ley 1116 puede dividirse en tres grandes secciones: 1) sustitución de la Ley 550; 2) liquidación judicial; y 3) insolvencia transfronteriza. Esta última sección bien puede considerarse como un avance en materia de “normalización” respecto a los modelos internacionales, específicamente con referencia a la CNUDMI (Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional).

Bien vale la pena señalar algunos elementos diferenciadores entre la Ley de intervención económica (Ley 1116) y la de insolvencia empresarial (Ley 550). El cuadro 1 señala cómo la

* Corresponde al *Informe Semanal* Anif No. 895 de agosto 27 de 2007.

Cuadro 1. Reformas a la Ley de quiebras

Temas	Ley 550 de 1999	Ley 1116 de 2006
1. Apoyo a la recuperación de empresas 2. Culminación de proceso 3. Carácter del proceso 4. Definición de los jueces	• Postergación pago de deudas • Prolongación vía apelaciones • Privado • Rama judicial	• Reorganización empresarial • Fallo final • Público • Supersociedades
Fuente: Anif.		

nueva Ley 1116 flexibiliza la realización de los trámites correspondientes, estableciendo de forma más adecuada los tiempos y cumplimientos de los procesos. Por ejemplo, el tiempo de las investigaciones no se puede prolongar indefinidamente; así, el fallo que se emita es definitivo. En ese sentido, la Superintendencia de Sociedades podrá actuar como juez para emitir fallos contundentes.

A la vez se abrió campo, por medio de esta Ley, para que no sólo se les ayude a las empresas a respetar sus obligaciones financieras, sino que se puedan reestructurar las sociedades y, así, seguir cumpliendo con su objeto social. Por ejemplo, estos procesos pasarían del ámbito privado al público, después de la audiencia que convoca el juez respectivo.

Algunos resultados de la Ley 550 de 1999

En el período 2000-2007 (junio) han sido aceptadas en acuerdo de reestructuración unas 1.285 sociedades. En la etapa de derechos de voto se encuentran otras 1.102 sociedades, mientras que unas 1.027 empresas ya han celebrado acuerdos (ver cuadro 2).

Desde el año 2000, el número de firmas que hacen parte de la etapa de aceptación ha venido disminuyendo. Por actividad económica, se encontró que mayoritariamente las sociedades ubicadas en esa etapa de aceptación

corresponden a: 133 empresas del sector comercio al por mayor, 76 son entes territoriales y 68 de comercio al por menor. Cerca del 50% de las empresas aceptadas en Ley 550 se concentraba en 10 de un total de 58 actividades económicas que reporta la Supersociedades. En términos geográficos, Bogotá y Antioquia cobijan el 52% de las firmas aceptadas para reestructuración.

En materia financiera y de empleo, considerando la primera etapa del proceso, el valor de los pasivos de esas sociedades alcanzó los \$13.8 billones, equivalentes al 4.3% del PIB del año 2006. Los activos de esas mismas empresas representaban el 5.4% del PIB y el patrimonio el 1.1% del PIB. Respecto al empleo, las empresas aceptadas para reestructuración explicaban el 1.1% del personal a escala nacional.

Analizando la etapa de celebración, en la que se encuentran alrededor de 1.027 sociedades (pero sólo unas 981 con información detallada), se tiene que sus activos representan alrededor del 3.3% del PIB de 2006. Sus pasivos equivalían al 2.3% y su patrimonio al 1% del PIB. Esas empresas emplean a unos 75.000 trabajadores.

Por actividad económica, de esas 1.027 firmas, unas 362 hacen parte de la industria manufacturera, mientras que 217 se dedican a servicios. La ubicación espacial de las sociedades que están en etapa de celebración se

Cuadro 2. Etapas del acuerdo de reestructuración (acumulado 2000-2007)

Etapas	Número de sociedades
1. Aceptación	1.285
2. Derechos de voto	1.102
3. Celebración	1.027

Fuente: Supersociedades.

Información general de las sociedades aceptadas (acumulado 2000-2007)

Número de empresas	1.215
Número de empleados	90.881
Activos (\$ billones)	17.3
Pasivos (\$ billones)	13.8
Patrimonio (\$ billones)	3.5

Fuente: Supersociedades.

Información general de las sociedades que celebraron el acuerdo (acumulado 2000-2007)

Número de empresas	981
Número de empleados	75.769
Activos (\$ billones)	10.7
Pasivos (\$ billones)	7.5
Patrimonio (\$ billones)	3.3

Fuente: Supersociedades.

ha dado básicamente en tres regiones: Bogotá, Antioquia y Valle, donde están emplazadas unas 646 empresas. En cuanto al tamaño, son las Pymes las que en mayor número hacen parte de la celebración del acuerdo de reestructuración, representando un 61% del total de firmas que están en esa etapa. Por último, la duración media de estos procesos ha estado entre 5-7 años.

Las sociedades que salieron del acuerdo de reestructuración

Una evaluación sobre los registros de las sociedades que salieron del acuerdo indica que el valor de los activos totales de las empresas en ese estado es de \$2.8 billones, algo menos del 1% del PIB. Estas firmas cobijan unos 28.000 trabajos directos.

Las solicitudes de “quiebra” se concentraron en el período 2000-2002, mientras que el año de mayor “salvamento” fue 2004, cuando más sociedades salieron del acuerdo. Desde entonces ha disminuido el número de empresas “dadas de alta”, registrándose unas 44 en lo corrido de 2007.

Los resultados indican que la mayoría de las sociedades que salieron del acuerdo terminó en liquidación: 84% (ver cuadro 3). De estos casos,

cerca del 45% ocurrió por liquidación obligatoria debido a incumplimiento, mientras que el remanente 39% corresponde a liquidaciones por otras causas (fracaso negociación, no firma del acuerdo, etc.).

De las firmas que lograron salir del acuerdo de reestructuración se tienen unas diez que representan cerca del 28% del valor total de los activos, señalando que se trataba de firmas de tamaño mediano-alto. Las actividades económicas asociadas a esas sociedades son: servicios sociales de salud, productos alimenticios, textiles, intermediación financiera, agropecuario y construcción.

Conclusiones

Con la Ley 550 de 1999 se logró avanzar en el fortalecimiento institucional de un sistema de quiebras para Colombia. Ese propósito tiene sustento en períodos de crisis profundas, cuando las reglas del mercado deben morigerarse. Esto para darle tiempo a las empresas de salir adelante, siempre y cuando se les vea algún futuro para cuando regresen las épocas normales. Lo anterior implica que propietarios y acreedores lleguen a un acuerdo sobre los plazos y la nueva gerencia que estará piloteando el proceso mientras las condiciones de mercado se normalizan. Como

vimos, tan sólo en un 20% de los casos las firmas que accedieron a estas condiciones especiales han logrado salir adelante.

Es evidente que existe un “riesgo moral” para el resto de la actividad económica privada si estos procesos de “paréntesis” institucional se prolongan más allá de lo debido.

Uno de los puntos débiles de la Ley 550 de 1999 ha radicado en la inducción de ineficiencia económica.

Uno de los puntos débiles de la Ley 550 de 1999 ha radicado en la inducción de ineficiencia económica. En ese sentido, la Ley 1116 de 2006 permite avanzar en la medida en que hace más explícitas algunas reglas que no eran claras. Se avanzó específicamente en materia de fallos jurídicos y duración de plazos para diferentes procesos.

Adicionalmente, con la inclusión de las consideraciones en materia de insolvencia transfronteriza se han aportado elementos que darán un mayor soporte jurídico a la hora de garantizar seguridad institucional. Esto es particularmente importante en este marco de extensión del comercio internacional en que se encuentra Colombia.

Complementariamente, la Ley de insolvencia 1116 facilita la posibilidad de que las empresas logren salir adelante con criterios de eficiencia. Pero es indispensable estar atentos a la forma como los remanentes de la Ley 550 y la Ley 1116 se estarán aplicando para evitar que se pierda el tratamiento excepcional que deben encerrar todos estos criterios. 

Cuadro 3. Resumen de las sociedades que salieron del acuerdo de reestructuración (2000-2007)

Actuación final	Número de sociedades
Liquidación obligatoria por fracaso de la negociación	172
Liquidación obligatoria por incumplimiento	235
Liquidación obligatoria por no firmar el acuerdo	29
Acuerdo de reestructuración cumplido	62
Acuerdo revocado	5
Aprobación fusión	17
Del acuerdo al concordato	1
Total	521

Fuentes: Supersociedades y cálculos Anif.

Liberación comercial y programas de asistencia: lecciones para Colombia*

El Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos fue ratificado por el Congreso de Colombia en junio de 2007, restando únicamente que la Corte Constitucional de Colombia haga lo propio. Pero, fuera de nuestras fronteras aún falta la ratificación por parte del Congreso norteamericano. Infortunadamente, dicha ratificación ha sido “víctima” del fuego político cruzado entre demócratas-republicanos, donde se ha recurrido al extraño expediente de aducir la violación de derechos humanos y laborales como un impedimento para hacer transacciones internacionales.

