

No.142 Abril-junio de 2008

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
Camila Torrente
Carolina Gil
María Olga Peña
Mario Castro
Germán Montoya
Rogelio Rodríguez
David Stopher
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 | Un paquete de medidas económicas consistentes

actualidad económica

- 7 | Infraestructura, motor del progreso
Jorge H. Botero
- 12 | Retos del crecimiento económico en Colombia
Juan Mauricio Ramírez
- 20 | Determinantes y competitividad
de las exportaciones colombianas
Eduardo Ruiz, Jonathan Malagón y Gerson Díaz
- 28 | Seguridad: condición necesaria para el bienestar
Juan Carlos Pinzón, Juliana García y Diana Quintero
- 38 | Fundamentos de la política comercial de Colombia
Hernán Avendaño
- 43 | Eficiencia bancaria, conceptos y técnicas de medición:
una breve revisión de la literatura
Germán A. Montoya

notas destacadas de Anif

- 53 | Mejorando la métrica educativa:
el caso de Colombia
- 56 | La reforma financiera, las AFP
y la informalidad laboral
- 61 | Supervisión y regulación financiera:
¿quién debe ejercerla en Colombia?

entrevista

- 64 | Entrevista al presidente de Bancóldex:
Gustavo Ardila
“Financiando la competitividad”

torre de marfil

- 70 | *Los Señores de la Guerra: de paramilitares,
mafiosos y autodefensas en Colombia*
Libro escrito por Gustavo Duncan
Comentado por Sergio Clavijo

Fundamentos de la política comercial de Colombia

Hernán Avendaño *

En las sociedades democráticas es natural que las decisiones de política económica generen debate, porque su impacto no es igual en todos los grupos de la sociedad. Tanto el establecimiento de un subsidio como la imposición de un nuevo gravamen tienen defensores y opositores.

Con el propósito de hacer más nutrido y constructivo el debate, el gobierno del presidente Álvaro Uribe formula la transparencia en la toma de decisiones y la generación de espacios de interlocución con todos los agentes que tengan interés en los temas de la política económica. Lo demuestra la amplia discusión que acompañó la negociación del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos y su proceso de aprobación por el Congreso. Sin lugar a dudas, se puede afirmar que en la historia económica de Colombia no hay una decisión de política económica que haya sido sometida a un debate más amplio y en el que se hayan generado tantos espacios de participación.

En línea con ese planteamiento, es oportuno exponer en este artículo los fundamentos de la política comercial que viene adelantando el gobierno Uribe desde 2002, haciendo énfasis en las negociaciones comerciales. Para tal fin, se inicia resaltando el contexto de globalización en el que se toman las decisiones; se abordan en las siguientes dos secciones los temas de las opciones de política económica y los lastres que acarrea el proteccionismo. Posteriormente se dibuja el comportamiento de las economías vecinas frente a la economía global y, por último, se presenta el panorama de las negociaciones comerciales del país y se derivan algunas conclusiones.

La economía globalizada

La economía mundial vive un proceso de creciente globalización, manifiesta en la mayor intensidad de los flujos de comercio tanto de bienes como de servicios y de capitales; aun cuando con menor ímpetu que los ante-

riores, también se observa un aumento de los flujos migratorios.

El enorme desarrollo de las comunicaciones, la sustancial caída de los costos de transporte y la conformación de Internet como una gigantesca red mundial de información son los principales factores que explican las características del actual proceso de globalización. Como señala Bhagwati, esto ha dado lugar a la aparición de rivales potenciales y reales en todo el mundo.¹ Países que antes no nos competían ahora lo hacen; productos que no eran transables ahora lo son.

Algunos sectores empresariales ven en la creciente competencia un riesgo para su permanencia en el mercado. De forma errada, algunos analistas han puesto la mira sobre la apertura económica y los tratados

* Jefe de Estudios Económicos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

¹ Jagdish Bhagwati (2005), *En defensa de la globalización*. El rostro humano en un mundo global, Random House Mondadori S.A., Barcelona.

de libre comercio como la fuente de riesgos potenciales para los empresarios, y no sobre la globalización o los rezagos en competitividad.

Cuando se observa la experiencia colombiana de los años recientes y vemos que hasta 2004 el país sólo tenía dos acuerdos comerciales profundos –la CAN y el G3–, es evidente que los TLC poco y nada tienen que ver con esos riesgos. Por lo tanto, la creciente competencia que viene enfrentando la producción doméstica de bienes y servicios es parte del fenómeno de globalización y pone en evidencia que la regla de juego en ese contexto es la competitividad.

La economía como un todo y los empresarios tienen que nivelar su competitividad con los estándares internacionales no sólo para enfrentar con éxito a los competidores, sino para aprovechar las ventajas del mundo global. Ese, por supuesto, no es un tema nuevo en el comercio internacional. Hace más de 400 años Sir Thomas Smith, uno de los primeros mercantilistas, señaló: “no podemos fijar el precio de las cosas a nuestro agrado sino [que debemos] guiarnos por el precio del mercado universal del mundo”.²

Las opciones

Las economías nacionales se relacionan de forma distinta con el mundo

global a partir de las decisiones de política económica que adoptan los gobiernos. Hay diversas alternativas de política, pero en términos generales se mueven entre la autarquía y el libre comercio.

La primera postula el cierre de la economía y la protección del sector productivo para que éste se pueda desarrollar y posteriormente enfrente la competencia mundial. La segunda busca una inserción activa en el mercado global para sacar provecho de él, permitiendo que la competencia impulse la mejora en la competitividad. En la selección de una opción radica la mayor fuente de debate sobre la política comercial en todas las democracias.

El premio Nobel de Economía Gary Becker ilustra las opciones de política económica que enfrenta un gobierno, con el ejemplo de Cuba y Taiwán.³ Si bien se trata de dos casos extremos, muestran claramente las ventajas y desventajas del libre cambio y del proteccionismo.

Hacia mediados de los años cincuenta Cuba y Taiwán eran economías similares. La estructura productiva de las dos islas se basaba en la agricultura –una exportaba azúcar y tabaco, y la otra azúcar y arroz–, tenían alta densidad poblacional y un ingreso per cápita relativamente alto para la época. Cuba optó por la autarquía bajo

el régimen comunista, en tanto que Taiwán lo hizo por el libre comercio en un régimen capitalista.

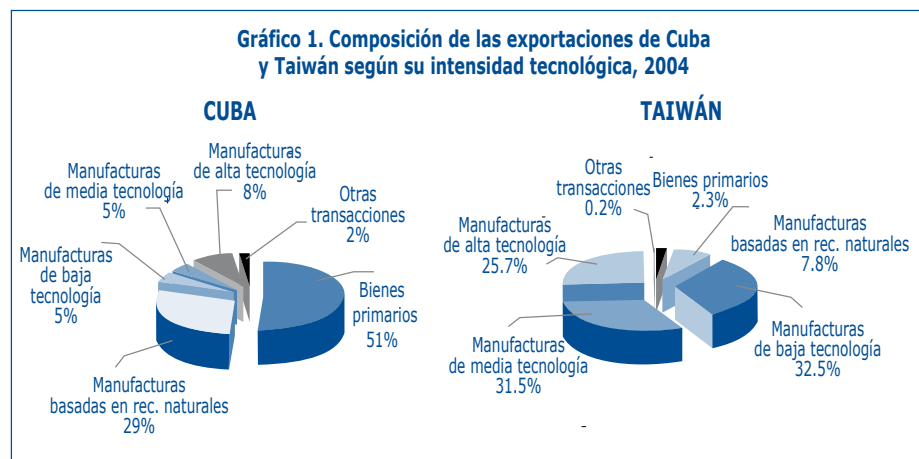
Los resultados económicos están a la vista. En 2006 el PIB per cápita a precios de paridad de poder de compra de Taiwán fue de US\$29.500, mientras que el de Cuba fue de US\$4.000 (el de Colombia en el mismo año llegó a US\$8.600).

Taiwán es una economía exitosa que exporta bienes industriales, en especial de alta tecnología, en tanto que las exportaciones de Cuba siguen dependiendo de la agricultura y la minería. Como se observa en el gráfico 1, los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representan el 80% de las exportaciones de Cuba y el 10% de las de Taiwán. En 1960 las exportaciones de Cuba casi cuadruplicaban las de Taiwán (US\$618 millones frente a US\$174 millones); en 2006 Taiwán exportó US\$224 miles de millones, superando en más de 80 veces las de Cuba, que apenas llegaron a US\$2.7 miles de millones.

Uno de los éxitos más notables de Cuba es el avance en los indicadores sociales con relación a los demás países subdesarrollados. No obstante, son similares o inferiores a los registrados por Taiwán (cuadro 1).

Efectos del proteccionismo

Señalamos que las opciones de las políticas comerciales se mueven entre la autarquía y el libre cambio. La experiencia de América Latina y en general del mundo subdesarrollado



Fuentes: Comtrade y Cepal.

² Citado en Andrew Warner, “Definición y evaluación de la competitividad: consenso sobre su definición y medición de su impacto”, nota informativa elaborada para el BID; sin fecha.

³ Gary Becker y Guity Nashat Becker (2002), *La economía cotidiana*, Planeta, México, ver páginas 43 a 45.

después de la segunda posguerra ilustra un caso intermedio con las políticas de protección del modelo de sustitución de importaciones que se implementó desde comienzos de la década de los años cincuenta.

Entre tanto, el mundo desarrollado avanzaba con políticas de desmonte de la protección implementada durante la guerra, a la vez que imponía restricciones al comercio con los países subdesarrollados como reacción a su proteccionismo.

Según el Banco Mundial, durante la segunda ola de globalización [1945-1980], la mayoría de los países en desarrollo no participó en el crecimiento del comercio global de manufacturas y servicios. La combinación de barreras comerciales persistentes en los países desarrollados y climas de inversión desfavorables al igual que políticas anticomerciales en los países en desarrollo los confinaron a la dependencia sobre bienes primarios. Para 1980, sólo el 25% de las mercancías exportadas por países en desarrollo eran bienes manufacturados.⁴

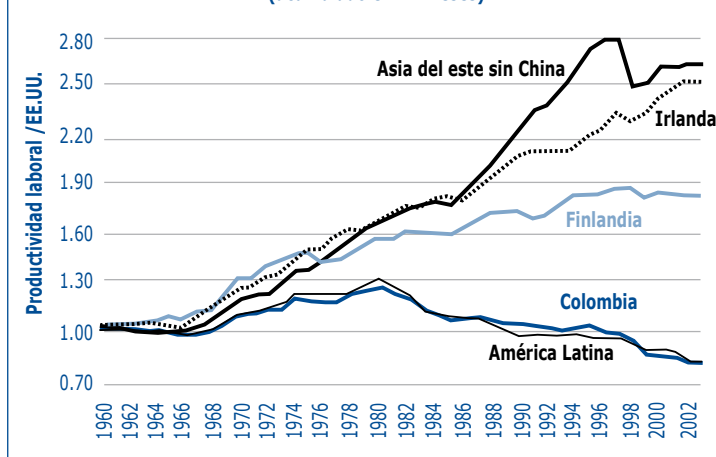
Esa opción de política repercutió en un rezago relativo de las economías que mantuvieron el modelo de sustitución por más tiempo. El gráfico 2 muestra cómo la productividad laboral de América Latina y de Colombia aumentó lentamente con relación a la de Estados Unidos hasta 1980 y luego disminuyó. En cambio, las economías asiáticas que se abrieron desde los años sesenta y economías

Cuadro 1. Indicadores sociales de Taiwán, Cuba y Colombia 2005-2006

	Taiwán	Cuba	Colombia
Expectativa de vida de mujeres al nacer (años)	80.80	79.20	75.89
Expectativa de vida de hombres al nacer (años)	74.60	75.40	69.87
Tasa de mortalidad (muertos/1.000 habitantes)	5.92	7.20	5.50
Tasa de mortalidad infantil (muertos/1.000 nacidos vivos)	4.60	6.00	17.20
Analfabetismo (% de población mayor de 15 años que no puede leer y escribir)	2.67	2.70	7.10

Fuentes: Taiwán Government Information Office, Cepal, Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba y Banco Mundial.

Gráfico 2. Productividad laboral con respecto a Estados Unidos (Base 1960=1) (acumulado en 12 meses)



Fuente: CAF.

como la de Irlanda, que era la más pobre de Europa occidental, crecieron su productividad con relación a la de Estados Unidos y ampliaron su ventaja respecto a América Latina y Colombia.

Sin duda, con el modelo sustitutivo el PIB de las economías subdesarrolladas creció, así como su productividad, pero lo hicieron a menor velocidad que el mundo desarrollado y las economías subdesarrolladas que tomaron una opción diferente. Una conclusión similar presenta el premio Nobel de Economía Edward Prescott; luego de destacar el avance de cinco economías asiáticas que pasaron de pobres a ricas –Taiwán, Singapur, Japón, Corea del Sur y Hong Kong– concluye:

¿Y Latinoamérica qué? Lamentablemente, la región brinda un caso de

estudio sobre los peligros del proteccionismo. Una investigación reciente...muestra que entre 1950 y 2001, el PIB per cápita de Europa se incrementó en 68% con relación al de Estados Unidos; el de Asia se incrementó en 244%, mientras que el de América Latina decreció en 21%.⁵

El mundo y los vecinos se mueven

Resultados como los anteriores han llevado a un creciente número de economías a la tarea de construir un comercio mundial más libre, con el fin de fortalecer el crecimiento económico y reducir la pobreza. Primero el GATT y desde 1994 la OMC han sido el escenario en el que se realiza esa

construcción mediante negociaciones entre los países miembros, que hoy ascienden a 151.

Pese a que muchas economías subdesarrolladas adhirieron al GATT desde su creación o en años posteriores, su papel en las negociaciones fue marginal, como consecuencia de la política comercial que adoptaron. De ahí que los temas de mayor interés para estas economías (agricultura, textiles y confecciones) sólo empezaron

⁴ Banco Mundial (2002), *Globalización, crecimiento y pobreza. Construyendo una economía mundial incluyente*, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S.A., Bogotá. Página 8.

⁵ Edward Prescott (2007), "Competitive Cooperation", *The Wall Street Journal*, February 15.

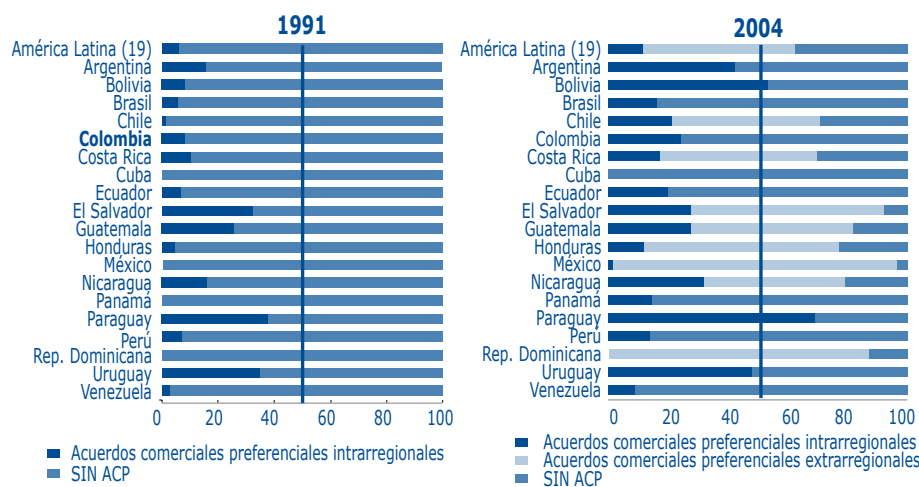
a ser discutidos de manera amplia en un período relativamente reciente. Federico Steinberg, profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, resume la situación en los siguientes términos:

Por su parte, los países en desarrollo prácticamente no participaban en las rondas de negociaciones. Se beneficiaban de las reducciones arancelarias que pactaban los países adelantados mediante la cláusula de nación más favorecida y quedaban excusados de cumplir con el principio de reciprocidad, al tiempo que obtenían un trato especial y diferenciado que les permitía un alto grado de autonomía interna para promover la industrialización y el desarrollo... Esta estrategia de free riders les permitía eludir las obligaciones de reducción de aranceles, pero al mismo tiempo les condenaba a no ser influyentes en las negociaciones y a no obtener acceso a los mercados de los países ricos en algunos productos en los que tenían ventaja comparativa...⁶

No obstante, nadie puede negar que estas negociaciones multilaterales han contribuido a la liberación del comercio en las últimas décadas. Pero su avance es más lento que el de la globalización, lo que ha llevado al incremento de los acuerdos regionales o bilaterales, con el propósito de obtener acceso preferencial permanente a los mercados de mayor interés de cada país. Hasta comienzos de 2008 se han notificado a la OMC 201 acuerdos regionales, 77% de los cuales lo hizo a partir de 1991.