Los TLC de Estados Unidos con Panamá, Perú y Costa Rica ahora lucen más promisorios que el de Colombia. Como bien lo resumía recientemente Humberto de la Calle, jurista y ex vicepresidente de la República, esta negación del TLC por parte del Congreso de Estados Unidos es como “si a uno le pidieran el pasado judicial cada vez que uno decide salir de compras”. ¿Acaso alguien ha revisado recientemente el pasado judicial de Estados Unidos?

El TLC encierra un cúmulo de oportunidades para que Colombia continúe

integrándose a la economía global y beneficiándose de su alta expansión. En el ámbito doméstico, la adopción de reglas internacionales haría que Colombia se “volviera un país serio” en materia comercial y laboral. Sin embargo, se ha generado algo de temor por la competencia que representarían países como China e India, los cuales cuentan con una amplia fuerza laboral, a reducido costo.

De allí que sea frecuente que diversos congresos exijan la adopción de políticas públicas tendientes a minimizar los costos sociales de la liberación comercial, a la hora de ratificar dichos TLC. La tendencia mundial a este respecto se ha encaminado hacia el desarrollo de políticas públicas de tipo preventivo y reactivo, de tal forma que el proceso de transición hacia una economía más abierta no agrave la capacidad productiva de las firmas y/o su capacidad de generación de empleo.

En esta nota analizaremos algunos determinantes de estas políticas públicas destinadas a generar apoyo productivo en presencia de una mayor apertura comercial. Como veremos, dichas políticas son relevantes no sólo para

las economías emergentes, sino que también han despertado un gran interés en los casos de los mercados laborales de Estados Unidos y Europa.

Inclusión internacional y los beneficios agregados del comercio

La literatura económica ha demostrado que existen importantes ganancias resultantes del mayor comercio internacional. El modelo ricardiano lo comprobó desde la óptica de la llamada “ventaja comparativa” en el comercio de bienes y servicios. El modelo Hecksher-Ohlin demostró que incluso países con diferentes dotaciones iniciales se benefician del comercio internacional. El teorema de Stolper-Samuelson señala que aquellos trabajadores con baja especialización pueden ver reducido su salario real en países en donde el trabajo calificado es abundante. Sin embargo, como el comercio internacional es “Pareto eficiente”, los trabajadores calificados están en capacidad de llegar a compensar este efecto sobre los trabajadores no

* Corresponde al *Informe Semanal Anif* No. 892 de agosto 6 de 2007.

calificados. Dicho de otra manera, la principal conclusión que se obtiene es que “el comercio internacional no es un juego de suma cero”, y con frecuencia se presentan circunstancias de comercio gana-gana.

Los efectos de la liberación comercial podrían diferenciarse entre no-tangibles y tangibles. Los no-tangibles son aquellos relacionados con el aumento en la capacidad productiva, la mayor competitividad y el acceso a más mercados. Los efectos tangibles se concentran en el ámbito micro, como aquellos sobre el salario real, el desempleo, la rotación laboral y el desempeño de la industria. Algunos estudios han demostrado que los beneficios de entrar al comercio internacional sobrepasan los costos en una relación de 20 a 1, pero existen serios tropiezos a la hora de evaluarlos, pues: 1) los costos llegan rápidamente y los beneficios tardan en fraguarse, y 2) los impactos se miden fácilmente a nivel micro-regional, pero los beneficios se diluyen y obedecen a toda una serie de factores encadenados.

La contribución del empleo al ingreso ha venido cayendo a escala mundial como resultado de las mejoras en tecnología y el *offshoring*. Este último tiende a desplazar la demanda por trabajo poco calificado y esto refuerza alzas en la relación capital/trabajo (ver Comentario Económico del Día 4 julio de 2007). Sin embargo, cabe aclarar que estas alzas en la relación capital/trabajo han sido principalmente el resultado de mejoras tecnológicas (que elevan el numerador), mientras que las reducciones en el trabajo (que deprimen el denominador) son atribuibles en una pro-

porción marginal al efecto del mayor comercio internacional.

Según el Fondo Monetario Internacional, en Europa la contribución del empleo al ingreso total se redujo en promedio 0.30% anual durante 1982-2001 y en los países anglosajones (Estados Unidos, Australia, Reino Unido y Canadá) dicha reducción fue de 0.25% anual (ver cuadro 1). Aun así, los efectos conjuntos de mayor tecnología-comercio sobre la fuerza laboral parecen estar relacionados con la brecha entre los ingresos de trabajadores calificados vs. no-calificados.

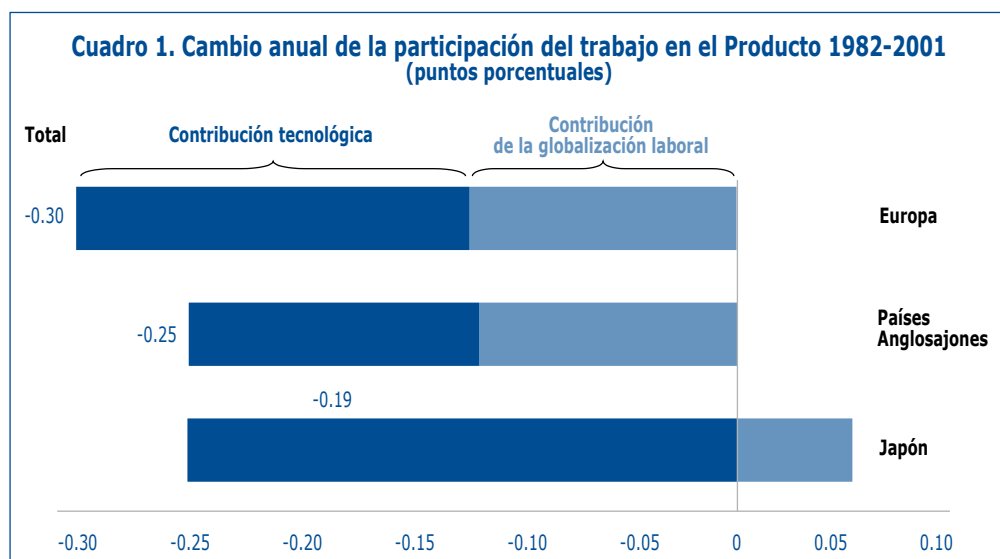
Subsidios para ajustarse al nuevo comercio internacional

Como veíamos, existen presiones para generar políticas públicas que protejan a los trabajadores frente a los procesos de globalización y desarrollo de tecnología. En Estados Unidos existe el programa *Trade Adjustment Assistance* (TAA), el cual incluye capacitación, búsqueda de trabajo, beneficio de desempleo y cobertura en salud. En 2006, ese programa invirtió US\$260 millones para apoyar a unos 120.200 trabajadores. Se ha

estimado que cerca del 72% de ellos logró encontrar nuevos trabajos y que el 77% de éstos no sufrió pérdidas en su salario.

En Estados Unidos un 5% de los contratos laborales está caducando anualmente. De ese 5%, sólo un tercio es atribuible a trabajadores despedidos en industrias que enfrentan alta competencia internacional, mientras que el remanente se debe a simple movilidad laboral voluntaria. Durante 1979-1999, un 2.2% de los trabajadores en Estados Unidos se desplazó anualmente hacia nuevos trabajos, siendo la industria manufacturera el sector de mayor movilidad (4.6%). Sin embargo, el grueso de esta movilidad no es atribuible al efecto del comercio internacional. De hecho, la industria que enfrenta alta competencia internacional arrojó una movilidad laboral inferior (5.9%) a la observada en la industria de mediana competencia (6.2%) (OECD, 2005).

Lo anterior puede sugerir que aquellas empresas que enfrentan alta competencia internacional son más eficientes que aquellas que enfrentan una menor competencia. Igualmente refleja el fenómeno de redistribución intraindustria. Según las estadísticas



Fuentes: Fondo Monetario Internacional (2007) y cálculos Anif.

de Estados Unidos, los beneficiados del TAA son trabajadores con una edad promedio mayor, con baja educación y una baja rotación laboral. Estos factores explican por qué estos trabajadores buscan emplearse en la misma industria con el fin de mantener su ingreso promedio.

El caso de Colombia

Agro Ingreso Seguro (AIS) es un programa que busca garantizar los recursos necesarios para que el sector agropecuario logre un favorable proceso de internacionalización.

El programa cuenta con una línea blanda de crédito, programas de asistencia técnica, capitalización rural, entre otros. En lo corrido del año AIS ha adjudicado créditos por \$184.000 millones, beneficiando a más de 3.000 pequeños productores, 1.039 medianos y 32 grandes productores. Cundinamarca ha sido el departamento con mayores desembolsos (735 créditos por \$25.000 millones). A éste le siguen Boyacá (710 créditos), Antioquia (425) y Santander (397). Por su parte, los principales cultivos a los que está destinado este dinero son el café, el banano, la feijoa y el plátano, entre otros.

El gráfico 1 muestra la redistribución del empleo por ramas de actividad y al interior de la industria. En general se observa que en Colombia, durante 2001-2006, la fuerza laboral empleada en la agricultura y la industria manufacturera fue la que mayor desplazamiento experimentó. De hecho, la participación laboral de la industria manufacturera pasó de 13.5% a 12.8% entre 2000 y 2004, mientras que en la agricultura

esta participación se redujo en 1.2% en igual período.

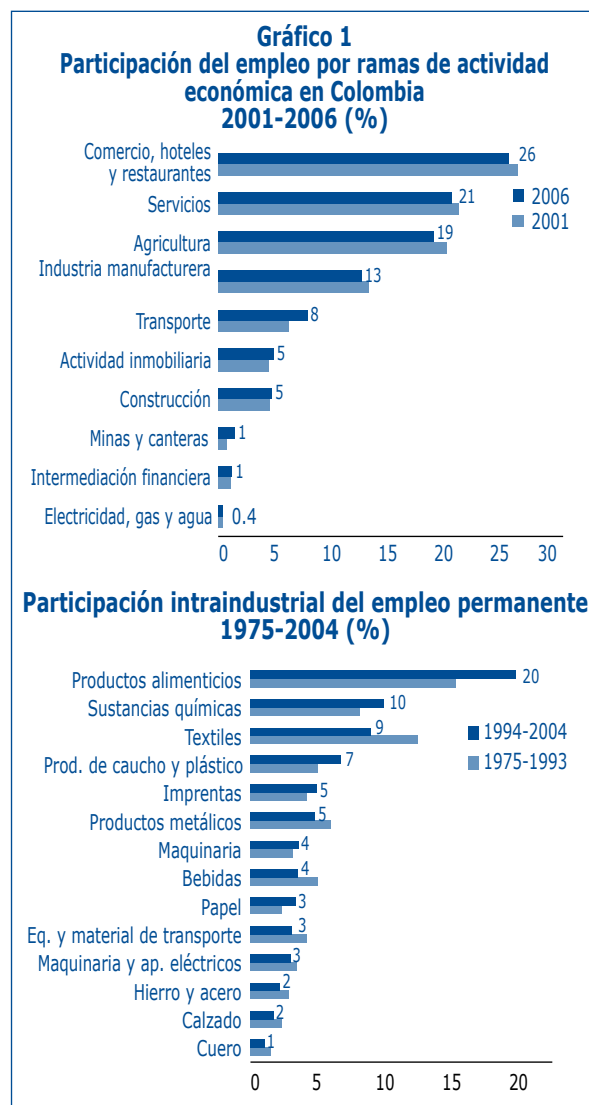
Al comparar la participación laboral entre los diferentes sectores industriales se observa que las ramas textil, de bebidas y de productos metálicos son aquellas en donde la participación laboral disminuyó de forma más pronunciada durante 1975-2004. Entre tanto, los sectores de productos alimenticios, sustancias químicas y productos de plástico y caucho aumentaron su participación. Lo anterior bien puede deberse a la creciente competencia asiática que

vienen enfrentando nuestros sectores de textiles y metálicos o al desplazamiento del trabajo como consecuencia del desarrollo tecnológico. Los sectores con mayor absorción de mano de obra fueron los de sustancias químicas y caucho, donde Colombia ha ganado en competitividad internacional. Por ejemplo, la tasa de apertura exportadora de los productos de caucho aumentó de 36.2% a 42.5% entre 2001 y 2006, mientras que la del sector de productos químicos aumentó de 33.3% a 39.5% en igual período.

Conclusiones

Las políticas públicas deben no sólo proveer infraestructura adecuada para internacionalizar nuestro sector productivo, sino que en algunos casos es importante pensar en sectores que deben hacer una transición. Ahora bien, los beneficios potenciales del comercio internacional están estrechamente ligados a que exista libre movilidad de los factores, donde los elevados costos parafiscales de Colombia representan un gran lastre a escala internacional.

Algunos programas de subsidios para apoyar transiciones productivas han tenido un impacto positivo. Sin embargo, son costosos desde el punto de vista fiscal. En el caso de Colombia, se tienen programados unos \$500.000 millones para proteger la fuerza laboral en el agro durante 2007. Los costos sociales del libre comercio tienden a concentrarse en sectores específicos. Esto hace que, en teoría, los subsidios puedan focalizarse sobre dichos perdedores. Sin embargo, siempre existe el riesgo político de oír “cabildos” injustificados. 



Fuentes: Dane y cálculos Anif.

El sector fiduciario en el mercado de capitales

Federico Rengifo*

Introducción

El presente artículo inicia haciendo una revisión sobre la profundización del mercado de capitales y las carteras colectivas administradas por el sector fiduciario. Para ello, parte de hacer una revisión de diversos estudios, para evaluar lo que ha sucedido con las propuestas de tres de éstos. Además, le da un vistazo al desarrollo histórico de cifras de las carteras colectivas y de fondos de inversión del sector fiduciario. Posteriormente aborda el decreto de carteras colectivas, y le hace unos comentarios al mismo, realizando una revisión de la legislación en América Latina. El artículo finaliza con unas propuestas.

Profundización del mercado de capitales

En Colombia existen diversos estudios sobre el mercado de capitales, donde sobresalen la “Misión del mercado de capitales” (1995), “Papel

del sector fiduciario en el mercado de capitales” (1999), y más recientemente, los estudios liderados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el apoyo del Banco Mundial y USAID.

Entre las propuestas de estos estudios, se destacan:

1. Eliminar la restricción en el número de fondos comunes ordinarios (FCO) y la excesiva reglamentación de los mismos.
2. Abolir asimetrías con los fondos de valores, es decir, eliminar la distinción que existe, para efectos de reglamentación y vigilancia, entre los fondos comunes ordinarios, los fondos especiales y los fondos de valores.
3. Homologar los derechos fiduciarios con los títulos valor.
4. Flexibilizar el régimen de inversiones.
5. Autorizar la subcontratación de funciones relativas a la administración de carteras colectivas.
6. Actualizar la legislación frente

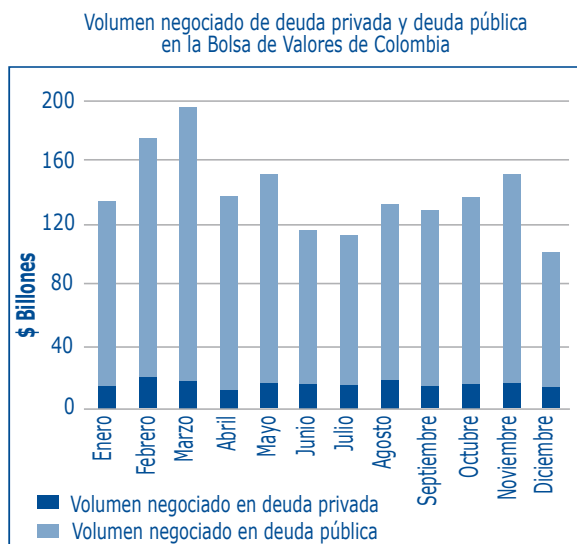
a la valoración de inversiones a precios de mercado.

7. Profundizar la reglamentación de conflictos de interés y revelación de información.
8. Incorporar al mercado un sistema de autorregulación.
9. Incentivar el mercado de derivados.
10. Autorizar el acceso de entes territoriales y entidades públicas a los instrumentos y/o intermediarios financieros.

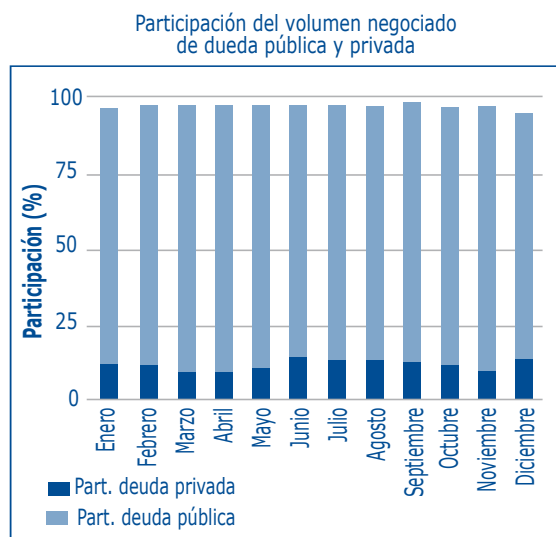
Todas estas propuestas han sido acogidas por el gobierno y el Congreso, a través de diferentes leyes y decretos reglamentarios. Por ejemplo, la unificación de las superintendencias

*Presidente de la Asociación de Fiduciarias –Asofiduciarias. Resumen de la presentación del mismo nombre, en el marco del panel: Carteras colectivas y profundización del mercado de capitales, del Seminario Temático Especial de Anif Dinámica de los Mercados Financieros en Colombia, el 25 de julio de 2007 en Bogotá.

Gráfico 1. Volumen y participación deuda pública vs. privada



Fuente: Bolsa de Valores de Colombia y cálculos de Asobancaria.



Fuente: Bolsa de Valores de Colombia y cálculos de Asobancaria.

Fuente: Estudio sobre la Liquidez y de la Profundidad del Mercado de Capitales en Colombia - Asobancaria 2007.