Las economías latinoamericanas no han sido ajenas a este fenómeno y varias han negociado acuerdos bilaterales con sus principales socios

Gráfico 3. América Latina
Porcentaje de exportaciones bajo acuerdos preferenciales



Fuente: Mikio Kuwayama, José Durán y Verónica Silva (2005) "Bilateralism and Regionalism: Re-establishing the primacy of Multilateralism a Latin American and Caribbean Perspective". Cepal, Serie Comercio Internacional, No. 58.

comerciales. Así, los datos de la OEA indican que en 2004 Chile contaba con 14 TLC que le dan acceso preferencial a 44 economías y México había negociado 12 con 45 países. Entre tanto, Colombia apenas contaba con dos TLC –la CAN y el G3– con 5 países (incluyendo Venezuela).

El gráfico 3 muestra el cambio que se ha registrado en unos pocos años en materia de acuerdos comerciales en América Latina. Se observa que en 1991 todos los países de la región exportaban con acceso preferencial menos del 50% de sus exportaciones; Chile y México prácticamente no contaban con ese tipo de acceso y Colombia apenas lo tenía para el 8.2%. En 2004 ya había 9 países con más del 50% de las exportaciones con acceso preferencial permanente; sobresalen en ese grupo las economías centroamericanas, con niveles cercanos al 80%. Pero los más llamativos son los casos de México, con el 96%, y Chile, con el 71%.

También llama la atención que las economías latinoamericanas que habían negociado el TLC con Estados

Unidos antes que los países andinos habían logrado en 2004, mediante diversos TLC, un acceso preferencial para el 70% o más de sus exportaciones, mientras que Colombia apenas lo tenía para el 24.6%. Puesto que los índices de similitud de exportaciones evidencian que las canastas exportadoras de Colombia y este grupo de países son semejantes, a la vez que tendemos a exportar a los mismos mercados, es indiscutible que una política autárquica es inconveniente para el país.

Los países que nos llevan la delantera en el acceso preferencial permanente pueden ganar mercado a costa de Colombia, pues obtienen una mayor competitividad relativa al no tener aranceles.

La agenda comercial de Colombia

Con fundamento en las ideas expuestas y con el convencimiento

⁶ Federico Steinberg (2007), *Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización*. Ediciones Akal, Economía Actual, Madrid, página 26.

—ampliamente comprobado por la evidencia empírica— de que el comercio internacional es una palanca de crecimiento económico, el Gobierno optó por una inserción activa en los mercados internacionales. Además, esa política tiene fundamento constitucional, especialmente en el Artículo 227 que contiene el mandato de buscar la integración económica con otras economías, haciendo énfasis en las economías latinoamericanas.

Para ello definió una agenda de negociaciones en la que dio prioridad a los acuerdos con las economías latinoamericanas. Entre 2004 y 2006 se firmó el acuerdo CAN-Mercosur, se negoció un TLC con Chile, país con el que se tenía un acuerdo de alcance parcial, y se negoció el TLC con Estados Unidos. Adicionalmente se profundizó el acuerdo de alcance parcial con Cuba, continuaron las gestiones para el acceso de Colombia a la APEC —iniciadas en gobiernos anteriores— y se realizó la negociación con el Triángulo Norte Centroamericano, conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador.

De estas negociaciones, ya entró en vigencia CAN-Mercosur, mientras que las demás están en diferentes etapas de los procesos de ratificación. El TLC con Estados Unidos está en revisión de la Corte Constitucional de Colombia y aún no se ha presentado para su aprobación en el Congreso norteamericano. El TLC con Chile terminará su trámite legislativo en Colombia en el primer semestre de 2008 y luego pasará a revisión de constitucionalidad. Y el TLC con el Triángulo Norte Centroamericano fue presentado al Congreso a comienzos de 2008; se espera que su trámite concluya a mediados del año.

En 2007 se iniciaron las negociaciones con Canadá, con los países

del EFTA (Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein) y con la Unión Europea. Se tiene previsto concluir las dos primeras negociaciones en el curso del primer semestre de 2008 y su firma antes de que termine el año. El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea tomará más tiempo y se prevé su terminación hacia el primer semestre de 2009.

**Se trata no sólo de
ganar una ventaja
competitiva temporal
con la eliminación
de los aranceles,
sino de poner la
competitividad de
la economía en los
estándares
internacionales.**

Adicionalmente, la agenda para 2007-2010 incluye la profundización del acuerdo con México (G2) y una posible negociación con República Dominicana. En la actualidad se está diseñando la estrategia comercial con los países asiáticos y posiblemente se busquen acuerdos con algunos de ellos. Por último, se espera encontrar algún tipo de arreglo con Venezuela para garantizar que los estrechos lazos comerciales existentes tengan continuidad a pesar de la decisión de este país de retirarse de la CAN.

El desarrollo de esta agenda permitirá a Colombia hacia 2010 tener

acceso preferencial permanente para el 85% de las exportaciones a cerca de 50 países con un mercado de más de 1.000 millones de habitantes. Las oportunidades que brindan los tratados negociados y por negociar son amplias. Se trata no sólo de ganar una ventaja competitiva temporal con la eliminación de los aranceles, sino de poner la competitividad de la economía en los estándares internacionales y de diversificar las exportaciones con nuevos productos de mayor nivel tecnológico y con mayor valor agregado.

Conclusiones

La política comercial que adelanta Colombia no es un capricho del gobernante de turno. Responde a un entorno crecientemente globalizado, con una política de inserción activa en los mercados internacionales.

Movernos más despacio que el entorno significa quedarnos rezagados, como ya lo mostró la experiencia de las políticas de sustitución de importaciones. En el mundo actual la autarquía no sólo es inviable, sino que sus efectos negativos serían desastrosos: retaliaciones, pérdida de mercados de exportación frente a competidores con acceso preferencial, rezago tecnológico al no contar con divisas suficientes para comprar lo que el país no produce, y menores posibilidades de crecer a las tasas necesarias para reducir la pobreza.

Pasar de pobres a ricos se puede lograr asegurando acceso preferencial al mercado de nuestros principales socios, mejorando la competitividad de la economía y adelantando una transformación productiva que permita el desarrollo de sectores de talla mundial, con mayor valor agregado nacional. Éstos son los fundamentos de la política comercial. 

Infraestructura, motor del progreso

Jorge H. Botero *

Las teorías del desarrollo económico imperantes a mediados del siglo pasado asignaban a las obras de infraestructura un papel protagónico. Por este motivo el Banco Mundial y las demás agencias multilaterales que se crearon tomándolo como modelo en nuestra región, el BID y la CAF, centraron sus esfuerzos iniciales en la financiación de grandes obras de ingeniería: carreteras, puertos, hidroeléctricas. Con el correr del tiempo esa visión, sin duda limitada y un tanto ingenua sobre el proceso de desarrollo, perdió prestigio.

Hacia la década del sesenta se concluyó, con buenas razones, que el capital humano era fundamental para difundir sus beneficios entre todas las capas de la población; de allí el énfasis en las coberturas de salud y educación. Luego que resulta indispensable el capital social, es decir el conjunto de normas e instituciones que hacen posible que individuos y grupos colaboren en la generación de riqueza, posición también correcta. Más tarde surgió el concepto de sostenibilidad ambiental; la prevención o reparación de los efectos negativos

de la acción del hombre sobre la naturaleza, idea que la evidencia científica más reciente sobre el calentamiento global ha confirmado. La atención de tantos frentes simultáneos hizo que la inversión en infraestructura compitiera con otros frentes de acción no menos importantes.

Ahora el péndulo está de regreso. Hoy se tiene claro que es crucial por su impacto en la productividad de los agentes económicos y su capacidad de competir en los escenarios globales. Que la pobreza está, en muchas ocasiones, determinada por falta de acceso a elementos de infraestructura básicos, tales como agua potable y saneamiento. Y que las obras de infraestructura pueden, si se las diseñan bien, tener un impacto positivo en el balance ambiental.

Los ejemplos abundan. La electrificación rural disminuye el uso de madera como combustible reduciendo la deforestación y liberando tiempo a la población para el trabajo y la asistencia a la escuela. Se ha calculado que el abastecimiento de agua y saneamiento por medio de redes formales tiene un costo que es

inferior entre dos y cinco veces al de su provisión informal, lo cual tiene un impacto mayor en la población de menores ingresos. Los sistemas de transporte masivo inciden en la productividad laboral, aumentando la tasa de crecimiento económico, mejorando la calidad de vida de los usuarios y reduciendo la contaminación atmosférica.

Este cambio de mentalidad, la abundante liquidez disponible en los mercados internacionales para los países que, como Colombia, han seguido políticas macroeconómicas prudentes, la sana emulación entre la banca multilateral y el anhelo del Banco Mundial de no perder relevancia para los países de ingreso medio han generado condiciones propicias para el financiamiento de infraestructura. A lo anterior cabe añadir la existencia de fondos domésticos de enorme magnitud y vocación de largo

* Director alterno, Banco Mundial. Apartes de la conferencia dictada en el marco del Congreso de Infraestructura, llevado a cabo en Cartagena en noviembre de 2007.

plazo bajo condiciones moderadas de riesgo. Me refiero, por supuesto, a los portafolios de pensiones, cesantías y a los integrados por las reservas de las compañías de seguros, entre otros.

El auge de los consorcios público-privados. Hay otra historia paralela a esta que vale la pena reseñar. Recordemos que hasta mediados de la pasada centuria la oferta de infraestructura, en especial la relativa a la provisión de servicios domiciliarios —energía, agua, alcantarillado, telefonía fija— corrió a cargo, en lo esencial, de agentes privados. Este modelo fue eficiente en tanto se trataba de atender las necesidades de sectores urbanos que, por su tamaño y nivel de ingreso, permitían economías de escala y suficiente remuneración a los operadores. Pero inadecuado para garantizar, sin soporte estatal, acceso generalizado a una población urbana creciente y con baja capacidad de pago, y a zonas rurales dispersas y, en general, pobres.

El relevo del sector privado por el público fue, como en los demás países de la región, la solución adoptada. Bajo el nuevo modelo ciertamente se expandió la cobertura pero a costa de pérdidas de eficiencia y graves fenómenos de corrupción. Al comenzar la década del noventa, por ejemplo, la mitad de la deuda externa de la Nación obedecía a las obligaciones insolutas de las empresas estatales del sector eléctrico cuyos integrantes eran, con pocas excepciones, insolventes. Esta circunstancia dio lugar a un cambio de política para permitir al sector privado, sólo o en conjunción con capital estatal, y bajo reglas definidas

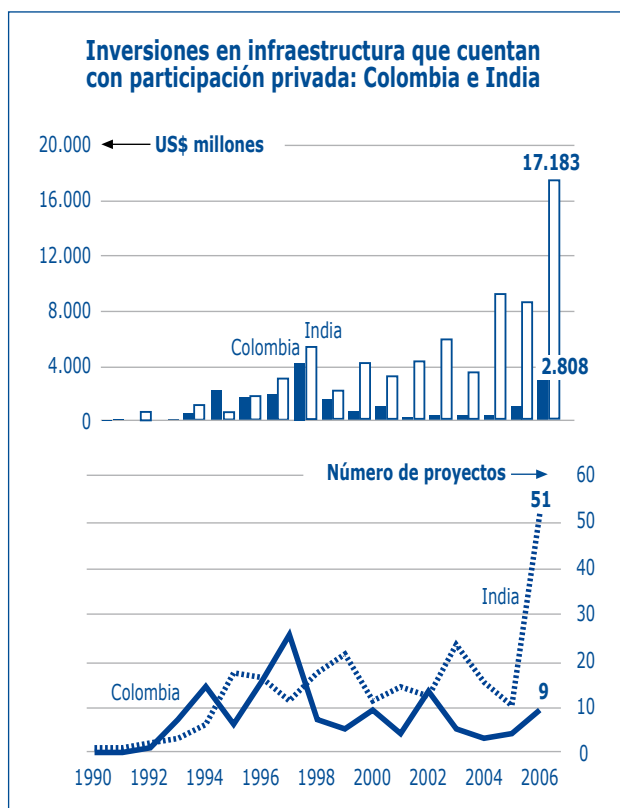
en función de los intereses sociales, el suministro de infraestructura, incluidos los servicios públicos. Este cambio se dio en toda América Latina. En nuestro país, para darle fuerza al mensaje, se lo incorporó en la Constitución del 91.

Este nuevo enfoque, que da por superados insolubles debates ideológicos, arribó a soluciones pragmáticas e incluyentes. Cuando poderosas razones lo justifiquen, el Estado, en

asociada con reducciones significativas de costos para los usuarios. Por último, quiero destacar el exitoso desarrollo de esquemas mixtos entre el Estado y los particulares. Daré dos ejemplos notables.

Del “burroducto” al agua potable. El primero es la provisión de agua y saneamiento básico para el municipio de Cartagena. En 1994 la situación era dramática. Los sectores pobres de la ciudad, es decir, la mayoría de la población, atendían sus necesidades de agua gracias a lo que con gracia en medio de la ignominia se denominaban “burroductos”. Obvio que el abastecimiento era caro, inestable y de pésima calidad. El resto de la ciudad recibía agua entubada pero no potable durante algunas horas al día. Se resolvió, entonces, crear una empresa mixta en la que participan los trabajadores de la antigua empresa pública, el gobierno municipal, y un operador internacional de primer nivel. Este último es responsable de la gestión del servicio pero las decisiones cruciales deben tomarse por consenso en la junta directiva. Los resultados han sido espectaculares: cobertura universal en agua (lo cual pronto se logrará en saneamiento), suministro ininterrumpido y garantía absoluta de potabilidad. Estos resultados

son sostenibles en la medida en que los usuarios, incluidos los de menor capacidad económica, estén pagando regularmente sus consumos, lo cual garantiza que la empresa obtenga una remuneración adecuada, y tenga la capacidad financiera para atender la expansión que el crecimiento de la ciudad le demanda.



Fuentes: Banco Mundial-Private Participation in Infrastructure Database, FMI-World Economic Outlook Database, Banco de la República y cálculos Anif.

régimen de monopolio, puede ser proveedor de servicios de infraestructura, como ocurre entre nosotros con la transmisión de electricidad. En otros casos, la tarea ha sido delegada, plena y exitosamente, a empresarios particulares; así acontece con la telefonía móvil celular que registra una expansión notable en la cobertura,

El otro ejemplo es la Empresa de Energía de Bogotá, que, desde años atrás, ha dejado de ser propiedad exclusiva del Distrito Capital para ser un ente mixto, con la participación de un operador internacional de amplia reputación. Esta estrategia ha permitido liberar cuantiosos recursos estatales, actuales y futuros, para invertirlos en otros frentes, manteniendo elevados niveles de cobertura y calidad. Bien podría ser que para atender las inversiones que implica la tarea de mejorar el sistema de transporte masivo, que incluye tanto la expansión del Transmilenio como la construcción de los primeros tramos del metro y el tren de cercanías, el Distrito decida vender la participación que aún conserva en la empresa. Hacerlo tiene sentido. Si los actores privados son capaces, como está probado, de atender cometidos de interés público a costos razonables, hay que abrirles plenamente los espacios.

Este contexto debe ser tenido en cuenta al plantearnos los retos y posibilidades del sector de infraestructura en este “cuarto de hora”, que es el nombre elegido por el gremio para enmarcar su asamblea anual. Se trata de un título, creo yo, cargado de ambigüedad. De un lado, para sugerir que por las razones que he mencionado podemos estar *ad portas* de superar atrasos seculares; pero, al mismo tiempo, ante la posibilidad de que la oportunidad pase de largo si se llega al fin de un gobierno tan comprometido como el actual sin resolver factores de incertidumbre en buena parte asociados a las reglas de juego y a las instituciones que gobiernan el sector.

Corrección del déficit regulatorio. En general, las obras de infraestructura —carreteras, puertos, electricidad, etc.— proyectan sus impactos a lo largo de períodos prolongados, que afectan la vida de varias

generaciones, pero son decididas en el contexto político de corto plazo determinado por el mandato de las autoridades elegidas mediante el voto popular. Este desajuste ha sido resuelto en muchas partes del mundo mediante la creación de autoridades independientes, cuyo período debe ser superior al de quienes los elijen; se ha procurado, igualmente, que los organismos correspondientes estén integrados por funcionarios dotados de gran capacidad técnica.