Bancaria y de Valores en la Superintendencia Financiera y la nueva ley del mercado de valores eliminan las asimetrías en diversos frentes. Ahora, la denominación común es la de “carteras colectivas”. Así mismo, se unificaron los plazos y el apalancamiento para las carteras, permitiendo que éste sea de 100 veces frente al capital y a reservas saneadas de sociedades que tienen estos vehículos. Adicionalmente se flexibilizó el régimen de inversiones, permitiendo, por ejemplo, hacer inversiones de títulos en bolsas del exterior.

Por otra parte, el régimen de valoración a precios de mercado ha ido evolucionando, ya que se logró tener un único proveedor de precios de mercado en cada uno de estos portafolios. También se ha profundizado la reglamentación de los conflictos de interés. Anteriormente, se debían prever los conflictos de interés y financiarlos taxativamente; ahora, hay que revelarlos. La nueva reglamentación permite tener más información para

**Existe también
la distorsión generada
por el gravamen
del 4 X 1000,
que interfiere
en las decisiones
de inversión.**

poderlos solucionar. Ahora existen normas para las inversiones de las subsidiarias de los fondos y reglas de conducta para los operadores de las carteras colectivas. También se ha avanzado en la autorregulación. Ahora, todo el sector financiero, incluidos los operadores de cartera colectiva, está dentro del autorregulador. Así mismo, se ha avanzado en la creación del mercado de derivados.

Sin embargo, falta trabajar más sobre algunas de las propuestas que se han hecho, como, por ejemplo, la anunciada reforma financiera de la estructura. También falta homogeneizar y estandarizar las emisiones, en lo que se ha avanzado con Deceval, que ha sido nombrada agencia numeradora nacional.

También se pide en estos estudios eliminar las asimetrías de carácter tributario. Algunos fondos del pasado tienen la obligación de invertir en títulos del gobierno. Existe también la distorsión generada por el gravamen del 4 X 1000, que interfiere en las decisiones de inversión.

Por otra parte, no se ha avanzado en la solicitud para que todos los participantes que manejen carteras colectivas puedan acceder a los mercados cambiarios sin necesidad de comisionistas ni intermediarios.

Además de la puesta en práctica de estas propuestas, hay otros temas que vale la pena desarrollar, tales como la unificación entre la operación de la bolsa de derivados, los

sistemas transaccionales y los OTC sin que haya ningún señalamiento en su contra. Debe estudiarse la posibilidad de que estos mercados coexistan simultáneamente. También falta estimular la inversión en títulos de deuda privada frente a los de deuda pública. El 70% de las inversiones está en deuda pública, de donde es urgente hacer algo para que la participación de la deuda privada aumente (gráfico 1). Finalmente, se hace necesario promover la cultura del riesgo entre los inversionistas. En el último decreto que tiene contenido para carteras colectivas, hay una protección muy grande al inversionista cuando estas carteras involucran un nivel de riesgo que el inversionista debe conocer.

Mercado de capitales y carteras colectivas

Los resultados del sector fiduciario en el manejo de carteras colectivas son contundentes. El gráfico 2) compara, en precios constantes de 1994, momento en el cual se formaron las AFP, los montos de terceros administrados. Los fondos de pensiones

obligatorias hoy manejan \$12.9 billones. Le siguen en importancia los \$7.4 billones de pasivos pensionales gestionados por las sociedades fiduciarias, que, si bien no son carteras colectivas, sí intervienen en los mercados de capitales. Las carteras colectivas, propiamente dichas, están en \$3.7 billones.

Si sumamos los recursos de terceros administrados por las diferentes entidades, la participación de las AFP estaría en el orden de 16.5% del PIB; si hablamos de las sociedades que manejan carteras colectivas, esto representaría el 5%, pero si sumáramos los pasivos pensionales administrados por sociedades fiduciarias estaríamos en el 12% del PIB (gráfico 3), siendo así los segundos inversionistas institucionales.

Al hacer una comparación de los recursos de las carteras colectivas, como porcentaje del PIB (2005), frente a otros países en América Latina, vemos que estamos muy por debajo de Chile (13%), e igual que México (6%), aunque por encima de Argentina y Ecuador (ver gráfico 4). Sin embargo, estamos por debajo del número de carteras colectivas que

hay en cada país (salvo Ecuador) (gráfico 5).

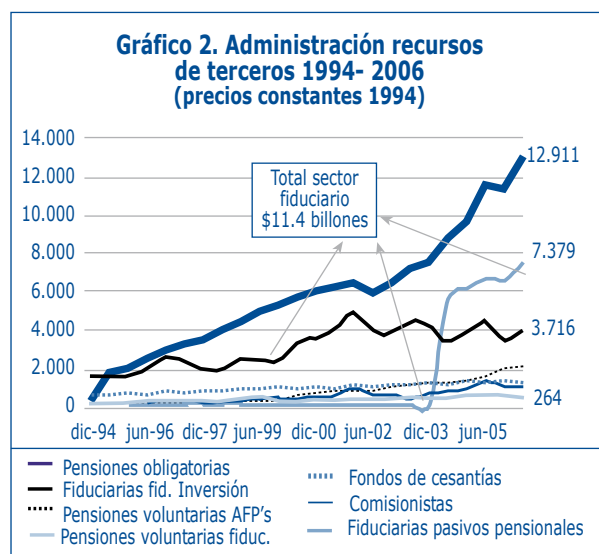
Decreto de carteras colectivas

El reciente Decreto de carteras colectivas ha permitido una transformación muy importante, porque elimina todas las asimetrías regulatorias que había y flexibiliza los tipos de carteras colectivas posibles y su régimen de inversiones, acercándose así a los estándares internacionales. Además, le otorga mayor blindaje jurídico al administrador de la cartera, el cual no responde por el resultado, sino por su diligencia. Además, le da un tratamiento más claro a los conflictos de interés.

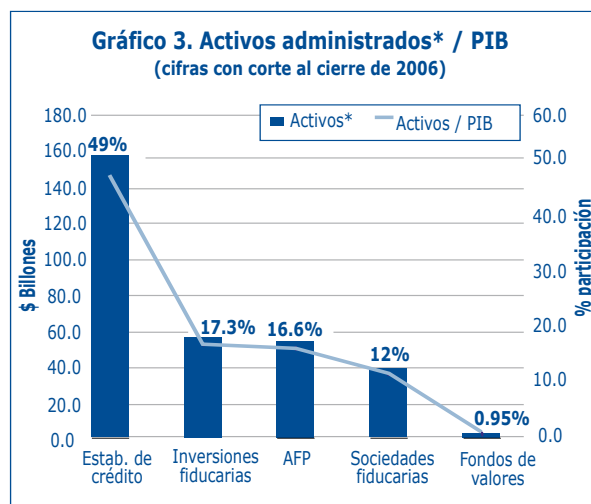
Sin embargo, el decreto tiene algunos inconvenientes como los sobrecostos que genera el excesivo proteccionismo hacia los inversionistas y los controles extremos que impone.

Dificultades comunes a Iberoamérica

El tema de la valoración de las inversiones a precios de mercado se



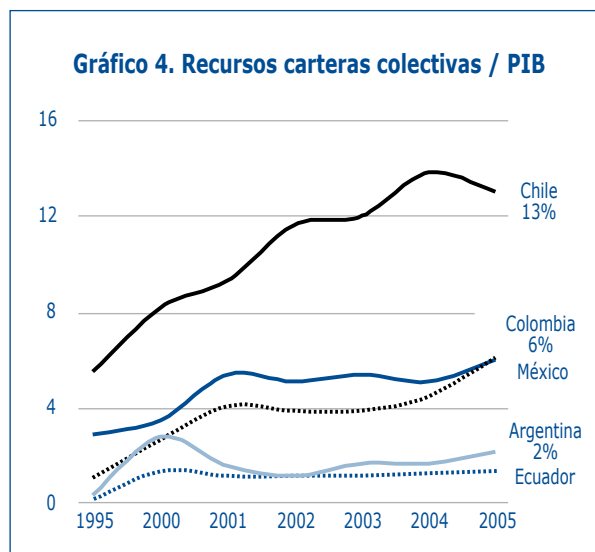
Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos Asofiduciarias.
Fideicomisos de inversión: corresponde a FCO, FCE y Fideic. Inversión.



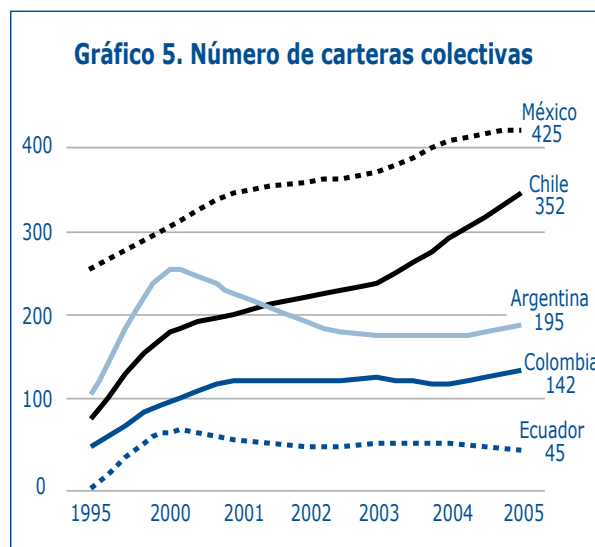
Sociedades fiduciarias se incluyen los pasivos pensionales, carteras colectivas, FPV. AFP: pensiones obligatorias y voluntarias, cesantías.

** Se tiene en cuenta el valor de las inversiones registradas en los balances de los fideicomisos administrados.

Fuentes: Dane, Superintendencia Financiera y cálculos Asociación de Fiduciarias.



Fuente: Estudio comparativo de la Industria de Inversión Colectiva en Iberoamérica - Instituto Iberoamericano de Mercado de Valores, 2007.



Fuente: Estudio comparativo de la Industria de Inversión Colectiva en Iberoamérica - Instituto Iberoamericano de Mercado de Valores, 2007.

ha solucionado de diferentes formas: en Chile, por ejemplo, hay sólo un proveedor, que es la Universidad Católica, y los operadores pueden diferenciarse (entre ellos) en cuanto a la información que dan o que poseen y revelarle al mercado qué es lo que hacen. México, por su parte, tiene dos proveedores, mientras que, tanto en Brasil como en España, cada cartera colectiva valora cómo quiere y revela lo que considera apropiado. Allí, el tema de discusión para muchos países es que hay mucha información con poco valor agregado. En nuestro país habría un prospecto en un lenguaje digerible para cada inversionista, que sea acorde con la realidad de cada uno de los perfiles de esa cartera colectiva.

Otro problema común es la sobre-regulación, que limita la innovación. También está el problema de la delegación de responsabilidad. En el caso de Brasil, por ejemplo, cuando las redes operan para las carteras colectivas, el que comete el error es el responsable. En el caso de las carteras colectivas colombianas, se puede delegar la administración y delegar

**El decreto
tiene algunos
inconvenientes como
los sobrecostos que
genera el excesivo
proteccionismo hacia
los inversionistas y
los controles extremos
que impone.**

las redes, pero no se puede delegar la responsabilidad.

Algunas propuestas

- Utilización de los diferentes sistemas de negociación, incluidos los OTC, de tal forma que no se discrimine entre ellos.

- Eliminación de los gravámenes a los movimientos financieros y de los títulos de obligatoria suscripción.
- Incentivos tributarios a las carteras colectivas y al ahorro para inversionistas.
- Análisis sobre la factibilidad de utilizar las redes de corresponsales no bancarios para vender este tipo de productos
- Acceso de nuevas empresas y nuevos instrumentos financieros al mercado de valores como lo menciona el Plan Nacional de Desarrollo. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ministerio de Hacienda, Banco Mundial, Fedesarrollo, "Misión del mercado de capitales", 1995.
- Ministerio de Hacienda, Asofiduciarias, Latinvestco, "Papel del sector fiduciario en el mercado de capitales colombiano", 1999.

El mercado de las ideas y los centros de pensamiento: el caso de Anif

*Palabras del doctor
Luis Carlos Sarmiento Angulo**



La agradable lectura del libro escrito por Sergio Clavijo, con motivo de este nuevo aniversario de la fundación de Anif, ha traído a mi memoria recuerdos de su historia que quiero compartir con ustedes. El relato de las vicisitudes de su existencia, de sus esfuerzos y propósitos será, sin duda, un buen medio para orientarnos sobre las motivaciones de su génesis, alcances y futuros desafíos. Esta remembranza resulta especialmente oportuna por la meritoria labor de su actual director ejecutivo, al escribir este libro sobre las ideas y el papel que desempeñan los centros de pensamiento y gestión, a la hora de ayudar a construir la llamada agenda pública.

Revisando el Libro de Actas del Consejo Directivo, encontramos en la número 1, fechada el 20 de mayo de 1974 en Bogotá, el nombramiento de Bernardo Saíz de Castro como su primer presidente y de Ignacio Umaña de Brigard como vicepresidente. Estos dos ilustres colombianos y Jaime Michelsen Uribe, los tres ya fallecidos, fueron en ese mismo orden, los presidentes del Consejo Directivo en los primeros diez años de la vida de Anif. Sea éste el momento de rendirles un homenaje de reconocimiento histórico por todo el empeño que pusieron a la hora de construir las bases de lo que hoy constituye Anif.

* Con ocasión de los “33 años de Anif”, julio 25 de 2007, Bogotá.

En esa misma reunión del Consejo Directivo de mayo de 1974, se designó como primer presidente ejecutivo de Anif al doctor Belisario Betancur Cuartas. El ex presidente Betancur no ha podido acompañarnos en esta celebración por encontrarse en el exterior, pero tuvo a bien no sólo enviarnos su saludo, sino atender una detallada entrevista sobre la génesis de Anif, la cual estará circulando pronto

presidente Alfonso López Michelsen debió lidiar durante su mandato (1974-1978) con la bien ganada independencia de Anif a la hora de opinar sobre los gobiernos y sus políticas públicas. Después de haber ejercido como presidente de Anif por cerca de seis años, el doctor Samper se retiró hacia finales de 1981, dejándonos un gran legado de estudios y análisis de la realidad nacional, en los cuales quedó acuñada, por primera vez, la que sería la razón de ser de Anif en el futuro. Al ex presidente Samper nuestro sincero reconocimiento por toda esa gestión al frente de Anif, la cual pude apreciar de primera mano, como miembro que he sido de su Consejo Directivo desde la misma creación de Anif en 1974.

Estábamos profundamente convencidos de la necesidad de la existencia de organismos independientes de investigación que, mediante estudios de corte académico, ayudaran a identificar la agenda nacional que más le convenía al país.

en nuestra conocida revista *Carta Financiera*. Al presidente Betancur le extendemos nuestra gratitud por su contribución al desarrollo de Anif durante los años 1974-1975.

También estuvo vinculado al nacimiento de Anif el doctor Ernesto Samper Pizano, a quien agradecemos su presencia. La firma del ex presidente Samper aparece estampada en esa primera sesión del Consejo Directivo de mayo de 1974, ejerciendo entonces como secretario de Anif en su calidad de segundo de a bordo. Hacia finales de 1975, el doctor Samper asumió como presidente ejecutivo de Anif, en reemplazo del doctor Betancur. Desde allí impulsó una agenda que llevó a posicionar a Anif a nivel nacional, en temas tan importantes y diversos como el análisis de la inflación, el impacto del sector de la construcción o la necesidad de mejorar la distribución del ingreso. El recién fallecido ex

Anif nació como una entidad gremial del sector financiero, que inicialmente agrupaba once entidades y que un año más tarde ya contaba con 32 afiliados. El propósito inicial era crear una alternativa gremial frente a la ya consolidada Asociación Bancaria de Colombia. Pero, como bien lo ilustra el libro del doctor Clavijo, pronto se vio que sería más útil y productivo, socialmente hablando, convertirla en un centro de pensamiento y gestión que colaborara en la solución de los grandes problemas económicos y sociales de Colombia.

¿Cómo fue entonces que ocurrió esa transformación de Anif de una entidad gremial a lo que hoy calificamos como centro de pensamiento y gestión? Tal como suele ocurrir con alguna frecuencia, ese fue un feliz resultado de haber aprovechado una situación de crisis. Recordemos la historia. Durante los años 1981-1982 se fue gestando una profunda crisis

financiera nacional e internacional. Dicha crisis, que debió ser enfrentada precisamente por la administración del presidente Betancur, bajo la acertada batuta del ministro Roberto Junguito, desembocaría en el programa de ajuste macroeconómico del período 1984-1986. El doctor Junguito, quien gentilmente nos acompaña en el día de hoy, sabe bien lo que significa celebrar los 33 años de Anif, como centro de pensamiento independiente, pues a él le correspondió ayudar a formar y dirigir nuestra entidad hermana, Fedesarrollo, desde su creación en el año 1970.

Como resultado de esos primeros años de crisis financiera, Jaime Michelsen terminó renunciando al Consejo Directivo de Anif en noviembre de 1983. A partir de mayo de 1984, mis compañeros del Consejo Directivo me eligieron presidente de dicho Consejo y desde ese momento consideramos que lo apropiado era enfatizar aún más la orientación de Anif hacia “un organismo técnico asesor”, tal como se puede constatar en las actas del momento.

En septiembre de 1984, el Banco de Colombia, recién intervenido por el gobierno, tomó la decisión de desvincularse de Anif y terminar el apoyo económico que desde su fundación le había venido otorgando. Como consecuencia de esta decisión, y dada la existencia de Asobancaria, mucho se discutió en ese momento la posibilidad de acabar Anif. Sin embargo, estábamos profundamente convencidos de la necesidad de la existencia de organismos independientes de investigación que, mediante estudios de corte académico, ayudaran a identificar la agenda nacional que más le convenía al país. Consta en el acta de septiembre de 1984 mi propuesta: “es conveniente no sólo continuar con Anif, sino que también se requiere fortalecerla

con el objetivo de que siga desempeñando una labor de defensa del sector privado” (Libro de Actas de Anif, septiembre de 1984, pág. 129). Los miembros del Consejo de ese momento me dieron su apoyo irrestricto y nos comprometimos a empeñar nuestra capacidad y nuestro esfuerzo para lograr el éxito de este nuevo planteamiento y sustituir el respaldo que el Banco de Colombia recién nacionalizado nos acababa de retirar.