Este esquema institucional fue adoptado por la Constitución vigente para la regulación monetaria. La Junta Directiva del Banco de la República está integrada por expertos elegidos por el Presidente para períodos que exceden la duración de su propio mandato. Este arreglo institucional ha resultado exitoso. Desde su adopción en 1991 las tasas de inflación se han reducido de manera consistente. Se tiene menos conciencia, quizás porque los efectos positivos no son tan nítidos, de que ese mismo modelo fue adoptado para la regulación de energía, telecomunicaciones, gas, agua potable y saneamiento.

Como consecuencia de una omisión incomprensible, no se dispuso una institución semejante para el transporte terrestre, lo cual explica que el sector sea hoy la cenicienta del sistema, como lo demuestran los frecuentes bandazos en las reglas del juego, la inestabilidad de los funcionarios y su limitada capacidad de ejecución. Para remediar estos problemas no hay que estrujarse el cerebro: la creación de una comisión reguladora que expida las reglas de largo plazo para la construcción, operación y uso de carreteras y vías férreas es la solución adecuada. El respaldo del presidente

Uribe a esta propuesta es uno de los factores que hay que aprovechar en este “cuarto de hora”.

Entre las tareas que ese organismo cumpliría menciono la jerarquización de las obras nacionales de infraestructura en función de su rentabilidad económica y social bajo los criterios políticos —en el mejor sentido de la expresión— que se definan en el Plan Nacional de Desarrollo; ésta sería la

Si los actores privados son capaces, como está probado, de atender cometidos de interés público a costos razonables, hay que abrirles plenamente los espacios.

manera de garantizar que las obras se elijan con base en estrictas consideraciones de bienestar e impacto económico. Y el desarrollo progresivo de modelos de contrato de concesión a fin de armonizar estabilidad con flexibilidad, y así lograr abundantes flujos de inversión hacia proyectos de largo plazo que suelen ser de tardía maduración. Los recursos financieros, técnicos y humanos, conviene insistir en el punto, se encuentran disponibles para quienes sepan atraerlos.

Eliminar el impuesto a la modernización. Mientras se logra que el Congreso apruebe esta iniciativa hay tareas urgentes en las que hay que avanzar. La primera consiste en eliminar el impuesto que castiga la renovación del parque automotor, un tributo especialmente perverso si se tiene en cuenta que la edad promedio de los vehículos de carga —indicador clave de calidad— es de veinte años,

uno de los peores del continente. Resultaría paradójico que logremos tener mejores carreteras a la vuelta de unos pocos años, pero que por ellas no transiten vehículos de última tecnología, propiedad de empresas de tamaño adecuado, capaces, por lo tanto, de transportar carga en volúmenes significativos y bajo rigurosos criterios de eficiencia.

se invertirían, en primer lugar, en la compra de los seguros contra daños a terceros, que se suponen obligatorios, pero que con frecuencia no se toman. Con el resto de los recursos se harían inversiones en el mercado de capitales en condiciones de rentabilidad y seguridad adecuadas. En el momento en que se llegue a la obsolescencia del vehículo, su propietario tendría el valor de sus ahorros acumulados y de salvamento del bien para adquirir uno nuevo.

El trasfondo de justicia de esta propuesta es todavía más claro teniendo en cuenta que para los empresarios que operan en la formalidad existen beneficios tributarios a través de las deducciones por amortización de inversiones contra el impuesto de renta.

Como el auge de la economía ha determinado que los fletes reales se encuentren por encima de la tabla, éste es el momento propicio para derogarla sin que se genere una turbulencia social.

Existen fórmulas para solucionar el problema social de los pequeños camioneros mejores que la “chatarrización”, que es el nombre coloquial de este gravamen perverso. Expresado con sencillez, puede decirse que así como los seres humanos se jubilan, lo mismo ocurre con el equipo de transporte. Las lecciones aprendidas en el diseño de los sistemas de ahorro pensional pueden ser transferidas a este ámbito: sustraer una pequeña porción de los salarios —en este caso de los fletes— para atender el sustento cuando ya hemos finalizado nuestra vida productiva—o reponer el vehículo que se torna obsoleto—es por completo factible.

De este modo, para los pequeños camioneros se establecerían “fondos sociales de reposición” en los que cotizarían con una determinada porción de los fletes; a su vez, en un sistema de cuentas individuales, el gobierno haría una contribución proporcional. Los recursos así obtenidos

El último de los dinosaurios. La segunda tarea apremiante consiste en la derogatoria de la anacrónica tabla de fletes de transporte carretero. El paternalismo estatal para nada contribuye a la formalización de un sector que lo requiere con urgencia, no sólo para lograr mejoras sustanciales de productividad, sino, también, para atraer capitales de limpio origen y apreciable magnitud. Todo empresario serio piensa que la regulación de los fletes, en el contexto de una economía de mercado, es un factor de riesgo que, por ser imponderable, no está en condiciones de asumir; si el precio de mis insumos se fija libremente, es obvio que no puedo operar en condiciones normales cuando los precios del producto que suministro están controlados.

Mucho se ha dicho que las inversiones en equipo de transporte han sido refugio de dineros obtenidos en actividades ilícitas. No sé si esta

afirmación es correcta, pero no me sorprendería; invertir recursos mal habidos en una actividad legal implica una mejora en el perfil de riesgo, no importa que el retorno sobre el capital sea bajo y esté sometido a la contingencia de una intervención gubernamental que puede arrasar con la utilidad esperada.

Es oportuno añadir que como el auge de la economía ha determinado que los fletes reales se encuentren por encima de la tabla, éste es el momento propicio para derogarla sin que se genere una turbulencia social.

Señales claras para el sector eléctrico. Tanto la Constitución del 91, como ya lo mencioné, como las leyes de servicios públicos domiciliarios y electricidad expedidas poco después dieron amplia entrada al sector privado, bien sea en conjunción con el gobierno, ya de manera independiente, en la generación, distribución y comercialización de energía.

Esta invitación fue bien recibida. Inversionistas privados construyeron con rapidez plantas de generación térmica, lo cual incrementó la capacidad de generación y redujo la dependencia de las centrales hidroeléctricas que, a menos que haya una capacidad redundante elevada, pueden colapsar en caso de sequía, como aconteció a comienzos de la década pasada; compraron activos preexistentes vinculados a la distribución y comercialización en la costa Atlántica, y se asociaron con el Distrito Capital para atender, con relación al mercado más grande del país, los distintos tramos del negocio.

La cuestión que ahora inquieta consiste en su disposición para efectuar las cuantiosas inversiones que se requieren para expandir, de manera significativa, la generación de electricidad, lo cual debe acontecer, me parece, a una tasa mayor que la del PIB, al menos por dos razones:

Colombia registra bajos niveles de consumo per cápita en relación con países semejantes—la mitad de Brasil, por ejemplo—y debe reindustrializarse para aprovechar su significativo potencial energético.

Si bien las reglas legales son claras, hay algunos motivos de incertidumbre que es necesario superar. Me refiero a la decisión, tomada por el gobierno hace algún tiempo, de darle a Empresas Públicas de Medellín una garantía para respaldar crédito externo, lo cual implica una ruptura de la neutralidad entre los actores públicos y privados que aquel debe observar, pues, como es evidente, ningún ente privado puede aspirar al aval de la Nación. La determinación de dar marcha atrás en la venta de las acciones de Isagen, una empresa vinculada a la generación de capital mixto público-privado pero controlada por el gobierno, puede ser entendida como si éste quisiera mantener una condición dual de regulador del sector y competidor.

Por último, se ha visto de nuevo a los gobernantes regionales empeñados en la promoción frente al gobierno de sus propios proyectos de generación, los cuales, como no puede ser de otra manera, no se fundamentan en la búsqueda de las alternativas óptimas para el país sino para sus regiones; es indudable que puede no haber coincidencia entre ellas. Este esquema de reparto regional desde Bogotá hacia la provincia se practicó intensamente y con deplorables resultados años atrás. Todos hemos tenido que pagar de manera implícita los sobrecostos resultantes. Disipar las dudas que estos eventos puedan haber creado es una tarea urgente a fin de estimular una vigorosa participación del sector privado en la expansión de la capacidad instalada.¹

Creación del Fondo Colombia de Infraestructura. A pesar de su elevada tasa de crecimiento, más de

6% anual promedio a lo largo de un dilatado período, India tiene en su sector de infraestructura un notable cuello de botella, el cual no puede resolver, dadas sus restricciones fiscales, sin vincular de manera sustancial al sector privado, tanto en el diseño, construcción y operación de infraestructura, como en el financiamiento de las obras.

Una significativa contribución de la Corporación Financiera Internacional, el ente del grupo Banco Mundial que suministra crédito a entidades subnacionales sin garantía del Gobierno Nacional, y al sector privado la amplia gama de productos financieros que hoy ofrece la banca de inversión, consiste en la decisión de participar en el capital de una entidad cuyo objetivo sea financiar, a través de distintos instrumentos, proyectos de infraestructura en este país asiático. Dado el enorme prestigio de la IFC, esta iniciativa sirve para atraer otros potenciales inversionistas. En este caso se espera que una inversión de la IFC por US\$100 millones jalone recursos privados para completar \$1.000 millones de capital inicial; una vez creada se estima que la empresa puede emitir deuda por \$2.000 millones adicionales aun antes de iniciar operaciones. El efecto catalítico esperado es, pues, sustancial. Como lo sería su capacidad de darle un ritmo inédito al financiamiento de todo tipo de proyectos de infraestructura y, por consiguiente, al crecimiento económico de India.

Es por entero factible que Colombia aspire a contar con un mecanismo semejante, desde luego a una escala adecuada a nuestro tamaño que es inferior al de India. También aquí tenemos cuellos de botella no resueltos en infraestructura, que en parte obedecen al carácter abrupto de la geografía nacional y a las restricciones de carácter fiscal (a pesar de los esfuerzos del gobierno actual, el déficit del Gobierno

Central es uno de los más elevados de la región). Nuestra economía ha despertado de su letargo y crece a tasas superiores a 5%, algo que no acontecía hace décadas. Los fondos de pensiones son candidatos de primer nivel para ser accionistas del Fondo Colombia, siempre que se solucionen algunos asuntos regulatorios que no puedo ahora enumerar. Igual podría decirse de las compañías de seguros y de otros inversionistas institucionales e, incluso, de los ciudadanos de a pie como lo ha demostrado la reciente y exitosa colocación de acciones de Ecopetrol.

Si contáramos con un mecanismo como éste, lo cual es por completo factible, el túnel de La Línea no se habría demorado en fase preparatoria cinco años, y habría nacido en el sector privado, no en el oficial; y menos aún empujado como, al parecer, va a ocurrir. Que una obra fundamental para la competitividad del país sea diseñada para canalizar el tránsito en una sola dirección es síntoma inequívoco de que la oferta institucional para el sector de infraestructura no es, todavía, de clase mundial.

Éste es el momento para corregir el rumbo y darle a la infraestructura un dinamismo renovado. No porque hayamos hecho poco, sino porque podemos aspirar a mucho más. 

¹ Al revisar esta conferencia para su publicación en abril de 2008, debo registrar que ha tenido éxito la convocatoria del Gobierno Nacional para la adjudicación de opciones de venta de energía firme a largo plazo. La presentación de un número significativo de propuestas es un indicio muy positivo sobre la voluntad del sector privado de invertir en la generación de energía. Habrá que juzgar, cuando el proceso de adjudicación concluya en mayo de 2008, si ingresan nuevos actores al mercado, lo cual sería bueno por sus impactos en la competencia, y los precios a los que se ofrece esa energía futura, cuestión importante por involucrar de modo implícito una prima de riesgo país.



Entrevista al presidente de Bancóldex: Gustavo Ardila

“Financiando la competitividad”

CARTA FINANCIERA: ¿Qué está haciendo Bancóldex para promover la competitividad del empresariado colombiano?

GUSTAVO ARDILA: Bancóldex contribuye con la modernización empresarial y la reconversión del aparato productivo colombiano a través de estrategias en diversos frentes. Por un lado, el programa Aprogresar se encamina a la colocación de recursos cuyo destino es el mejoramiento y modernización de las Pymes, para que puedan aumentar sus indicadores de productividad y competitividad. Desde su inicio, este programa ha desembolsado recursos por más

de \$800.000 millones. En 2007, el valor desembolsado ascendió a cerca de \$550.000 millones, lo que implicó un incremento de 130% frente al año anterior. En cuanto a los demás desembolsos (diferentes de la modalidad Aprogresar) destinados a la modernización empresarial, ascendieron a más de \$600.000 millones.

Por otra parte, la oferta de recursos financieros de mediano plazo propició la transformación de plazos, de manera que los créditos desembolsados se adecuen mejor a los tiempos de maduración de los proyectos de inversión. Igualmente, Bancóldex siguió profundizando el apoyo financiero al comercio exterior, como herramienta

para acompañar el proceso de internacionalización de la economía.

Adicionalmente, en 2007 Bancóldex generó nuevas alternativas de financiación e incursionó en el esquema de financiamiento de cadenas productivas con énfasis en procesos productivos manufactureros y de servicios. Este nuevo producto, denominado Liquidex Cadenas Productivas (*factoring* en firme y sin recurso), les permite a los pequeños y medianos empresarios que son proveedores de grandes empresas conseguir capital de trabajo sin recurrir al sistema financiero. En 2007 se realizó el programa piloto que desembolsó cerca de \$20 mil millones y este año se planea invertir \$40 mil millones.

Así mismo, en diciembre de 2007 se concretó el diseño de un nuevo producto, Liquidex Plus, que consiste en el otorgamiento de un cupo de crédito a empresas compradoras de primer orden, cuyo destino único es el pago anticipado de sus cuentas comerciales que contemplen plazos otorgados por sus proveedores de bienes o servicios. El diseño de estos nuevos productos va en línea con el Plan estratégico de Bancóldex como multibanco de desarrollo, con el Plan estratégico de los sectores comercio, industria y turismo y responde a los lineamientos del documento Conpes 3484 de 2007.

Por último, además de las diferentes modalidades de crédito, *leasing* y descuento de facturas, Bancóldex viene trabajando arduamente en la formación empresarial. Es así como permanentemente se llevan a cabo programas de formación y actualización gratuita entre empresarios Pyme sobre una gran variedad de temas (financieros, gerenciales, etc.). En 2007, dentro del programa de formación empresarial, se realizaron 192 eventos que contaron con la asistencia de cerca de 8.000 empresarios.

C.F.: ¿Cómo ha sido el proceso de transformación de Bancóldex de un banco de comercio exterior a un banco de desarrollo?

G.A.: Bancóldex no es ajena a lo que le pasa a todas las instituciones: tiene que entender los cambios en su entorno para aprovecharlos. Es un proceso normal en una economía que se está internacionalizando, que está creciendo, que está siendo dinámica. Así que, dentro de su proceso de transformación, Bancóldex continuó con su estrategia de ofrecer servicios orientados hacia la atención de todas las empresas en general, con énfasis en las Mipymes debido a su enorme

potencial de apoyo al crecimiento y a la generación de empleo en el país. Así mismo, se enfocó en promover la modernización empresarial y la reconversión del aparato productivo, en respuesta a la necesidad de mejorar la productividad y competitividad de la oferta de bienes y servicios del país. Es que no podemos seguir exportando lo mismo, tenemos que darles oportunidades a las empresas micro, pequeñas y medianas para que puedan competir con productores extranjeros, aun dentro del mercado local.

Entonces, el proceso ha sido casi “natural”, para ponerlo de una forma simple. Hemos tenido que imitar lo que hacen nuestros clientes directos, los intermediarios financieros, que, a su vez, están reaccionando a lo que le pasa a sus clientes.

C.F.: El banco se ha comprometido fuertemente con el segmento Pyme. ¿Es esta apuesta un resultado de la moda o es una política de largo plazo?

G.A.: Es una política de largo plazo, los desarrollos a la fecha y los planes de largo plazo así lo demuestran. Dentro de dichos planes, se prevé que Bancóldex se convierta progresivamente en un “multibanco

Se prevé que Bancóldex se convierta progresivamente en un “multibanco de desarrollo” que incorpore a su actividad de crédito tradicional, funciones de agencia de desarrollo y de soporte en temas de capitalización empresarial especialmente enfocadas en el segmento Pyme.

de desarrollo” que incorpore a su actividad de crédito tradicional, funciones de agencia de desarrollo y de soporte en temas de capitalización empresarial especialmente enfocadas en el segmento Pyme. Y no es un tema de moda, es un hecho que las grandes empresas colombianas son de “talla mundial” y se pueden defender solas. Lo que queremos es que muchas empresas medianas se vuelvan competitivas internacionalmente. En eso queremos ayudarles. Lo mismo a las pequeñas y microempresas: que evolucionen para seguir creando un semillero de empresas colombianas de clase mundial. Así que no es una moda.