Sea ésta la oportunidad de darle un especial saludo al doctor Jorge Londoño, presidente de Bancolombia, y actual vicepresidente del Consejo Directivo de Anif, quien tomó la decisión de reincorporar el Banco al redil de nuestra asociación, en un acto de rectificación histórica de políticas anteriores, tomadas en circunstancias especiales y haciendo honor a su participación como fundadores de Anif.

Si bien dejamos clara entonces la nueva misión que debía realizar Anif, tras haber cumplido su primera década (1974-1984), las circunstancias del país en general y del sector financiero en particular eran en extremo difíciles. Así, las labores de Anif se vieron mermadas durante los años 1985-1986. Sólo hacia mediados de 1987 resultó posible redimensionar la agenda nacional.

Vino entonces el período de resurgimiento de Anif, que durante las dos décadas comprendidas entre 1987-2007 le ha permitido posicionarse como uno de los llamados *think tanks* de mayor renombre a nivel nacional.

Pasando ahora de esta etapa de formación a la de consolidación de Anif, cabe entonces preguntarse: ¿cuál ha sido el impacto sobre la agenda pública que han tenido las ideas y las gestiones adelantadas por Anif? Esta misma pregunta se

la han hecho los analistas internacionales, como bien lo relata el libro del doctor Clavijo, y, en mi opinión, resulta algo frustrante que todavía no existan técnicas sólidas para poder responder cabalmente esta pregunta. Lo máximo que se ha logrado en análisis estadísticos es correlacionar la actividad de dichos centros de pensamiento con la aparición en los medios de comunicación. Sin embargo, dicha figuración no permite medir adecuadamente la influencia que tienen al nivel de las ideas y de su liderazgo en la formación de la agenda pública. También resulta difícil medir su impacto sobre las reformas estructurales que van tomando cuerpo en las leyes que finalmente impulsan las ramas Ejecutiva y Legislativa.

Quiero entonces aventurar una serie de reflexiones que me llevan a concluir que existe un alto impacto en la formación de la opinión nacional, a través de la gestión que adelantan estos centros de pensamiento respecto de la agenda pública. Para demostrarlo utilizaré mi experiencia directa de más de tres décadas en el Consejo Directivo.

Mi primera reflexión es que estos centros, si bien no producen directamente las estadísticas oficiales, sí terminan liderando la agenda a través de sus cuidadosos análisis y conceptualizaciones de la problemática nacional. Unos centros se focalizan en los aspectos del sector productivo, otros en los temas sociopolíticos y, en el caso de Anif, se ha caracterizado por ser un fiel guardián de los aspectos inflacionarios, financieros y fiscales del país, tanto como por su permanente participación en el

análisis metódico del desarrollo y su influencia en la disminución de la pobreza. Creo que ésta es una realidad de bulto que espero ustedes compartan conmigo, sin recurrir a intrincados análisis econométricos, que, por cierto, resultan imposibles de adelantar en este caso, pues no se cuenta con las bases de datos que nos puedan decir quién originó tal o cual idea, quién la impulsó ante el Ejecutivo y quién, finalmente, la lideró ante el Congreso de la República.

Una segunda idea es que, al igual que en la física, las leyes de comportamiento económico surgen de la observación empírica y de reflexiones cuidadosas. Esto es lo que hacen entidades como Anif: observan, cotejan, discuten, escuchan y finalmente proponen. La historia nos indica que la gran mayoría de los gobiernos ha escuchado con cuidado a estas entidades privadas, aunque no siempre sus

Existe un alto impacto en la formación de la opinión nacional, a través de la gestión que adelantan estos centros de pensamiento respecto de la agenda pública.

propuestas son acogidas y otras veces no lo son en la forma originalmente planteada. Pero piensen ustedes lo que ha sido la agenda legislativa reciente o la que se ha venido proponiendo para los años 2007-2010; allí encontrarán siempre las agudas opiniones de dichos centros de pensamiento, alimentando la discusión, como les corresponde hacerlo, ya que esa es una de las principales razones de su existencia.

Una tercera forma de ayudar a precisar el papel de estos centros de pensamiento es pensar en la tarea que cumplen a la hora de las evaluaciones históricas. Sus análisis siempre parten de comparar la trayectoria histórica de determinadas variables (crecimiento, inflación o pobreza) para determinar el progreso o deterioro de esas variables a través del tiempo. También se efectúan comparaciones con otros actores del sistema para ver si se trata simplemente de un arrastre de la tendencia del momento o de claras desviaciones respecto

A Javier y a su familia un especial saludo a nombre del Consejo Directivo; queremos que sepa que hacemos votos por una sustancial mejoría en sus condiciones de salud.

Como cuarta y última reflexión sobre la llegada, el alcance, que tienen los *think tanks* tipo Anif, quiero destacar su papel de controladores o supervisores de lo público, función que ejercen a nombre del sector privado. Esta tarea implica conocer en detalle los temas sobre los cuales se habla. Esas investigaciones se hacen para beneficio del colectivo, no por

intereses o satisfacciones individuales. El producto de esas investigaciones permanece en el tiempo como un legado de documentación histórica, como otro bien público, tema que tan acertadamente resalta el doctor Eduardo Wiesner en su agudo prólogo a esta obra, cuando

Sus análisis siempre parten de comparar la trayectoria histórica de determinadas variables para determinar el progreso o deterioro de esas variables a través del tiempo.

a ese patrón momentáneo. Por eso el Consejo Directivo de Anif ha venido promoviendo escritos como el que hoy damos a conocer, porque valoramos las comparaciones históricas como referentes de progreso o retroceso.

Pero también se requieren análisis prospectivos para dilucidar la trayectoria a seguir. A este respecto quiero destacar, de forma especial, la tarea que realizó Javier Fernández Riva, durante su Presidencia en Anif (1990-1996), pues estableció una visión de mediano plazo a través de su conocida *Prospectiva* y originó la alianza Anif-Fedesarrollo que ya cumplió más de una década de éxitos.

señala que “como centro de investigación Anif cumple una tarea que responde bien al criterio de relevancia y pertenencia a través de su capacidad de influir en las políticas públicas y privadas. Pero no de cualquier manera. Si no la proveniente de sus investigaciones y de la nueva información que de ella se deriva”.

En resumen, estoy plenamente convencido del papel crucial que cumplen entidades como Anif a la hora de diseñar e impulsar la agenda pública. Su efectividad global, como centro de estudios, sobre el Ejecutivo y el Legislativo no deja la menor duda, así sea difícil precisarla a nivel cuantitativo.

Quiero cerrar estas reflexiones mencionando que el país necesita más centros de pensamiento como Anif y que él mismo requiere expandir sus funciones y sus fuentes de recursos. Anif ha venido haciendo un esfuerzo de “autosostenibilidad”, y se financia en cerca de un 70% a través de sus foros, estudios y escritos habituales, pero su permanente crecimiento requerirá buscarle nuevas fuentes de financiación, incluyendo un “capital semilla” del cual hoy no dispone. El actual Consejo Directivo viene trabajando en esta dirección. Las estimulantes discusiones que hoy hemos tenido, a instancias de esta recapitulación histórica sobre el papel de Anif, me indican que pronto estaremos en capacidad de afianzar aún más el legado que representa Anif.

Finalmente, quiero compartir con ustedes la satisfacción que me cabe por haber hecho realidad la premonitory visión de 1984, cuando nos negamos a permitir la liquidación de Anif, en esos momentos de crisis financiera. Esto ha sido factible gracias a todos aquellos que han formado parte de nuestro Consejo Directivo, a quienes extendiendo también mis agradecimientos, y fundamentalmente a los directores ejecutivos de Anif, que nos han acompañado durante este período en que me ha correspondido ser presidente del Consejo; son ellos: Marta Lucía Ramírez, Javier Fernández, Armando Montenegro, Santiago Montenegro, Fabio Villegas y, el autor del libro que hoy nos convoca, Sergio Clavijo, todos ellos de notable trayectoria en el ámbito nacional y ejemplo para los colombianos por su extraordinario desempeño profesional y por sus virtudes de lealtad, ética y consagración al servicio de la patria. 

La importancia de las instituciones: el contexto institucional del aniversario de Anif*

Eduardo Wiesner

Introducción

Este artículo ofrece una perspectiva particular sobre la celebración del aniversario de Anif que merece ser destacada como parte del desarrollo no sólo de Anif sino del país en general. Me refiero al papel de las instituciones¹ como origen y principal explicación del progreso de largo plazo de los países, de las culturas² y aun de las religiones.³

El marco conceptual de “la nueva economía institucional”

El tema de la nueva⁴ economía institucional, dentro de la literatura sobre desarrollo económico y social, es vasto y complejo. Tiene largas raíces históricas y hallazgos recientes muy reveladores.

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

i) La dimensión general sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico y social.

ii) La dimensión más específica del papel de Anif en el caso de Colombia y del sector financiero en particular.

iii) La dimensión, aún más importante, del papel de la demanda pública y privada por el trabajo que producen instituciones como Anif.

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

El resumen más apretado que se podría hacer sobre la esencia de lo que constituye la “economía institucional” es subrayar que su objetivo central es descubrir los incentivos que hay detrás de las instituciones. Éstas, por sí solas, poco importan. Después de todo, son los incentivos

* Apartes del prólogo para el libro *El mercado de las ideas y los centros de pensamiento: el caso de Anif*.

¹ Adoptando este enfoque sigo una línea de análisis cuya relevancia ya fue subrayada por el presidente de Anif en los informes de las asambleas de 2005 y 2006. Ver *Carta Financiera* No.133, abril-mayo 2006, pág. 93.

² Sobre la influencia de las “instituciones islámicas” sobre el desarrollo económico y sobre el papel que en ellas tiene la información y su uso como instrumento de reformas. Ver Kuran Timur (1997, pág. 64), “Islam and Underdevelopment: An Old Puzzle Revisited”, *Journal of Theoretical and Institutional Economics*, JITE, Vol. 153, No. 1, March; ver también su *Islam and Mammon*, (2004, pág. 120), Princeton University Press.

³ La religión puede ser vista como una variable independiente en su relación con la economía y también puede ser entendida como una variable dependiente. El modelo de secularización es quizás el más aceptado en líneas generales. Ver McCleary Rachel and Robert Barro (2006, pág. 50), “Religion and the Economy”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, No. 2, págs. 49-72.

⁴ La distinción básica entre la “nueva” economía y el tradicional campo de la economía institucional es que la primera hace mayor énfasis en los incentivos, en la teoría económica y en la medición estadística. Ver Williamson Oliver (2000), “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic Literature*, Vol. VIII, September. Ver también Coase Ronald (1998), “The New Institutional Economics”, *American Economic Review*, mayo, Vol. 82, No. 2.

los que determinan gran parte de los resultados de cualquier actividad. Si se quiere entender una institución, o un resultado dado, es indispensable encontrar los incentivos que explican ese resultado. Pero teniendo muy en cuenta que lo que importa no son los incentivos nominales, ni los anunciados, ni siquiera los esperados de buena fe, sino los reales. Estos últimos hay que desenmarañarlos del interior de las instituciones a través de complejos procesos donde la teoría económica, la ciencia política, la cliometría,⁵ la psicología, la sociología y la medición estadística juegan un papel central.⁶

En resumen, la “nueva economía institucional” no supone, como lo hacia la teoría clásica, que los incentivos “correctos” eran endógenos e inherentes a la “mano invisible”. Hoy

en día el profesor Kenneth Arrow, ganador del premio Nobel de Economía en 1972, afirma que el estudio de los incentivos “constituye el más importante avance de la economía en los últimos cuarenta años.”⁷

Esto de los incentivos como el nuevo “mantra” o *desideratum* de la economía contemporánea suena muy abstracto y casi esotérico. ¿Qué quiere decir en realidad? Sin entrar en los detalles de la teoría detrás de este paradigma, se podría pensar en dos ejemplos para subrayar el alcance y la enorme profundidad del concepto de “incentivos”. El primero, preguntar que se estaría “incentivando”, o promoviendo, cuando se financia la educación pública desde el lado de la oferta, i.e., los sueldos de los maestros, en contraste con financiar la demanda de los consumidores, i.e., los estudian-

tes y sus familias. El segundo ejemplo tiene que ver con la refinada y muy relevante controversia conceptual entre algunos de los mejores economistas del país sobre qué importa más: “¿el déficit del Gobierno Central? ¿O el balance fiscal consolidado? Desde el punto de vista de la economía institucional la pregunta sería “¿qué señales de economía pública y de economía política se estarían dando cuando se le da prioridad a una medición frente a la otra?

Las instituciones como la principal explicación del desarrollo

Para poner de relieve la importancia de las instituciones debo referirme al desempeño macroeconómico de América Latina (cuadro 1) desde una amplia perspectiva. Precisamente la institucional.

América Latina ha sufrido un atraso relativo gigantesco en su ubicación geopolítica con respecto al resto del mundo (cuadro 2). Algo que debería suscitar, con renovado vigor, la más profunda reflexión política, económica y técnica. Este hecho debería marcar la agenda de la región y en

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

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

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

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

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

Cuadro 2. PIB per cápita relativo a EE.UU.

Año	Europa	Asia	América Latina
1950	0.40	0.16	0.28
1980	0.70	0.46	0.30
2001	0.67	0.55	0.22

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

⁵ Sobre el tema de la “cliometría” ver Golding Claudia (1997, pág. 396), “Exploring the present through the Past: Career and Family Across the Last Century”; y Greif Avener (1997, pág. 400) “Cliometrics After 40 Years”, sobre el desarrollo de la “cliometría” después de cuarenta años de vida. Ambos en el *American Economic Review*, mayo, Vol. 87, No. 2.

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

⁷ Laffont Jean-Jacques y David Martimort (2002), *The Theory of Incentives*, Princeton University Press.

Cuadro 3. PIB per cápita relativo a EE.UU.

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

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

particular la agenda política y económica de cada país.

Si bien hay varias precisiones de metodología, de períodos específicos y de diferencias en los puntos iniciales de partida, que en efecto restringen estas mediciones, la magnitud de las cifras y la consistencia de su tendencia dejan pocas dudas sobre el mensaje básico, a saber, en los últimos cincuenta años en América Latina y en muchos de sus países el manejo de la economía y de la política parecería no haber sido particularmente afortunado (cuadro 3). Sin embargo, con todo y lo grave que esto es, lo más serio sería no entender el porqué de este resultado. ¿Cómo explicarlo?

Dentro de las respuestas que ofrece la literatura hay una explicación sobre la cual hay gran consenso entre los expertos. A saber, la calidad de las instituciones públicas y privadas, políticas y económicas, así como los incentivos que ellas contienen son los principales determinantes del desarrollo de largo plazo de los países. En el caso particular de América Latina, se podría decir que, en líneas

Esta evolución
configura algo de
enorme importancia
que todos los expertos
en temas del desarrollo
económico consideran
crucial. El fortalecer
“la responsabilidad
política” de quienes
diseñan y ejecutan
las políticas públicas.

generales y con algunas excepciones, parte importante de sus instituciones no ha logrado, del todo, generar las condiciones propicias para el desarrollo de largo plazo.

Pero más específicamente, debemos averiguar cómo ha sido el

proceso a través del cual nuestras instituciones no han sido capaces de generar mayor crecimiento económico. El récord histórico es que la volatilidad macroeconómica ha sido casi una constante en las últimas décadas y ello explica gran parte del lento crecimiento económico.⁸ Dentro de este contexto las instituciones más débiles han sido las fiscales y las presupuestales. No es que la región no sepa qué tiene que hacer para crecer más rápido. Bastaría observar a grandes rasgos que hacen los países que crecen más rápidamente.⁹ Lo que ocurre es que no logra los consensos políticos para adoptar las reglas constitucionales y las organizaciones económicas y políticas que le darían ese desarrollo. Para apreciar la enorme dificultad de “acertar” bastaría ver cómo se desarrolla el actual proceso de reforma constitucional en Colombia sobre las transferencias territoriales. O los problemas sobre la determinación de jurisdicciones “constitucionales”.

Justicia distributiva, desarrollo y equidad

La otra gran parte de la explicación tiene mucho que ver con la deplorable situación de inequidad y de pobreza que caracteriza a algunos países y a algunas de sus áreas geográficas. América Latina tiene uno de los más altos niveles de pobreza y de concentración del ingreso, de la riqueza, de la tierra y de la educación

⁸ De acuerdo con Gavin Michael, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Talvi, la volatilidad de América Latina es asombrosa. Ver (1996, pág. 4, 17), “Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness”, Inter-American Development Bank, IDB, *Working Paper* No. 326, March.

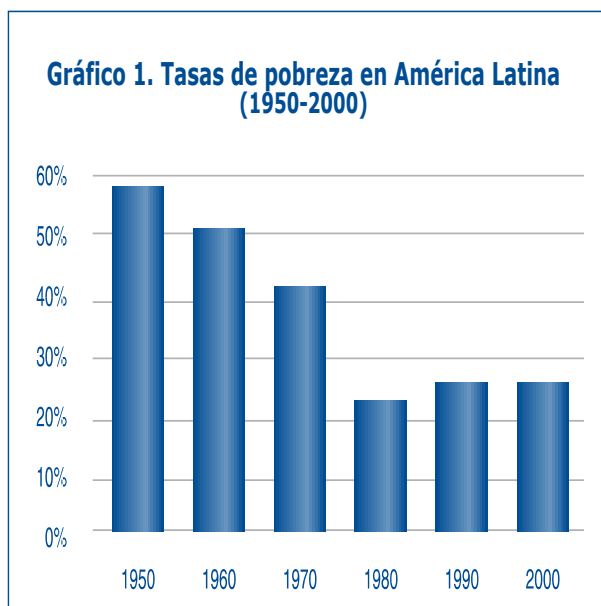
⁹ Elson Anthony, (2006, pág. 38), “What Happened?”, Finance & Development, June, IMF.

en el mundo¹⁰ (gráfico 1). Si bien se puede argumentar que parte de la explicación también está en la volatilidad de los mercados internacionales de capital y aun en los ciclos económicos globales, el margen de corrección que quedaría a discreción del liderazgo político propio es enorme. En fin, resulta difícil negar que gran parte de lo que ha pasado es responsabilidad de la región y resultado principalmente de sus propias decisiones.