C.F.: El récord del gobierno como banquero no ha sido el mejor. ¿Qué



hace que la institución que usted dirige sea diferente? ¿Está drenando el capital de Bancóldex el otorgamiento repetido de subsidios a los exportadores?

G.A.: Quiero empezar por aclarar que los tiempos cambian y las funciones del gobierno también. No podemos olvidar la tarea que hicieron

los bancos públicos para el avance del país en diferentes momentos históricos. Las cosas cambian, y el Estado reconoce eso, y evoluciona para adecuarse. Por eso, la participación del Estado en la banca es focalizada, y ahora es diferente a lo que pudo ser hace unas décadas. El modelo de banca pública que se está imponiendo es el de banca de segundo piso, donde la

banca pública es el mecanismo por medio del cual el gobierno corrige lo que ustedes los economistas llaman “fallas de mercado”. Bancóldex es una de estas instituciones, que se apoya en los bancos y otros establecimientos privados para acompañar la política del gobierno. Además, permite el financiamiento de sectores que puedan tener problemas, pero de una forma directa y transparente. Por ejemplo, durante 2007 se ofrecieron estímulos para el sector exportador afectado negativamente por el comportamiento de la tasa representativa de mercado. Es así como a través de cupos especiales diseñados para este fin se desembolsaron recursos por US\$1.3 billones con los cuales se beneficiaron más de 1.700 empresas. Eso es una política clara y focalizada.

En cuanto al tema de las ayudas a los exportadores, es una política de gobierno, por medio de la cual queremos evitar que una situación coyuntural, que la misma Anif dice que no es sostenible y que debería corregirse, termine generando estragos en el aparato productivo del país, y, por ende, en el empleo. Como ustedes, nosotros esperamos que el dólar corrija su rumbo y se devalúe, de tal forma que esos apoyos al sector exportador no sigan generando un gasto para el gobierno.

C.F.: El negocio bancario es, en esencia, un manejo de riesgos, ¿Qué está haciendo Bancóldex para acomodarse a los nuevos lineamientos de Basilea-II?

En el último año Bancóldex continuó con el proceso de fortalecimiento y consolidación del Sistema Integral de Administración de Riesgos. De esta manera, enfocó sus esfuerzos en el desarrollo del Sistema de Administración de Riesgo Operativo (SARO), el Sistema de Administración de Riesgos de Lavado de Activos y Financiación al Terrorismo

(SARLAFT) y el ajuste de políticas, procesos y procedimientos del Sistema de Administración de Riesgos de Mercado y Liquidez (SARM), generados por los cambios normativos y la incursión de la Tesorería del banco en nuevos productos.

Al ser una institución de segundo piso, nuestros clientes directos son intermediarios financieros que analizamos con detalle. A propósito, el análisis que les hacemos a los bancos de la región con los cuales tenemos relaciones es un ejercicio muy profundo que nos ha merecido el reconocimiento de muchos clientes. Al apoyar el comercio exterior, estamos brindando líneas de financiamiento a los compradores extranjeros de productos colombianos. Eso lo hacemos por medio de crédito a esas instituciones financieras, muchas en Centroamérica y el Caribe.

Personal

C.F.: Quienes hemos tenido el gusto de tratarlo conocemos sus calidades humanas. ¿Cómo hace para mantener ese buen ánimo, en medio de tantas afugias con las que tiene que lidiar?

G.A.: Debo confesar que puedo mantenerme de buen genio porque cuento con un equipo de trabajo fenomenal. Es a ellos a quienes debo mi



buen ánimo, porque me comprometen a trabajar, al ver su ejemplo. También me dan ánimos los empresarios a los cuales Bancóldex ha apoyado. Ellos si saben que son las afugias, como usted dice, diarias. Esos empresarios son los verdaderamente admirables. Así que, cuando uno ve ese ánimo y ese espíritu, uno no se puede quedar atrás. Es un compromiso con la gente que confía en Bancóldex y que espera que hagamos la diferencia, desde mis colegas de Bancóldex hasta esos empresarios, incluyendo, por supuesto, a mis colegas banqueros.

C.F.: Lo hemos visto participando activamente en consejos comunitarios los días sábados. ¿Cómo hace para balancear el tiempo con su familia?

G.A.: Cuento con una esposa increíble que hace maravillas para “agendar” una vida familiar dentro de esas múltiples ocupaciones. Ella se encarga de que todo funcione a las mil maravillas de tal forma que el tiempo que pasamos en familia es de verdadero disfrute. Aquí también me da ánimo el sacrificio de mis colegas del Gobierno Nacional, quienes también dedican sus sábados para asegurarse de que la ayuda llegue a todos los rincones del país. La satisfacción que uno ve en las personas cuando se dan cuenta de que el gobierno les soluciona los problemas, la comparto con mi familia; ellos también gozan al darse cuenta de que estamos mejorando el país para el futuro. Y claro, dentro de

ese futuro, ¡estamos trabajando para el futuro de mis hijas!

C.F.: ¿Cuáles son sus *hobbies*?

G.A.: De todo un poco. Me gusta compartir con amigos, hablar con la gente, soñar en un mejor país. Me gusta leer, de todo un poco, y trato de ser juicioso con el tema del ejercicio, pero a veces no lo logro. El mejor ejercicio es correr de un lado a otro del país. Bueno, por lo menos esa es la excusa que uso cuando no puedo ser juicioso con mi ejercicio. 

Determinantes y competitividad de las exportaciones colombianas

Eduardo Ruiz, Jonathan Malagón y Gerson Díaz *

Las voces del sector exportador colombiano sobre el deterioro de su actividad por cuenta del fenómeno de apreciación cambiaria (2004-2007) suscitan reflexiones sobre cuáles son los verdaderos determinantes de la dinámica exportadora del país y sus niveles actuales de competitividad. El presente artículo pretende responder a ello, partiendo de la base de que son tres las fuentes que impulsan o ponen freno a las exportaciones de un país. En primer lugar, se encuentran las variables propias de la actividad productiva doméstica, las cuales se relacionan directamente con el concepto de oferta. De otro lado, es preciso considerar la capacidad de compra de los mercados a los cuales se tiene acceso, lo cual hace referencia a la demanda. Por último, se debe incluir la cotización internacional de los bienes exportados, abarcando así lo relacionado con los precios en el ámbito global. Finalmente, se consideró un conjunto de variables que aproximan el concepto de com-

petitividad y se condensaron en un indicador de estado, el cual permite analizar la señal agregada de los mismos esgrimiendo la evolución de la posición competitiva de Colombia en el período 2001-2007.

I. Determinantes de las exportaciones: una aproximación

Para el caso de Colombia, se considerarán como posibles determinantes de las exportaciones las siguientes variables (todas de periodicidad mensual): tasa de cambio real, índice de producción industrial, importaciones de bienes de capital, precio de los bienes exportados por Colombia, producción (crecimiento) de los principales socios comerciales y cambio de tendencia en el precio de la divisa (de devaluación a apreciación). Estas variables se pueden clasificar por su naturaleza, según estén relacionadas con oferta, demanda o precios.

1. Variables consideradas

1.1. Oferta

Índice de producción industrial: refleja la dinámica del Producto industrial colombiano. Su correlación simple con las exportaciones (en crecimientos) es de un 0.38, y guarda concordancia con el signo esperado (relación directa). La serie de producción industrial exhibe una tendencia creciente en los últimos seis años, con estacionalidad positiva en el cuarto trimestre de cada año. Esta tendencia favorable aproxima el buen desempeño del PIB colombiano en el período considerado.

* Los autores son, en su orden, gerente de Mercado de Capitales, jefe de Estudios Económicos y profesional en Mercado de Capitales de Telefónica Colombia. Las opiniones contenidas son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen la organización para la cual trabajan.

Índice de Tasa de Cambio Real: da cuenta de la competitividad de la producción nacional con relación a los socios comerciales.¹ Se espera directamente correlacionado con las exportaciones, esto es, una devaluación real aumentaría las ventas de productos colombianos en el exterior. No obstante, la correlación estadística entre estas dos variables en crecimiento (-0.41) no refleja el signo esperado.²

Entre 2002 y 2003 la devaluación real promedio de la economía colombiana fue de 6.9%, mientras que para 2004 y 2005 la devaluación real fue de -6.7% (apreciación real). Para 2006, pese a presentarse una fuerte revaluación nominal, la tasa de cambio real mostró una devaluación del orden de 2.7%. En 2007 la revaluación fue de 5.6%.

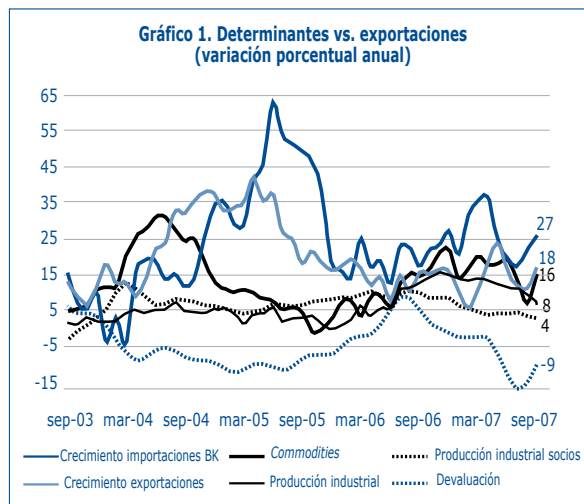
Importaciones de bienes de capital: afecta de manera directa la producción de sectores industriales, promoviendo la reconversión de capital en favor de tecnologías más competitivas. Su correlación simple con las exportaciones (en crecimientos) es de 0.66, confirmando la relación directa que existe entre las variables.

Las importaciones de bienes de capital se mantuvieron en niveles entre los US\$300 MM y los US\$400 MM mensuales entre 2001-2003, acelerándose fuertemente en 2004 y 2005. Para los últimos dos años los crecimientos de esta variable se han estabilizado en niveles cercanos a 24% anual (en 2007, las importaciones de bienes de capital promediaron US\$994 MM mensuales). El valor de estas importaciones ha crecido en cerca de 300% en el último lustro.

1.2. Demanda

Producción industrial socios comerciales: es el promedio de los

indicadores de producción industrial de Estados Unidos y Venezuela, ponderados por el peso relativo de cada país dentro de la recepción de productos colombianos.³ Es un proxy de lo que sería el PIB mensual de los dos principales destinos de exportación de Colombia, indexado con base en enero de 2003.



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Banco de la República y cálculos de los autores.

Se espera que en la medida en que la producción industrial de los socios comerciales se incremente (y con ella el PIB de dichos países), las exportaciones colombianas también lo hagan. En efecto, la correlación simple entre las variaciones de estas dos series es de 0.6. Este índice refleja la caída de los socios comerciales en 2003, luego de la crisis en Venezuela, su consecuente recuperación y la reciente desaceleración en cabeza de la economía norteamericana.

1.3. Precios

Precio de commodities colombianos: para construir esta variable se hizo uso de los índices de precios de los commodities del Fondo Monetario Internacional para petróleo, carbón, ferroníquel y café, reescalándolos y ponderándolos por el peso de cada uno de ellos dentro de

la oferta exportable colombiana. El coeficiente de correlación entre el precio promedio de dichos commodities y las exportaciones totales del país asciende a 0.55, en línea con la relación esperada.

Apresiasi cambiaria: en marzo de 2003 se alcanzó la máxima cotización del dólar, a niveles de \$2.959. A partir de allí, la tendencia de la tasa de cambio nominal ha sido decreciente. Para capturar este fenómeno de apreciación cambiaria (y determinar si estadísticamente ha provocado un cambio estructural sobre las exportaciones) se crea una variable *dummy* que antes del máximo toma valores de 0 (no apreciación) y a partir de éste toma valores de 1 (apreciación). Se espera que en presencia de apreciación las exportaciones se contraigan, pero contrario a ello, la correlación entre las exportaciones y la *dummy* es de 0.72 (relación directa).⁴

¹ El Banco de la República calcula distintos ITCR dependiendo del deflactor. Para este ejercicio se tomó el ITCR deflactado por el Índice de Precios del Productor.

² Un análisis de causalidad (tipo Granger) podría sugerir que esta relación negativa tendría sentido en dirección inversa, es decir, que mayores exportaciones induzcan apreciaciones reales por cuenta de la mayor entrada de divisas y rendimientos marginales decrecientes.

³ Dado que los datos de PIB tienen carácter trimestral, es preciso aproximar el crecimiento a través de alguna otra variable que permita conservar la periodicidad mensual de las series. Se utilizarán índices de producción manufacturera reescalados para poder ser computados entre sí.

⁴ Esta correlación luce bastante elevada para una variable de naturaleza binaria. Lo anterior ocurre porque el cero de la *dummy* casi coincide con los escenarios de crecimientos negativos en las exportaciones, y al estar recogiendo este paso de negativo a positivo, su coeficiente de correlación simple se sesga al alza.

2. Estrategia econométrica

2.1. Modelo general

Para establecer qué variables determinan las exportaciones, se realizó una estimación econométrica por MCO con un test de cambio estructural sobre los datos. El modelo se plantea sobre variables en crecimiento.⁵

$$\begin{aligned} \text{Exportaciones}_i = & \beta_0 + \beta_1 * \text{Prod.Industrial}_i + \\ & \beta_2 * \text{ITCR}_i + \beta_3 * \text{impoBienesdeCapital}_i + \beta_4 * \\ & \text{Prod.Industrial.Socios}_i + \beta_5 * \text{Precio.Commodities}_i \\ & + \beta_6 * \text{Dummy.Apreciación} + U_i \end{aligned}$$

Este modelo tiene dos características especiales:

Considera un test de cambio estructural mediante la inclusión de la variable *dummy*. La intención es evaluar la hipótesis del menoscabo de la actividad exportadora colombiana por cuenta del proceso de apreciación nominal. La prueba de significancia de la variable *dummy* es, en últimas, una valoración estadística de si la apreciación ha generado cambio estructural (variable *dummy* significativa) o no (variable *dummy* no significativa) sobre la serie de exportaciones totales.

Existe una moderada correlación entre las variables exógenas, sin que el modelo padezca multicolinealidad

estricta.⁶ Sin embargo, esta situación no afecta el carácter insesgado ni la consistencia de los parámetros, elementos relevantes para un ejercicio estructural como el que se propone.⁷

2.2. Resultados de la estimación

El ejercicio econométrico arrojó resultados favorables para el modelo global. La bondad de ajuste de la regresión es del orden de 76.8%, lo cual indica una alta capacidad de las variables regresoras para explicar el comportamiento de las exportaciones totales.

Los resultados individuales de la regresión arrojan hallazgos interesantes, en particular en lo que tiene que ver con tipo de cambio. El ejercicio sugiere que:

- La producción industrial colombiana no es una variable clave al momento de determinar los niveles de exportación del país. El parámetro asociado a esta variable fue estadísticamente no significativo.
- Las importaciones de bienes de capital sí resultan significativas para explicar las exportaciones colombianas. Cuando esta variable se incrementa en un 1%, las exportaciones totales lo harían en un 0.28%, mostrando una relación directa entre las dos variables (de acuerdo con lo esperado). Las

exportaciones son inelásticas a la variación en las importaciones de bienes de capital, lo cual indica que si bien reaccionan a sus movimientos, lo hacen menos que proporcionalmente.

- Índice de Tasa de Cambio Real: esta variable, aunque significativa, arroja un signo contrario al esperado. Lo anterior ocurre porque los escenarios de apreciación real han venido acompañados de fuertes crecimientos en los montos exportados. En el período considerado, una apreciación cambiaria de 1% vino acompañada de incrementos en las exportaciones de 0.4%.
- Precio de los *commodities* colombianos: arroja el signo esperado y resulta significativo. Por cada 1% que aumente el precio de la cesta de *commodities* exportados por Colombia, sus exportaciones totales lo hacen en 0.48%. Aunque inelásticas, las exportaciones registran su mayor sensibilidad ante los cambios en esta variable.
- Producción industrial socios comerciales: no resulta significativa al momento de explicar las exportaciones. Lo anterior tiene que ver con la alta correlación entre esta variable y el precio de los *commodities*, recogiendo esta última buena parte de la información contenida en la primera.

Cuadro 1. Resultados de la regresión

Coeficiente de determinación R ²		0.768		
R ² ajustado		0.745		
Observaciones		69		
	Coefficientes	¿Significativo al 95% de confianza?	¿Signo esperado?	Valor p
Constante (β ₀)	-0.03			0.17
Producción industrial Colombia	-0.84	No	No	0.00
Importación bienes de capital	0.28	Sí	Sí	0.00
Índice Tasa de Cambio Real	-0.40	Sí	No	0.00
Precio <i>commodities</i>	0.48	Sí	Sí	0.00
<i>Dummy</i> apreciación	0.16	Sí	No	0.00
Producción industrial socios	-0.08	No	No	0.76

Fuente: cálculos de los autores.

⁵ El modelo arroja elasticidades en sus parámetros. Es decir, cada uno de los interceptos indica cuánto es el cambio porcentual en la variable endógena (exportaciones) cuando la variable exógena relacionada varía en un 1%. Este tipo de modelo se adopta dado que buena parte de las variables exógenas son índices, cuya interpretación marginal en niveles tendría poco significado.

⁶ Ver matriz de correlaciones en el anexo.

⁷ Como el objetivo del documento no es realizar estimaciones “fuera de la muestra” sino llevar a cabo un análisis estructural, no se consideró necesario utilizar otra técnica de estimación.

- *Dummy* de apreciación cambiaria: sugiere un resultado que –en principio– parecería contraintuitivo. En efecto, la apreciación cambiaria sí generó un cambio estructural en las exportaciones, pero contrario a ser negativo, dicho cambio fue positivo. Es decir, las exportaciones colombianas son estadísticamente superiores a partir del momento en el cual se presenta la tendencia al fortalecimiento del peso frente al dólar.

Como conclusión general, tal vez el hallazgo más importante del ejercicio es que la apreciación no ha traído consigo un deterioro de las exportaciones colombianas. Más aun, es en presencia de este fenómeno cambiario que las exportaciones han ostentado fuertes tasas de crecimiento. Lo anterior se explica, en gran parte, porque el sector exportador colombiano ha sabido sacar provecho del menor precio de la divisa, liderando la reconversión de su aparato productivo vía mayores importaciones de bienes de capital. Lo anterior confluye con elevados precios de los bienes exportados por Colombia. Sobre este último elemento merece la pena señalar que un eventual revés en el precio de los *commodities* traería consecuencias nefastas para las exportaciones colombianas, ya que éstas son altamente dependientes de dicha variable.

II. Evolución de la competitividad colombiana

La competitividad hace referencia a la capacidad de un país para establecer o mantener ventajas relativas en determinados productos, logrando conservar o apropiarse de mayores participaciones en mercados internacionales. Por definición, el concepto de competitividad es relativo, y su análisis debería involucrar la evolución de los competidores.

Sin embargo, los análisis parciales de la evolución absoluta de un país son relevantes toda vez que permiten analizar los avances idiosincráticos en materia de competitividad.

En el presente apartado se pretende delinear la competitividad intrínseca de Colombia en materia exportadora. El término competitividad “intrínseca” hace referencia de manera estricta a aquello que afecta la posición del país en los mercados internacionales sin considerar la evolución de los competidores. Para ello, es necesario el diseño de un indicador de estado de la competitividad, el cual pretende dar cuenta de los movimientos en esta variable no observable. La coherencia

y bondad de ajuste de un indicador de estado radica en la buena escogencia de las variables exógenas (observables) que determinan el concepto que se quiere aproximar, y la correcta imposición de su relación (directa o inversa) con el mismo.

1. Construcción del Indicador de Estado de la Competitividad

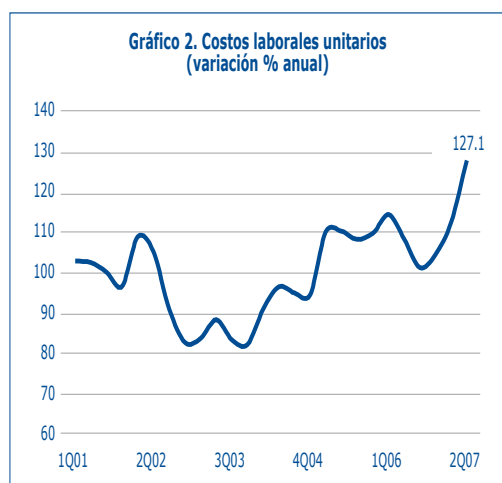
El Indicador de Estado de la Competitividad, IEC, es un índice compuesto de un conjunto de variables que marcan la pauta en la dinámica exportadora de un país. La utilidad de un índice compuesto tiene que ver con la facultad de arbitrar entre señales encontradas que estén emitiendo los distintos indicadores de competitividad. Para el caso del IEC, se consideran variables como la producción industrial, las importaciones de bienes de capital, la tasa de cambio y el crecimiento de los socios comerciales del país, todas estas descritas en el apartado anterior. Adicionalmente, se consideran otras dos variables relevantes:

Costos laborales unitarios (CLU): miden la evolución relativa de los salarios nominales con relación a la productividad. Esta variable es ampliamente usada como indicador de competitividad salarial de los países, principalmente en aquellos sectores intensivos en mano de obra (para el caso de Colombia, el Dane calcula un índice CLU para la industria).

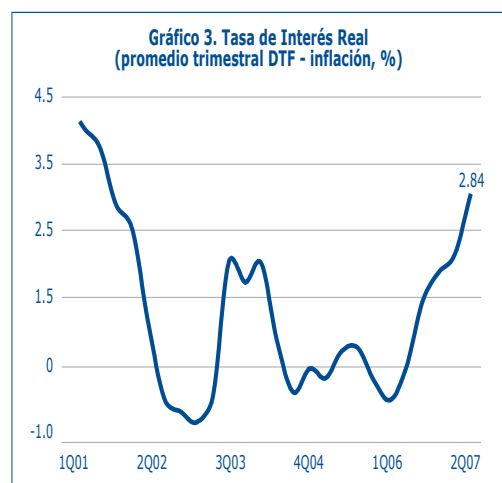
Tasa de Interés Real: mide el costo de oportunidad de los exportadores. Para ello se toma la DTF en su promedio trimestral y se le resta la inflación por IPC.

El IEC extrae el comportamiento común de las seis variables consideradas. Para ello:

- Se implementa una corrección de las variables de acuerdo con



Fuentes: Dane y cálculos de los autores.



Fuentes: Banco de la República y cálculos de los autores.

24

costos laborales de 8% jalaron al alza los niveles de competitividad, sobrecompensando la señal negativa que emite la subida de 108 pb en los intereses reales.

- Cuarto período (3Q06-2Q07): la competitividad colombiana muestra una pronunciada contracción. El IEC desciende de su máximo global a los niveles más bajos de los últimos dos años.

El último dato disponible (2Q07) muestra niveles de competitividad por debajo del promedio de los últimos siete años. Esta menor lectura de la capacidad colombiana para competir en los mercados internacionales se relaciona con el comportamiento adverso de algunos de los indicadores que componen el IEC. De una parte, y como regularidad de los últimos tres períodos, se mantiene la expansión de la producción industrial (4%), la producción de socios comerciales (3%) y la importación de bienes de capital (17%), aunque cabe mencionar que en las dos primeras variables la señal es de desaceleración. No obstante, los intereses reales continúan al alza producto de la política monetaria contractiva del Banco de la República (+225 pb en su tasa repo), y su incremento en este período es ahora de 144 pb. Por su parte, la señal de devaluación ostentada en el período anterior se revierte, y la lectura de la variación en la TRM es de una apreciación cambiaria del orden de 17%. Finalmente, los CLU de la industria muestran un fuerte crecimiento de 26%, restando competitividad salarial al país.

3. Conclusiones

- Aunque la mayoría de sus movimientos son estadísticamente típicos, la competitividad colombiana ha mostrado una alta volatilidad durante los últimos siete años.
- La competitividad nacional se

correlaciona fuertemente con los cambios en la Tasa de Interés Real y la TRM.¹¹

- La amplitud de los ciclos de pérdida de competitividad es mayor que la de los ciclos de ganancia de competitividad. Lo anterior sugiere una buena noticia para la economía colombiana, dado que las caídas en su posición competitiva son más lentas que sus recuperaciones.
- El momento de mayor competitividad en los últimos siete años fue 3Q06, momento en el cual – pese al aumento de los intereses reales – los costos laborales cayeron, la TRM se devaluó, y la producción industrial, las importaciones de bienes de capital y la producción de socios comerciales se incrementaron.

- Los niveles recientes de competitividad son inferiores a los presentados en los últimos siete años, aunque continúan por encima de sus niveles mínimos (de mediados de 2002). En efecto, de 3Q06 a 2Q07 se ha registrado la caída más pronunciada en términos de competitividad, la cual, pese a los aportes positivos de las importaciones de bienes de capital y la producción industrial de Colombia y sus socios comerciales, se explica en un 37.1% por la apreciación cambiaria, un 36.6% por el alza en los intereses reales y un 26.3% por el incremento en los costos laborales unitarios. 

¹¹ Ver en anexo matriz de correlaciones IEC-variables insumo.

Anexos Indicador de Estado de la Competitividad Intrínseca (IEC) Matriz de correlación IEC - variables insumo

	IEC	CLU	Importación bienes K	Producción industrial	Tasa Interés Real	Crecimiento socios	TRM
IEC	1.00	0.34	0.35	0.40	0.79	0.25	0.52
CLU	0.34	1.00	-0.61	-0.47	0.28	-0.69	0.93
Importación bienes K	0.35	-0.61	1.00	0.94	-0.02	0.97	-0.51
Producción industrial	0.40	-0.47	0.94	1.00	-0.05	0.92	-0.42
Tasa Interés Real	0.79	0.28	-0.02	-0.05	1.00	-0.08	0.47
Crecimiento socios	0.25	-0.69	0.97	0.92	-0.08	1.00	-0.59
TRM	0.52	0.93	-0.51	-0.42	0.47	-0.59	1.00

Valores propios y varianza explicada acumulativa

	Comp 1	Comp 2	Comp 3	Comp 4	Comp 5	Comp 6
Eigenvalue	3.7421	1.3182	0.5929	0.0717	0.0257	0.0183
Variance Prop.	0.6486	0.2285	0.1027	0.0124	0.0044	0.0031
Cumulative Prop.	0.6486	0.8771	0.9799	0.9923	0.9968	1.00

Matriz de correlación IEC - variables insumo

	Exportaciones totales	Producción industrial	Importación bienes de capital	Índice Tasa de Cambio Real	Precio commodities	Dummy apreciación	Producción industrial socios
Export. totales	1.00						
Producc. industrial	0.38	1.00					
Importación bienes de capital	0.66	0.47	1.00				
Índice Tasa de Cambio Real	-0.41	-0.18	-0.20	1.00			
Precio commodities	0.55	0.64	0.30	-0.18	1.00		
Dummy apreciación	0.73	0.54	0.56	-0.14	0.54	1.00	
Produc. industrial socios	0.61	0.57	0.43	-0.45	0.61	0.66	1

Mejorando la métrica educativa: el caso de Colombia *

La diferencia entre alcanzar la prosperidad o permanecer en la pobreza radica en buena parte en los progresos que se hagan en materia educativa. De hecho, gran parte de la literatura sobre el desarrollo económico y social intenta responder la pregunta: ¿cómo incide la educación sobre el crecimiento?

Un primer mecanismo de retroalimentación proviene del positivo efecto que parecen tener los niveles de escolaridad sobre las ganancias

en productividad laboral (Mankiw, Romer y Weil, 1992). Un segundo elemento viene dado por el apoyo que da el nivel educativo a las innovaciones tecnológicas, potenciando el llamado crecimiento endógeno (Lucas, 1988; Romer, 1990). Por último, la educación aplicada facilita la difusión de dichas tecnologías bajo diferentes y novedosos procesos (Nelson y Phelps, 1966; Benhabib y Spiegel, 2005).

Ya es bien conocido el argumento de que “no todo es dinero” en materia

de ganancias en educación, donde es notorio el contraste que existe entre la calidad alcanzada en Corea del Sur (gastando 4.6% del PIB) vs. Estados Unidos (gastando 5.9% del PIB). El referente de comparación en América Latina es la calidad alcanzada en Chile (gastando 3.5% del PIB) vs. Colombia (gastando 4.8% del PIB).

Buena parte de América Latina viene enfrentando, con relativo éxito, el desafío de la cobertura universal en educación básica. Pero ahora el problema más protuberante parece ser el de la baja calidad educativa y su varianza en términos de “ayudar” al crecimiento económico. Hasta el momento la pregunta central había sido: ¿cómo elevamos los años de escolaridad de forma eficiente? En el caso de Colombia se trataba de superar los actuales 8.6 años (en promedio) y llevarlos a los 10.6 años, pero los resultados de las últimas pruebas internacionales están haciendo evidente el problema de la calidad educativa.

Cuadro 1. Posición relativa frente a 57 países en la escala de lectura Pisa (2006)

Lugar	Países	Puntajes		
		Lectura	Matemáticas	Ciencia
1	Corea	556	547	522
2	Finlandia	547	548	563
.	.	.	.	.
.	.	.	.	.
38	Chile	442	411	438
51	Colombia	385	370	388

Fuente: elaboración Anif con base en Pisa (2006).

* Corresponde al *Informe Semanal Anif* No. 920 de marzo 10 de 2008.

Se sabe que un año de educación adicional tiende a generar resultados muy disímiles, dependiendo del país en que ello ocurre. Por ejemplo, Wößmann (2002) señala que una desviación estándar del indicador de calidad educativa (equivalente a 47 puntos de la escala Pisa 2000 en matemáticas) tiende a estar asociado a 1 punto porcentual de mayor crecimiento. Esto indica que es la calidad educativa la que hace la mayor diferencia en materia de desarrollo y no tanto el valor nominal de un año más de escolaridad.

¿Dónde está Colombia en términos de educación?

Mientras que el grueso de los países de la OECD tiene cubrimiento universal hasta noveno grado, gran parte de las regiones en vía de desarrollo está lejos de ello. África tiene una cobertura de tan sólo 13% hasta noveno grado, en Centroamérica es del orden de 30% y en América del Sur de 43%.

En Colombia, la cobertura en educación básica primaria (cinco años) era cuasi universal al finalizar el año 2005, la de educación secundaria de 86%, la de educación media de 65% y la de educación superior apenas de 26%. Sin embargo, a la hora de evaluar la calidad de dicha educación los resultados han sido decepcionantes para el grueso de los países en vía de desarrollo. Las últimas pruebas Pisa (2006) se les aplicaron a estudiantes de 15 años en 57 países y se centraron en los temas de ciencias. A Colombia toca abonarle su valentía al haberse dejado evaluar, pues muchos países de la región (salvo Chile, Argentina y Brasil) optaron por seguir en la ignorancia sobre su calidad educativa. Por lo menos ahora sabemos que estamos

bastante mal en el conglomerado internacional (ver cuadro 1).

Por ejemplo, Colombia ocupó el puesto 51 en comprensión de lectura entre 57 participantes y en matemáticas-ciencias el lugar 53. Más aun, un 26% de los estudiantes colombianos evaluados estuvo por debajo del nivel I, señalando la imposibilidad de utilizar habilidades científicas para realizar tareas sencillas de aplicación de dichos principios. Otro 34% alcanzó el nivel I, señalando que tiene un conocimiento científico limitado, sólo utilizable en pocas situaciones relativamente familiares. Sólo un 40% alcanzó a superar el nivel I.

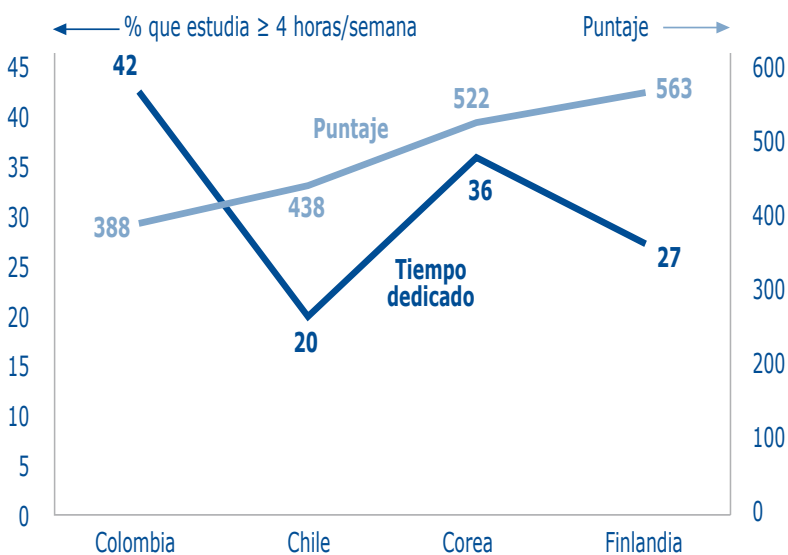
En contraste, Corea del Sur ubicó cerca del 90% de sus estudiantes en niveles superiores a I, situándose en los primeros lugares en calidad educativa. Esto lo logró destinando tan sólo un 4.6% del PIB al gasto educativo, mientras que Estados Unidos obtuvo

la posición 29 destinando (de forma ineficiente) un 5.9% del PIB al gasto educativo.