El papel de Anif en el desarrollo institucional colombiano

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

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



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

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

súbitos” (*sudden stops*) que pueden ocurrir en el financiamiento externo y aun interno.

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

Temas de tanta trascendencia para el país como el Tratado de Libre Comercio (TLC), la reforma tributaria, la reforma a las transferencias territoriales, la “bancarización”, la reforma del sector financiero,¹¹ la inflación y las implicaciones de los niveles de

pobreza¹² han hecho parte integral de la agenda de Anif.

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

Aquí el punto que no debe escapar es la noción de colaboración institucional y de compatibilidad de incentivos en esa enorme e inagotable tarea de investigar para informar al público sobre la marcha y efectividad de las políticas públicas. Hoy en día

¹⁰ Un reciente y excelente informe del Banco Mundial anota que en América Latina sorprende no sólo la alta pobreza sino la enorme concentración del ingreso. Ver De Ferranti David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton (2004, pág. 2), *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, World Bank Latin American and Caribbean Studies.

¹¹ Ver el estudio de Anif para el Ministerio de Hacienda (con el apoyo financiero de USAID) sobre el sector financiero. Salazar Natalia *et al*, 2006.

¹² Ver planteamientos de Luis Carlos Sarmiento ante la Unión Fenosa y el diario *El Tiempo*.

sería impensable que estos seminarios no tuvieran lugar en Bogotá y en otras ciudades del país.

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

La demanda privada por información sobre políticas públicas

He llegado a la tercera perspectiva desde la cual se podría mirar la contribución de Anif y que califiqué como la más importante. Me refiero a que hoy en día existe una fuerte demanda privada por información sobre las políticas públicas. Esto no fue siempre así. Marca un hito en el desarrollo del país. Hoy lo damos por obvio; pero no era así hace algunas décadas. Claro, siempre hubo interés político e intelectual por los temas públicos, pero no tanto, en términos relativos, por sus especificidades técnicas, metodológicas, financieras, cambiarias, fiscales. Y mucho menos por los requisitos de consistencia entre las políticas y sobre su sostenibilidad. En breve, el nivel de discusión pública de las políticas económicas y sociales del país ha llegado a un alto refinamiento conceptual y técnico.

En las dos últimas décadas el sector privado ha visto crecientemente que es de su “interés”,¹³ que le es rentable estar bien informado sobre la marcha de las políticas públicas. Es más, este sector está dispuesto a invertir en la generación de esa información y a exigir de ella altos estándares de calidad e independencia. Hoy en día

sería impensable, por ejemplo, que los seminarios de Anif y Fedesarrollo se terminaran. Ya hay un mercado en expansión por información sobre temas públicos.

Esta evolución habla muy bien de una creciente sofisticación del país, de su sector privado y desde luego también de sus instituciones públicas. Esta evolución configura algo de enorme importancia que todos los expertos en temas del desarrollo económico consideran crucial. El fortalecer “la responsabilidad política” de quienes diseñan y ejecutan las políticas públicas. Se trata, nada menos, que de ir reduciendo las brechas de información no sólo dentro sino entre los mercados económicos y los mercados políticos.

Este punto de la información es otro ejemplo de las limitaciones de la teoría económica clásica. Ella supuso que, como los mercados eran competitivos, los problemas de información no serían de especial significado. En la realidad los mercados, tanto los económicos como los políticos, tienden a adolecer de competencia, sólo que mucho más estos últimos.¹⁴ Es tal la importancia de la información que en el año 2001 los premios Nobel de Economía fueron otorgados a Joseph Stiglitz,¹⁵ a Michael Spence¹⁶ y a George Akerlof¹⁷ precisamente por sus aportes a la mejor comprensión del papel de la información en el proceso de completar mercados económicos y políticos.¹⁸

Finalmente, y esto es lo crucial, la disponibilidad de mejor información por parte de la comunidad se convierte en el instrumento para premiar o censurar la efectividad de las políti-

cas públicas. Sin la información no habría incentivos para acertar en el diseño y ejecución de las políticas públicas. La información es la base de la responsabilidad política.

La profundización de la agenda institucional nacional

No quiero terminar sin una breve reflexión sobre lo que quizás se podría

La disponibilidad de mejor información por parte de la comunidad se convierte en el instrumento para premiar o censurar la efectividad de las políticas públicas.

¹³ La obra cumbre sobre los beneficios públicos del “interés” privado es la de Albert Hirschman (1977, pág. 131), *The Passions and the Interests*, Princeton University Press.

¹⁴ North Douglass, (1990, pág. 362), “Political markets are far more prone to inefficiency. The reason is straightforward. It is extraordinarily difficult to measure what is being exchanged in political markets and in consequence to enforce agreements. What is being exchanged are promises for votes. The observable dimensions of the promises are agreements between constituents and their representatives (in a democracy) and between representatives and the executive, etc.” See his “A Transactions Cost Theory of Politics”, *Journal of Theoretical Politics*, 2, 555-67.

¹⁵ Stiglitz Joseph E., (2002, pág. 460), “Information and the Change in the Paradigm in Economics”, *the American Economic Review*, June, Vol. 92, No. 3.

¹⁶ Spence Michael, (2002, pág. 434), “Signaling in Retrospect and the Informational Structure of Markets”, *the American Economic Review*, June, Vol. 92, No. 3.

¹⁷ Akerlof George A., (2002, pág. 411), “Behavioral Macroeconomics and Macroeconomic Behavior”, *the American Economic Review*, June, Vol. 92, No. 3.

¹⁸ Si en 1956 hubiera existido el premio Nobel en Economía se lo habrían dado a Anthony Dawns quien fue el pionero en examinar las interdependencias entre estos dos mercados. Ver Dawns Anthony, (1957), *Economic Theory of Democracy*.

llamar “la agenda pendiente”, desde luego no para Anif ni para los otros centros de investigación del país, sino para el sector privado y público, en general. Me refiero al margen de fortalecimiento que todavía queda por hacerse en materia de investigación en algunos temas relacionados con las prioridades y estrategias de largo plazo del país. Me refiero a los “bienes públicos nacionales”, en contraste con los bienes públicos locales o sectoriales. Aquellos cuyas externalidades maduran a largo

para las organizaciones. Las instituciones son como el clima. Ese clima es el que determina qué se puede sembrar y qué va a prosperar. Es el clima de largo plazo. En contraste con los altibajos y lo fortuito del tiempo inmediato.

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

¿Qué explica este “descuido no intencional”? La respuesta es sencilla aunque la so-

lución sea compleja. Los incentivos evidentes premian mejor las agendas personales o “locales” y las políticas de corto plazo. Se trata de fallas en los mercados de información, de diagnósticos¹⁹ independientes insuficientes y de un desbalance relativo de la investigación básica. Dentro de estas falencias relativas, ocurre que percepciones incompletas e incorrectas de la realidad de los mercados económicos y políticos, así como intereses particulares, se toman gran parte de la agenda política de esos bienes públicos nacionales.

Aludo también a bienes colectivos tan aparentemente abstractos como la verdadera separación de poderes en la estructura del Estado o como la existencia de competencia en todos los mercados económicos y políticos. Éstos son los marcos macroinstitucionales que proveen el clima de donde emanan las reglas y los incentivos

para las organizaciones. Las instituciones son como el clima. Ese clima es el que determina qué se puede sembrar y qué va a prosperar. Es el clima de largo plazo. En contraste con los altibajos y lo fortuito del tiempo inmediato.

Centros de investigación como Anif, y varios otros independientes

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

Comentario final

A lo largo de estas líneas he querido subrayar un mensaje básico: la importancia de la tarea cumplida por Anif se encuentra no sólo en sus aportes específicos y en sus múltiples actividades en muchos frentes, sino, también, en el contexto más amplio del desarrollo institucional del país en general. En este sentido, sus fundadores y todos aquellos que están, y han estado, vinculados a ella, pueden sentirse muy satisfechos pues han hecho una enorme contribución al progreso del país. 

¹⁹ Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik and Andrés Velasco, (2006, pág. 13), “Getting the Diagnosis Right”, *Finance and Development*, March, International Monetary Fund, IMF.

Resulta asombroso lo mucho que logran con tan escasos recursos independientes para la investigación de largo plazo.