Curiosamente, la baja calidad educativa no parece obedecer a la falta de dedicación de los estudiantes colombianos. El 42% de ellos dedica 4 horas o más por semana a estudiar sus lecciones de ciencia, pero sólo alcanzaron 388 puntos. En cambio, los estudiantes finlandeses alcanzaron 563 puntos y sólo el 27% de ellos dedicaba al menos 4 horas semanales a sus lecciones. Estos datos revelan un grave problema de eficiencia por parte del estudiantado colombiano, ver gráfico 1.

¿Qué explica entonces estas diferencias en calidad? Existen novedosas teorías que centran su atención en la calidad de los maestros (ver Rivkin y otros, 2005). Por ejemplo, los profesores de baja calidad producen tan sólo un incremento de 14% en el logro del “alumno estándar”, mientras que

Gráfico 1. Tiempo dedicado por los estudiantes vs. puntajes en ciencia



Fuente: elaboración Anif con base en Pisa (2006).

los profesores de alta calidad logran mejorías hasta de 53%.

¿Cuál es el efecto de los profesores en la calidad de los estudiantes en Colombia?

Para poder responder esta pregunta, Anif se puso en la tarea de inferir, primero, la calidad de los profesores (docentes oficiales) y, después, la calidad resultante de los alumnos de planteles oficiales (según pruebas ICFES). Con base en esa información, clasificamos tanto a docentes como a estudiantes en las categorías de buenos, regulares o malos. Posteriormente, procedimos a calcular la probabilidad (observada) de obtener estudiantes buenos, regulares o malos, pero condicionada a la calidad de los maestros.

Según estos datos, la probabilidad de que un estudiante resultara haciendo buenas pruebas de ICFES, habiendo sido educado por un profesor bueno, era de tan sólo 31% en la Colombia del año 1999. Dados los problemas de calidad a nivel del profesorado y del estudiantado, en Colombia la mayor probabilidad condicionada es la de tener profesores regulares y alumnos regulares (45%).

Y dicha probabilidad condicionada a nivel de malos profesores y malos alumnos no es nada despreciable (29%). Estos resultados muestran que una elevada proporción de do-

**Sólo los mejores
pueden ser maestros,
siendo entonces
una profesión
respetada, apetecida
y con base en la cual
se puede tener
una vida decorosa.**

centes clasificados como regulares viene determinando que un grueso de los estudiantes resulte igualmente mediocre (ver cuadro 2).

Es probable que esta deficiente estructura educativa esté mejorando

en el margen, gracias al nuevo estatuto de profesionalización docente que entró en vigencia en 2002. Éste modificó los mecanismos de ingreso y ascenso de acuerdo con el mejor desempeño profesoral. La mala noticia es que los incentivos monetarios y de carrera pedagógica no parecen suficientes para atraer mejores maestros. De hecho, durante 2000-2003, el número de docentes se redujo en 26.000, al tiempo que se tenían unas 24.000 plazas públicas vacantes al cierre de 2005.

Conclusiones

Como vemos, las fallas educativas se están generando desde los niveles más bajos y después afectan todo el desempeño hacia arriba. Por ejemplo, las pruebas ECAES de 2005 en Colombia mostraron que en 4 de los 7 programas de educación evaluados se obtuvieron bajos puntajes en comprensión de lectura; de hecho, los estudiantes de preescolar fueron los de peor desempeño. Además, la evaluación de desempeño docente, que debería efectuarse cada año, ha dejado de realizarse a escala nacional por considerarse que es competencia de las secretarías de educación seccionales organizar el proceso de evaluación.

Si estamos fallando en la generación de incentivos para llegar a tener buenos maestros, especialmente en educación básica, no debemos sorprendernos después del mal desempeño de los estudiantes. Esto contrasta con lo que ocurre en el caso de Finlandia y en buena parte de Asia, donde se practica un estricto proceso de selección. Gracias a ello, sólo los mejores pueden ser maestros, siendo entonces una profesión respetada, apetecida y con base en la cual se puede tener una vida decorosa. 

**Cuadro 2. Puntaje ICFES vs. calidad profesoral
(probabilidad condicionada %)**

Profesores	Estudiantes				Total
		Bueno	Regular	Malo	
	Bueno	31	39	30	100
	Regular	17	45	38	100
	Malo	28	43	29	100

Fuentes: cálculos Anif con base en ICFES y Ministerio de Educación.

Seguridad: condición necesaria para el bienestar

Juan Carlos Pinzón, Juliana García y Diana Quintero *

En Colombia, con el paso de los años, la seguridad se ha convertido en un bien público cada vez más necesario, no sólo en términos sociales, sino económicos. Es evidente el impacto negativo de 50 años de violencia sobre indicadores que van desde la pérdida de capital físico, humano y social, hasta el desincentivo a la inversión y la disminución del crecimiento económico. En este sentido, el tema de la seguridad ha pasado a ser un asunto de interés general y prioritario para el desarrollo integral del país. Desde hace más de cuatro años, los colombianos hemos evidenciado el impacto que la seguridad tiene en el avance hacia mejores condiciones de vida, tanto a nivel económico como social.

El dividendo social de la Seguridad Democrática

Si bien es cierto que la seguridad ha sido universalmente concebida como el estado o sensación que produce la minimización de riesgos,

peligros y amenazas que comprometan la existencia de quien la percibe (Pinzón y Bedoya, 1999 y Saint-Pierre, 2007), este concepto ha ido evolucionando a través de los años, en la medida en que la naturaleza y la dinámica de los “riesgos, peligros y amenazas” ha cambiado. En este sentido, durante las últimas décadas los estados han dejado de ser los únicos blancos de amenazas y a la vez han dejado de ver a los demás países como sus principales factores de riesgo. Así, el mundo ha pasado de un concepto de seguridad nacional, manejado durante la Guerra Fría, a un concepto mucho más amplio de seguridad multidimensional, en donde se extiende el rango de posibles perceptores y emisores de amenazas. En el marco de esta nueva definición, diferentes tipos de actores internos pasan a ser riesgos potenciales, no sólo para el Estado, sino para individuos, instituciones y minorías (Saint-Pierre, 2007).

Con base en esta visión multidimensional de la seguridad y teniendo

en cuenta el contexto histórico del país durante los últimos 50 años, donde el Estado colombiano ha librado una lucha permanente con diferentes grupos que amenazan constantemente el desarrollo político, económico y social del país y sus habitantes, es evidente que la seguridad es condición necesaria para lograr mayores niveles de desarrollo y bienestar.

Es importante recordar que en la medida en que el comportamiento futuro de los agentes económicos depende tanto de sus expectativas como del grado de incertidumbre sobre el comportamiento económico, social y político¹ (Lucas, 1971, y Sargent, 1981), un menor grado de incertidumbre implica una disminución en el costo de transacción de la inversión

* Los autores agradecen de manera especial a Dora Elisa Laverde y Martha Rueda de la Dirección de Estudios Sectoriales del Ministerio de Defensa, así como a Luisa Navas, asesora del Viceministerio para la Estrategia y Planeación.

¹ Teoría de las expectativas racionales.

y por ende un mayor nivel esperado de rendimientos al capital (Trujillo y Badel, 1998; Echeverry, 2001; y Arias, 2003).

Así, el efecto inmediato de un mayor nivel de seguridad es un aumento de la capacidad productiva de la economía y en consecuencia un mayor crecimiento económico. Por ende, los logros en seguridad terminan reflejándose en una mayor satisfacción de las necesidades básicas de la población (educación, salud, vivienda, entre otros) y por lo tanto, en un mayor bienestar social. De esta forma, se crea un círculo virtuoso en donde el punto de partida es la inversión en seguridad, la cual crea y fortalece una serie de medios (confianza y estabilidad, inversión privada, crecimiento económico e inversión social), para así alcanzar el fin último de un mayor nivel de bienestar social de la población. La mejora en las condiciones de seguridad de los colombianos, gracias a las mejoras en el entorno de seguridad,

ha redundado en mayores niveles de certidumbre y, por ende, de confianza en las perspectivas futuras del país.

Es evidente que la inversión en seguridad es una inversión social por excelencia.

Las premisas que establece el denominado círculo virtuoso seguridad-prosperidad social han sido corroboradas por diferentes estudios económicos, entre los que sobresalen el de Arias *et al.* (2003) al demostrar que un aumento de 0.32% del PIB en el gasto militar tiene un efecto positivo sobre la inversión, el Producto y el consumo para un período de 10 años. Arias encuentra que este resultado es consecuencia de una menor destrucción de capital físico, social y humano, lo cual se refleja en una acumulación de capital y, por lo tanto, en crecimiento económico a largo plazo. De la misma forma, Benoit (1978), al estudiar el comportamiento del gasto militar en 44 países en vía de desarrollo, concluye que aparte

del mayor nivel de crecimiento económico que genera el gasto militar a través de un aumento en el nivel de la inversión privada, los programas en defensa y seguridad suelen hacer contribuciones sociales a la economía, como por ejemplo facilitando el acceso de gran parte de la población a servicios sociales básicos como educación, salud, entrenamiento vocacional y técnico y alimentación, entre otros. Así mismo, el sector Defensa contribuye financiera y técnicamente en el desarrollo de programas de mejoramiento y construcción de nueva infraestructura física (tal es el caso de los batallones de ingenieros, por ejemplo) y en el desarrollo de tecnologías en áreas militares —marítima, aviación, transporte, entre otras—, que puedan ser usadas y potencializadas a otros sectores económicos.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD)

Bajo la premisa del círculo virtuoso se concibió la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), la cual evolucionó hacia la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Estas políticas han sido el eje principal y transversal del desarrollo integral del país durante los últimos años.

La PSDS cubrió el período 2002-2006 y su principal propósito fue la protección de todos los colombianos a través de la recuperación del territorio nacional, especialmente aquel afectado por los grupos armados ilegales. Esta política nació de la convicción de que el logro de mejores condiciones de seguridad en el país se traduciría en prosperidad y bienestar para todos. Gracias a la visión y liderazgo del presidente Uribe, se avanzó significativamente en el control del territorio nacional.

En efecto, se incrementó el número de unidades militares y policiales, lo cual implicó un aumento del pie de



Fuente: Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007.

fuerza de 32% entre 2002 y 2006. Adicionalmente, todas las unidades fueron dotadas con más y mejores medios tales como helicópteros, aviones, buques e inteligencia, facilitando así su movilidad a lo largo del territorio nacional.

La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)

Teniendo en cuenta los contundentes resultados de la PDS, se hizo evidente la necesidad de dar algunos giros en la Política para adaptarse al nuevo escenario planteado por la transformación en el accionar de los grupos armados ilegales. Así, la PCSD es un esfuerzo para consolidar la visión de seguridad democrática, que desde su primera administración tuvo el presidente Uribe.

El sector de Defensa busca obtener resultados contundentes relacionados con la derrota a los terroristas, la modernización de la fuerza pública, la utilización en forma eficiente y transparente de los recursos y el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad.

En efecto, la nueva posición estratégica del Estado, lograda durante el cuatrienio 2002-2006, trajo consigo nuevos retos. Las FARC cambiaron su estrategia nuevamente hacia una de guerrillas, haciendo uso de emboscadas esporádicas y acciones terroristas. Concentraron toda su atención en la protección de sus activos primordiales (los secuestrados, los cabecillas y el narcotráfico). La desmovilización de los grupos ilegales de autodefensa generó, en algunas

de sus antiguas zonas de influencia, bandas criminales mancomunadas con el narcotráfico. Los narcotraficantes, por su parte, pasaron de sembrar grandes extensiones de coca a concentrarse en pequeñas parcelas, en áreas remotas y de difícil acceso. Así, la PCSD profundiza en algunos de los objetivos propios de la Seguridad Democrática e incluye nuevas acciones para abordar elementos propios de la problemática actual. Dado que las FARC se concentraron en la protección de sus activos primordiales, la PCSD busca atacar directamente estos frentes, reduciendo las capacidades de maniobra y financiamiento de este grupo terrorista.

A través de 5 objetivos estratégicos y 28 planes y programas, el sector de Defensa busca obtener resultados contundentes relacionados con la derrota a los terroristas, la modernización de la fuerza pública, la utilización en forma eficiente y transparente de los recursos y el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad. Con la PCSD se busca la recuperación social del territorio nacional mediante la acción integral.

El proceso de consolidación del control territorial se está llevando a cabo desde el año 2006 en tres fases, dependiendo de las características de seguridad de cada una de las zonas del país. La Fase 1, Control de área, se implementa en zonas donde persiste la presencia activa de los grupos armados ilegales, estructuras del narcotráfico y bandas criminales (identificadas con rojo). La Fase 2, Estabilización, en las zonas ya controladas, pero que necesitan unas condiciones mínimas de seguridad para iniciar los procesos de recuperación institucional (identificadas con amarillo). La Fase 3, Consolidación, en zonas previamente

estabilizadas, aumentando el bienestar de la población a través del normal funcionamiento de las instituciones del Estado (identificadas con verde).

El círculo virtuoso en la práctica: logros alcanzados por la Seguridad Democrática y su fase de Consolidación.

Los logros alcanzados a través de la PDS fueron contundentes. La percepción de seguridad de los colombianos había mejorado significativamente en 2006, así como la confianza inversionista, gracias a la reducción del accionar de los grupos armados ilegales y la presencia del Estado en municipios que antes estaban en control de los terroristas. Los principales indicadores de criminalidad son ilustrativos: entre los años 2002 y 2006 se redujo así como el número de homicidios en un 40%, el número de secuestros extorsivos en un 83%, el número de víctimas en homicidios colectivos en un 72%, los atentados terroristas en un 61% y los secuestros en retenes ilegales en un 99%.

Igualmente, la PCSD ya ha tenido importantes resultados. La fuerza pública no sólo ha seguido recuperando el control del territorio nacional, sino que al mismo tiempo ha consolidado su presencia de forma integral en todo el país, llegando para quedarse, brindando seguridad y satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población.

Este mayor control territorial por parte de la fuerza pública y sus beneficios están siendo demostrados continuamente a través de la reducción sustancial de los indicadores de violencia y criminalidad a nivel nacional. En efecto, los homicidios y los actos terroristas fueron, en 2007, los más bajos que se hayan registrado en los últimos 20 años. El secuestro, delito repudiado por todos los colombianos, registró una caída de 87% entre 2002 y 2007: mientras que en 2002 hubo

1.709 secuestros extorsivos, en 2007 se presentaron 226 casos (23% menos que en 2006), la menor cifra registrada desde 1996.

Así mismo, los casos de masacres se redujeron ostensiblemente, al pasar de 115 casos con 680 víctimas en 2002 a 26 casos con 128 víctimas en 2007. Los actos terroristas contra la infraestructura física disminuyeron considerablemente en el año 2007, al presentarse una reducción de 40% con respecto a 2006. Si se compara con el año 2002, la caída que se observa es de 77%. Es de destacar que en 2007 no se dio ni una sola toma de población, dejando en el pasado las escenas en donde se veían pueblos y poblaciones destruidas.

Uno de los mejores indicadores del desmantelamiento de los grupos armados ilegales es el número de desmovilizados, que muestra que sus miembros prefieren estar en la legalidad que en la ilegalidad al ver mejores opciones afuera, lo cual se constituye en un síntoma claro del resquebrajamiento existente al interior de los grupos. En 2007 se desmovilizaron 3.192 integrantes de las FARC, el ELN y grupos disidentes, lo cual representa el mayor número de desmovilizados individuales en toda la historia.²

Por otro lado, con base en un indicador ponderado se establecieron los avances en materia de consolidación territorial, teniendo en cuenta los tres colores de la estrategia. Los resultados son contundentes: mientras que en el año 2002 el 48% de la población colombiana habitaba en zonas rojas, en 2007 este porcentaje se redujo a 14%. Así, a inicios del año 2008 más del 51% de los colombianos había recuperado el derecho a vivir en una zona libre del control de grupos armados ilegales. Incluso aquellos que todavía se estima viven en zonas consideradas rojas (14%), han mejorado sus condiciones iniciales. Una evidencia más de que el círculo virtuoso se cumple en Colombia.

Con la puesta en marcha de la PCSD se vienen fortaleciendo diversos aspectos como la producción y uso de la inteligencia, la manera de planear y realizar las operaciones, el aumento racional y sostenible del pie de fuerza, la movilidad de las tropas y, en especial, la cultura de respeto a la legalidad y los derechos humanos que le ha permitido a la fuerza pública contar con la mayor favorabilidad popular de su historia.

Las reformas operacionales y en materia de inteligencia llevadas a cabo en el último año y medio han tenido efectos positivos importantes sobre el nivel operacional de la fuerza pública. Gracias a esto, los grupos terroristas han sido severamente golpeados desde una perspectiva estratégica. Varios de los mandos más destacados de las FARC, como Raúl Reyes, el Negro Acacio, Martín Caballero, J.J, Cristóbal y Martín Sombra, entre otros, han sido neutralizados. Se ha afectado la capacidad de comando y control, se presentan constantes insubordinaciones de mandos medios, continúa su aislamiento y disminución de efectivos y como consecuencia se percibe una reducción drástica en su moral de combate, tal como quedó en evidencia en el caso de la muerte de Iván Ríos a manos de su jefe de seguridad.

Es importante recalcar que estos resultados en términos operacionales han sido producto de la sinergia creada en torno a varios elementos, la cual incluye el proceso de modernización e incremento de legitimidad de la fuerza pública, el importante aumento del pie de fuerza, la inversión en equipos y tecnología de punta y el

trabajo conjunto y coordinado de las cuatro fuerzas.

Los logros descritos anteriormente han tenido efectos sobre la recuperación de los indicadores económicos, relacionados, principalmente, con los costos directos e indirectos generados por la violencia. En términos de los costos directos, se ha recuperado sustancialmente la capacidad pro-

Se ha recuperado sustancialmente la capacidad productiva de la economía a través de la defensa y salvaguarda del capital físico, humano y los recursos naturales que intervienen en el desarrollo económico del país.

ductiva de la economía a través de la defensa y salvaguarda del capital físico, humano y los recursos naturales que intervienen en el desarrollo económico del país. En cuanto a los costos indirectos, relacionados con la reducción de la inversión privada y el aumento de los costos de transacción, en los últimos años se ha visto un cambio de tendencia: mayor inversión extranjera y privada y menores costos de transacción. Así, al observar diferentes agregados macroeconómicos se confirma la premisa de que la seguridad es el punto de partida para el desarrollo integral del país. El mayor nivel de seguridad creó un clima de confianza que se convirtió en el caldo

² Estos datos de criminalidad y violencia los consolida el Centro de Información y Estadística (CIE) de la Dirección de Estudios Sectoriales del Ministerio de Defensa Nacional. Los datos son tomados de las siguientes fuentes: Policía Nacional, Ejército Nacional, ISA, Ecopetrol, Fondelibertad, Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) y Presidencia.

de cultivo para la recuperación económica. La inversión –pública y privada– es el principal motor de dicha recuperación.

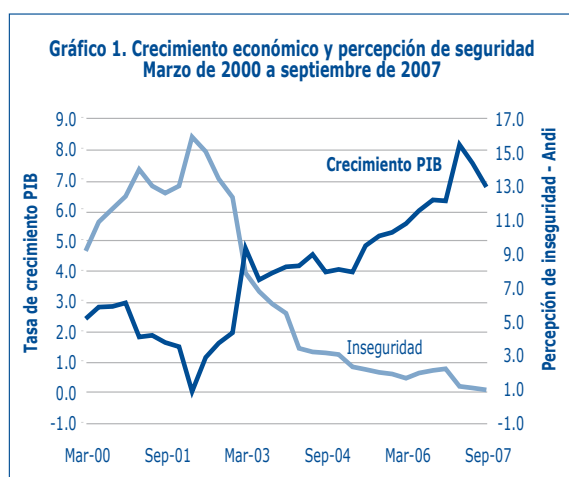
Lo anterior coincide con los resultados de la encuesta anual de la Asociación Nacional de Industriales (Andi) a septiembre de 2007, donde a partir del año 2003 los industriales perciben la inseguridad como un problema cada vez menos relevante en su actividad. El gráfico 1 habla por sí solo: a menor percepción de inseguridad, mayor crecimiento económico.

El aumento en la inversión y el crecimiento económico, propiciados por una mayor inversión en seguridad, se han convertido en los primeros eslabones del círculo virtuoso seguridad-prosperidad social para el país. Aunque los efectos finales de este círculo son de mediano y largo plazo, en el caso colombiano ya se empezaron a obtener algunos resultados en términos de bienestar social. En efecto, como muestra el gráfico anterior, el crecimiento económico se ubica en cifras cercanas al 6.5% del PIB para 2007, la más alta desde 1979.

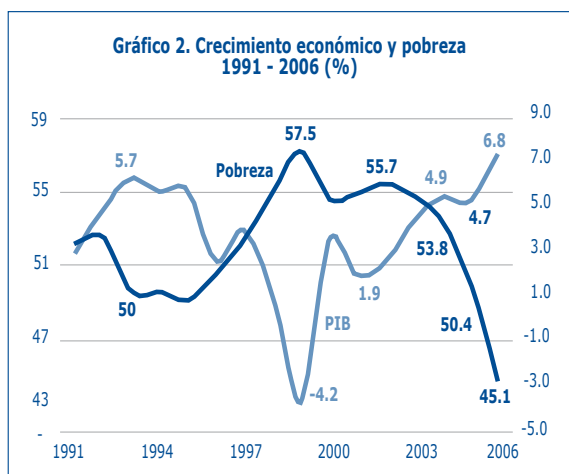
El desempleo cayó a un dígito, llegando a 9.4%, una disminución de 6 puntos porcentuales con respecto a 2002. La pobreza sigue reduciéndose, manteniendo la tendencia desde el año 2002: pasó de 55.7% en 2002 a 45.1% en 2006 (gráfico 2). Por otro lado, la ocupación hotelera alcanzó el 63% en 2007, 23 puntos por encima del año 2002. Y más de 1.200.000 extranjeros visitaron nuestro país en 2007.

El gasto en seguridad y defensa

Por supuesto, estos resultados han sido el producto de la decisión política de invertir en seguridad en



Fuente: Dane y Andi, Encuesta de Opinión Industrial Conjunta.



Fuentes: Dane y DNP.

el país, la cual ha requerido recursos importantes. Como nunca antes, se ha invertido de manera sostenida en la seguridad de los colombianos, todo basado en una política con claros lineamientos y mostrando logros contundentes, tal como se describió anteriormente.

La implementación de la PDSD requirió un nivel de gasto alrededor del 5.1% del PIB anual entre 2002 y 2006. La mayor parte de dicho gasto se concentró en el rubro de servicios personales, lo cual se explica principalmente por un aumento de 32% del pie de fuerza durante este período. Dicho aumento permitió la creación de nuevas unidades militares y de policía, con el

fin de ampliar su cubrimiento dentro del territorio nacional. El presupuesto de inversión, por su parte, se destinó a fortalecer la capacidad de apoyo táctico de las fuerzas, adquirir nuevos helicópteros de transporte y ataque, un avión plataforma, buques Nodriz y 25 aviones Súper Tucano.

Para hacer realidad la PCSD desde 2006, adicionalmente al presupuesto anual ordinario, el Ministerio de Defensa ha venido realizando inversiones extraordinarias por \$7.5 billones (a precios constantes de 2006) entre 2007 y 2010, provenientes de una reforma tributaria aprobada por el Congreso de la República en diciembre de 2006. Esta reforma tuvo el respaldo no sólo del Congreso de la República, sino también de un sector de la sociedad que contribuyó con su respectivo aporte económico, consciente de que los recursos para fortalecer la seguridad, lejos de ser un gasto estéril, son una importante y rentable inversión.

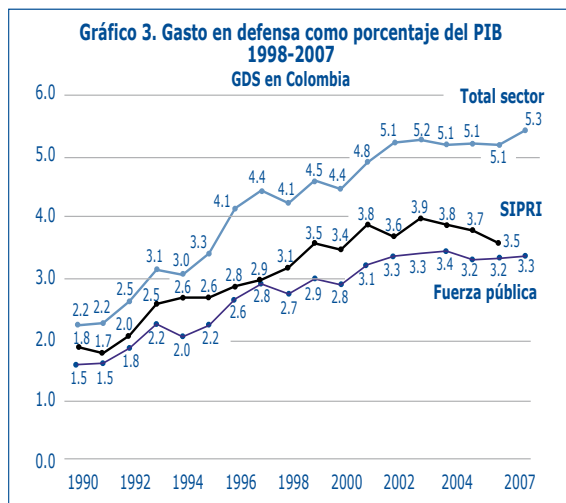
Así, en el año 2007 se asignó el 5.3% del PIB al presupuesto del sector de seguridad y defensa. Si sólo se toma el presupuesto de la fuerza pública, este porcentaje es del 3.3% del PIB, tal como lo muestra el gráfico 3. Vale la pena resaltar que el monto presupuestal del gasto en defensa y seguridad en Colombia, como porcentaje del PIB, se ha mantenido estable en los últimos años. Para 2008 se espera que el gasto de la fuerza pública pase a ser del 3.9% del PIB, dado que en este año se espera realizar un importante esfuerzo presupuestal para las adquisiciones de fortalecimiento de la fuerza pública, financiado con recursos extraordinarios.

El enfoque para los años 2002-2006 fue el fortalecimiento del pie de fuerza para alcanzar el control territorial. A

partir de 2007, una vez avanzado en dicho control, el enfoque ha sido el del fortalecimiento de las capacidades militares y policiales para consolidar los logros ya obtenidos. Las principales inversiones se destinarán a cuatro áreas principales: movilidad, inteligencia, pie de fuerza y mantenimiento de capacidades estratégicas de la fuerza pública, tal como se detalla en el cuadro 1.

En cuanto a la movilidad, se busca proveer los equipos de transporte aéreo, fluvial, marítimo y terrestre para aumentar la capacidad de la fuerza para cubrir una mayor proporción del territorio, garantizando una más rápida capacidad de respuesta de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. A través del programa de inteligencia, se busca dotar a la fuerza pública con equipos y sistemas adecuados, así como con el entrenamiento y capacitación necesaria para la optimización de los mismos, lo cual garantizaría la producción de inteligencia acertada y oportuna.

La inversión para un mayor pie de fuerza busca cerrar los faltantes para adelantar las tareas de consolidación



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, cálculos de la Dirección de Estudios Sectoriales.

del control territorial. La mayor parte del aumento se registrará en la Policía Nacional, para el cubrimiento de las ciudades. Vale la pena mencionar que el aumento programado hasta el año 2010 es en todo caso menor al aumento observado en años anteriores.

Otra de las áreas de inversión está relacionada con el mantenimiento de capacidades estratégicas, lo cual se refiere a la modernización de las unidades estratégicas de las Fuerzas Militares, utilizadas en contra del terrorismo y el narcotráfico, a través de procesos de

repotenciación y modernización. Este programa de inversiones será permanentemente evaluado y no se descartará la posibilidad de completar los programas de inversión necesarios para una adecuada defensa de la soberanía y los intereses nacionales.

Vale la pena hacer unas comparaciones internacionales con el fin de observar qué tan alejado se encuentra el país y su realidad del comportamiento promedio en términos de gasto militar frente a países similares o en condiciones muy parecidas. Para tal efecto se

toman las cifras del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), fuente altamente utilizada para hacer tales comparaciones.³

En el contexto latinoamericano, Colombia es el segundo en términos de su gasto promedio (entre 1998 y 2006) como porcentaje del PIB, después de Chile. Sin embargo, si se tienen en cuenta los crecimientos del total del gasto en millones de dólares (a precios de 2005), Colombia aparece como el cuarto país de la región en cuanto al crecimiento promedio del gasto en defensa y seguridad (GDS) entre 1998 y 2006, superado ampliamente por Venezuela, Chile y Ecuador. Esto coincide con la explicación de que el país estuvo durante muchos años rezagado en términos de su gasto en defensa (algo difícil de entender en medio de

³ El SIPRI realiza una consolidación de los datos en materia de gasto militar, utilizando información suministrada por los diferentes países, en donde cada uno cuenta con su propia metodología de cálculo. Esto constituye una dificultad desde el punto de vista metodológico, dado que no hay unificación en aspectos relativos a la información presupuestal (apropiaciones, compromisos o pagos), ni tampoco en torno a las entidades que para cada país hacen parte de la estructura de defensa. Esto explica las diferencias que existen en las cifras reportadas para Colombia con respecto a las cifras del Ministerio de Defensa Nacional.

Cuadro 1. Distribución de los recursos adicionales por capacidades

Fortalecimiento de las capacidades para enfrentar las amenazas	Valor (\$ millones de 2006)
Movilidad	1.894.874
Inteligencia/comunicaciones	267.297
Pie de fuerza (incluye activación y sostenimiento 4 años)	2.815.695
Total 37.896	
Armamento, material de guerra e infraestructura	500.719
Operación asociada a inversión	393.770
Otros proyectos de fortalecimiento	
Acción integral y otros programas sectoriales	160.437
Total	6.032.792
Mantenimiento de las capacidades estratégicas mínimas	1.507.290
Total	7.540.082

Fuente: documento Conpes 3460, 2007.

**Cuadro 2. Gasto militar como porcentaje del PIB
contexto latinoamericano
1998 - 2006**

Gasto militar como % del PIB (1998 - 2006)				Promedio
Posición	País	Máxima	Mínima	
1	Chile	4.0	3.4	3.7
2	Colombia	3.9	3.1	3.6
3	Ecuador	2.7	1.7	2.2
4	Bolivia	2.1	1.6	1.8
5	Brasil	2.1	1.5	1.7
6	Uruguay	1.9	1.2	1.6
7	Perú	1.9	1.3	1.5
8	Venezuela	1.7	1.2	1.4
9	Argentina	1.4	0.9	1.2
10	Paraguay	1.3	0.7	0.9
11	Nicaragua	0.9	0.7	0.8
12	El Salvador	0.9	0.6	0.7
13	R. Dominicana	1.0	0.4	0.6
14	Guatemala	0.9	0.3	0.6
15	México	0.6	0.4	0.5

Fuente: GM. SIPRI; Tasa de crecimiento del PIB. World Bank World Development Indicators.

**Cuadro 3. Gasto militar como porcentaje del PIB
países con violencia interna
1998 - 2006**

Gasto militar como % del PIB (1998 - 2006)				Promedio
Posición	País	Máxima	Mínima	
1	Israel	9.7	8.0	8.5
2	Burundi	8.0	5.5	6.6
3	Etiopía	10.7	2.3	5.2
4	Rusia	4.3	3.3	3.9
5	Pakistán	4.8	3.3	3.8
6	Colombia	3.9	3.1	3.6
7	Argelia	4.0	2.8	3.4
8	Sri Lanka	4.5	2.5	3.3
9	Sudán	4.8	2.3	3.3
10	India	3.1	2.6	2.9

Fuente: GM. SIPRI; Tasa de crecimiento del PIB. World Bank World Development Indicators.

fuertes amenazas internas) y desde el año 1998 tomó la decisión de invertir en seguridad, confiando en las externalidades positivas de dicha inversión, y alcanzando niveles similares a los de otros países de la región, pero con un crecimiento menos elevado.

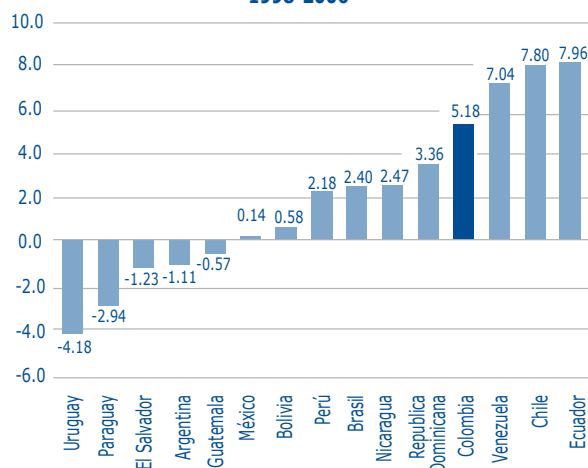
Adicionalmente, es importante tener en cuenta que Colombia tiene desde hace muchos años una amenaza interna que ha tenido que contrarrestar, lo cual no sucede en ningún país latinoamericano, con excepción de Haití. Un país como Nicaragua, el cual estuvo en conflicto en la década

del ochenta, registra gastos militares hasta del 4% del PIB en su etapa de posconflicto. En efecto, al comparar el gasto militar colombiano con algunos países catalogados con problemas de seguridad interna (cuadro 3), Colombia registra un gasto promedio del 3.6% del PIB, bastante inferior a países como Israel, que lidera la tabla, registrando niveles de gasto militar promedio del 8.5% del PIB entre 1998 y 2006. Se puede concluir que si bien Colombia tiene un GDS relativamente alto en la región, el nivel del gasto no es lo suficientemente cuantioso para un país que actualmente enfrenta amenazas internas de las características particulares que se han mencionado en este documento.

Retos para el futuro

Como producto de los avances en seguridad, los colombianos tenemos mayor confianza y mayor bienestar. Ya

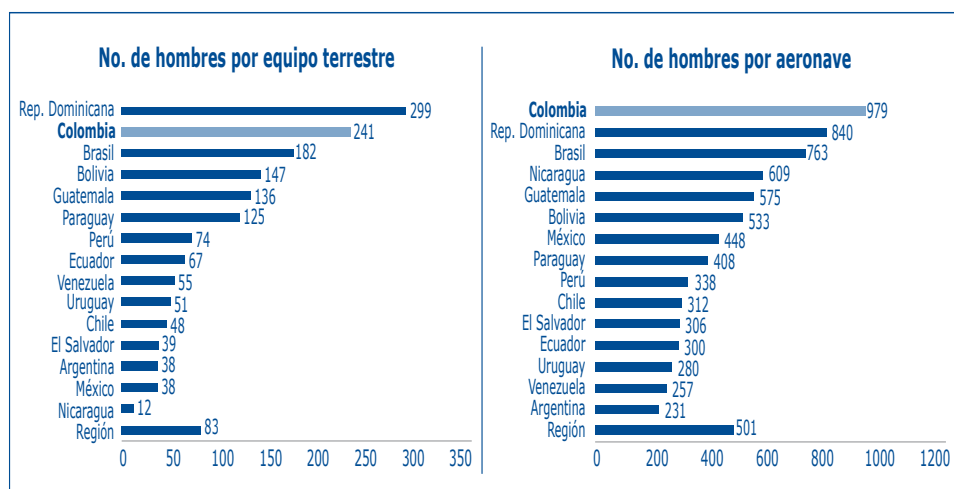
**Gráfico 3. Variación del Gasto Militar en América Latina
1998-2006**



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, cálculos de la Dirección de Estudios Sectoriales.

se ha alcanzado un punto de quiebre y el principal reto es consolidar lo que se ha logrado, darle continuidad y, sobre todo, garantizar su irreversibilidad. Por esto, la seguridad democrática es una labor de largo plazo e implica un nivel de inversión sostenido, el cual compense el rezago que históricamente ha tenido el país en términos de gasto militar. Dicho rezago no sólo se hace evidente al comparar las cifras presupuestales con otros países, sino al verificar el acceso y la capacidad de acumulación de factores de producción con los que cuenta el país a la hora de producir seguridad como un bien de primera necesidad.

Si bien la inversión realizada durante los últimos años le ha permitido a la fuerza pública incorporar gran cantidad de hombres a sus filas, esta nueva capacidad humana se encuentra en una posición desfavorable con relación al capital y a la tecnología de los cuales disponen. El déficit en materia de equipos, tanto terrestres como aéreos, es evidente. Colombia es el segundo país que mayor número de hombres concentra por cada equipo terrestre que posee (241 hombres por equipo); mientras que en términos de equipos aéreos, la fuerza pública concentra 979 hombres por cada equipo. Bajo estas circunstancias, la



Fuentes: The Military Balance 2007. Cifras de Colombia: FFMM y Ponal.

capacidad del pie de fuerza no podrá ser potencializada mientras no se realice una inversión considerable en capital y tecnología. Es por eso que se hace necesario, de cara al futuro, hacer renovaciones o reemplazo del material y equipo cuya vida útil se encuentre agotada.

Más allá de la compensación del rezago en la inversión en seguridad, el país cuenta con otro tipo de condiciones que implican un mayor y sostenido gasto militar. En primer lugar, el país debe estar atento a cualquier transformación en el accionar de los grupos armados ilegales, incluyendo el narcotráfico, que implique hacer cambios en la estrategia. Así mismo, los actuales procesos de desmovilización y reinserción, y teniendo en cuenta las experiencias de posconflicto vividas en los países centroamericanos, hacen prever un aumento en los índices de inseguridad en las ciudades, situación que ya empezó a contrarrestarse a través de la PCSD y los esfuerzos de la Policía Nacional en el mediano plazo.

Por otro lado, en los próximos años Colombia deberá empezar a asumir responsabilidades que hoy se financian con apoyo del gobierno norteamericano, lo cual implica un aumento considerable de recursos para continuar con los programas exitosos. Adicionalmente, es de la mayor importancia tener en cuenta

que, para la defensa de la soberanía del país, éste debe contar con una capacidad tanto en términos de equipos, como en tecnología y niveles de entrenamiento.

Adicionalmente, es muy importante que el país empiece a dar el debate sobre las implicaciones, en términos de gasto, del posconflicto. Experiencias internacionales muestran que sociedades en posconflicto tienen un nivel promedio de gasto militar del 4.7% del PIB anual, el cual dedican a este tipo de tareas (Collier y Hoeffler, 2006). Preguntas como: ¿cuáles serían los escenarios a enfrentar y qué medidas tendrían que ser implementadas? ¿cómo se ajustaría el sector Defensa a nuevos escenarios? ¿cómo se logra la sostenibilidad de los resultados obtenidos en materia de seguridad? ¿cuáles serían las áreas prioritarias de inversión? son de la mayor importancia, y el reto es darles respuesta de manera que se logre planear el futuro sin improvisaciones.

Vale la pena resaltar que desde el Ministerio de Defensa se viene asumiendo un papel importante en la búsqueda de respuestas a las anteriores preguntas, llevando a cabo diversos estudios basados en escenarios futuros, análisis del gasto futuro del sector y proyectando la estructura de fuerza que el país necesitaría bajo

diversos escenarios.

Las lecciones de la historia, y particularmente la de las guerras pasadas, nos presentan tres importantes recomendaciones: la primera es que para evitar las guerras se requiere contar con una capacidad disuasiva suficiente frente a las potenciales amenazas. En segundo lugar, para evitar confrontaciones es necesario que las posibles contrapartes comprendan que se está preparado para afrontar cualquier eventualidad con éxito. Por último, no ha

existido en la historia de la humanidad una nación importante en el contexto internacional que no haya desarrollado un poderío militar creíble. **ANIF**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, A. and L. Ardila, "Military Expenditure and economic Activity. The Colombian case", Documentos CEDE, No. 20, Agosto 2003.
- Benoit, E. (1978), "Growth and Defense in Developing Countries", *Economic Development and Cultural Change*, 26(2), 271.
- Echeverry, J. C., N. Salazar y V. Navas, 2001, "¿Nos parecemos al resto del mundo? El conflicto colombiano en el contexto internacional", en *Archivos de Economía* No.115, DNP, Bogotá.
- Lucas R. E., Investment under Uncertainty (with Edward C. Prescott), *Econometrica* 39, 1971.
- Lucas R. E. and T. J. Sargent (ed), *Rational Expectations and Econometric Practice*, 1981.
- Pinzón B. y Bedoya V., Economía de la defensa. Algunos aportes y aplicaciones al caso colombiano, 1999. (Tesis de grado U. Javeriana)
- Saint-Pierre, H., 2007, "Defensa y seguridad" en Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Argentina: Red de Seguridad y Defensa de América Latina - RESDAL.
- Trujillo, E. y Badel M., "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia 1991-1996", *Archivos de Macroeconomía*, 1998.

Retos del crecimiento económico en Colombia

Juan Mauricio Ramírez *

El balance de la economía colombiana en 2007 es excepcional: crecimiento económico de 7.5%, tasa de desempleo de un dígito en diciembre, exportaciones de bienes y servicios mayores a US\$30.000 millones duplicándose con respecto al nivel que tenían en 2003. A ello se agrega una tasa de inversión mayor al 27% del PIB, crecimiento de las importaciones de bienes de capital de 27.5% e Inversión Extranjera Directa superior a US\$9.000 millones, US\$159 por habitante, cuando en 2002 dicho monto no superaba los US\$52.

Así como es pertinente evaluar la viabilidad de mantener este crecimiento a corto plazo, es todavía más relevante adoptar una perspectiva de largo plazo e identificar las principales políticas que harían posible que la economía colombiana creciera a tasas de 7% por año durante los próximos 25 años. Éste es justamente el reto que se plantea en la Visión 2032 la Comisión Nacional de Competitividad, con el fin de convertir a Colombia en un país de ingresos medios altos, similares a los

que actualmente ostentan países como Portugal o Corea, reducir la tasa de pobreza a 15% (frente al 45% actual) y disminuir la tasa de informalidad de casi 60% a 35%. El logro de estas metas tendría un efecto tan grande sobre el bienestar de los colombianos que, parafraseando a Lucas (1988), “una vez uno comienza a pensar en eso, es difícil pensar en algo diferente”.¹

¿Es sostenible el actual crecimiento de la economía colombiana?

La mayoría de los analistas económicos no cree que la economía pueda continuar creciendo al 7%, como lo ha hecho, en promedio, en los dos últimos años, más aun cuando este crecimiento ha estado impulsado por una expansión de la demanda interna de casi 10% por año y más de 8% desde 2004.

De acuerdo con estimaciones del Banco de la República, en 2007 el Producto efectivo superó al Producto potencial en 2.8% en promedio, lo cual explica los aumentos en las

tasas de interés de intervención con el fin de llevar el crecimiento económico a una senda compatible con el crecimiento potencial. Actualmente éste se situaría entre 5% y 6%, dado el gran dinamismo de la inversión y la recuperación de la productividad durante los últimos años.

En general, la existencia de excesos de gasto en una economía se manifiesta en dos aspectos: a) en el surgimiento de presiones inflacionarias (en ausencia de una apreciación nominal importante), especialmente por el ajuste de precios de los bienes y servicios no transables; y b) en aumentos en el déficit en la cuenta corriente debido a que el crecimiento del gasto doméstico se refleja en una mayor demanda de importaciones que se traduce en un aumento en el déficit de la balanza comercial.

* Vicepresidente técnico, Consejo Privado de Competitividad.

¹ R. Lucas (1988), “On The Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42, North-Holland.

La economía colombiana presenta ambos: la inflación pasó de 4.5% en 2006 a 5.7% en 2007, y el déficit en cuenta corriente, como proporción del PIB, aumentó de 1.5% a 3.4% en los últimos dos años. Sin embargo, estos resultados requieren un análisis más detallado.

La aceleración de la inflación en 2007 se explicó en un 74% por la aceleración de la inflación de alimentos. La mitad de esta contribución obedeció a los precios de la carne, principalmente por los efectos de la mayor demanda de Venezuela, y más de una tercera parte por la inflación de alimentos primarios debido a factores climáticos. De otro lado, la persistencia de niveles altos de inflación de alimentos procesados (9% en 2007) estuvo relacionada con factores externos asociados con la dinámica de los precios internacionales de los bienes básicos. Si a todo lo anterior se agregan los efectos derivados de los aumentos en los precios de los combustibles, se puede concluir que la mayor parte de la aceleración de la inflación en Colombia se explica por factores

diferentes a los posibles excesos de demanda. A pesar de esto, se debe reconocer que un exceso de gasto en la economía no necesariamente se refleja en un aumento en la inflación, en la medida en que puede ir acompañado de una apreciación nominal importante, aunque en todo caso aumenta el precio relativo de los no transables, como en efecto ha ocurrido.

De otro lado, la ampliación del déficit en la cuenta corriente refleja la existencia de excesos de gasto en la economía. Sin embargo, la pregunta central es si dicho déficit es o no sostenible. Aunque la respuesta

a esta pregunta va más allá de los objetivos del presente análisis, se puede afirmar que el aumento en el déficit en la cuenta corriente ha estado asociado, principalmente, con el incremento en la inversión (al tiempo que con una recuperación del ahorro doméstico). Esta ampliación del déficit es sostenible en la medida en que hacia el futuro se prevea un flujo positivo de ingreso (por ejemplo, por las inversiones que se están financiando con el déficit).²

inflacionarias en el mercado laboral (que aún no han tenido lugar de manera generalizada).³

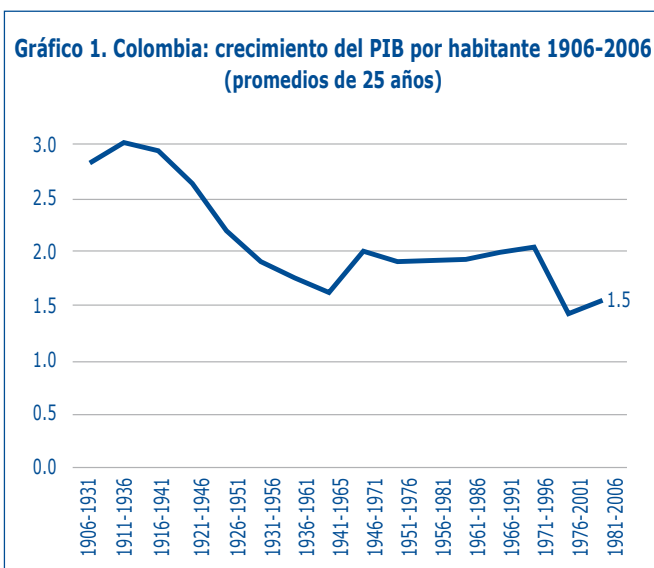
¿Cómo crecer al 7% durante los próximos 25 años?

El crecimiento económico que ha tenido Colombia en las últimas décadas es, a todas luces, insuficiente para generar la prosperidad colectiva y resolver los problemas de pobreza del país. Más aun, ha tenido una tendencia decreciente, como se muestra en el gráfico 1.

Para alcanzar un crecimiento sostenido del 7% durante los próximos 25 años es necesario lograr una transformación productiva que requiere de un conjunto de estrategias y de políticas que han sido consensuadas al interior de la Comisión Nacional de Competitividad entre el sector privado y el gobierno. Dentro de ellas, el aporte de la macroeconomía es clave para garantizar la estabilidad económica, que junto con otros factores como la seguridad, la provisión de justicia y el respeto a

la ley y a los derechos de propiedad constituyen “condiciones de entorno” sin las cuales no es posible lograr dicha transformación productiva.

Pero aunque esos factores son necesarios, no son suficientes: la clave para convertir a Colombia en un país



Fuente: cálculos propios con base en Banco de la República (Greco).

Sin embargo, aunque el déficit en cuenta corriente esté en un nivel que aún se puede considerar sostenible y que la mayor parte de la aceleración de la inflación no se deba a factores de demanda, es indudable que un crecimiento continuo del gasto interno a un ritmo similar al de los últimos años ampliaría el déficit en cuenta corriente y podría comenzar a evidenciar más claramente las presiones inflacionarias de demanda, primero a través de la reconstitución de márgenes de beneficio y del incremento en los precios de insumos claves, como ya ha ocurrido, y también por presiones

² Banco de la República (2007), “¿Está la economía colombiana recalentada?”, Subgerencia de Estudios Económicos, Mimeo.

³ Diferentes estimaciones de la tasa de desempleo no inflacionaria (Nairu) coinciden en situarla por encima de 10%. Ver por ejemplo Julio (2001) y Arango *et al.* (2007).

de ingresos medios altos en 25 años está en variables como la ciencia y la tecnología, la infraestructura y la logística, la educación y el desarrollo de destrezas laborales, el régimen tributario, y la profundización financiera. Además, deben aplicarse estrategias dirigidas a lograr una

a. Ciencia, tecnología e innovación

En ciencia y tecnología, Colombia está rezagada en múltiples aspectos, incluso si se compara con otras economías de la región. Como se muestra en el cuadro 1, el país está rezagado en la proporción de estudiantes graduados en ciencias básicas, en el número de investigadores, en la proporción de académicos con grados doctorales, en el número de publicaciones en revistas científicas, y en la obtención de patentes, entre otros. Un aspecto especialmente preocupante es que la proporción de investigadores empleados por las empresas es atípicamente baja en Colombia.

Mientras que la mayoría de los investigadores es empleada por las universidades, el vínculo entre éstas y las empresas tiende a ser escaso, excepto en contadas y notables experiencias, como la de Tecnova en Antioquia. A ello se agrega que muchos de los recursos para ciencia y tecnología son canalizados hacia las universidades y grupos de investigación, pero, precisamente debido a su escasa articulación con el sector productivo, no se convierten en un factor de innovación.

Sin duda alguna se requiere aumentar el gasto público y privado en investigación y desarrollo pero con énfasis en la innovación, es decir, en el desarrollo de procesos y productos capaces de crear valor. Ello implica poner a las empresas en el centro del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y no en el margen, como ha ocurrido hasta ahora. Para ello se debe impulsar la relación universidad-empresa, consolidar los sistemas de información sobre los beneficiarios de los programas de desarrollo empresarial y entidades otorgantes (Colciencias, Sena, Fomipyme, etc.) y monitorear los resultados de dichos servicios a través de evaluaciones de impacto de las políticas.

b. Infraestructura y logística

En infraestructura y logística hay consenso entre los analistas y gremios del sector de que el problema no es sólo falta de obras, sino ante todo un problema de institucionalidad y regulación. Durante los próximos años es necesario duplicar los recursos para infraestructura (como proporción del PIB) para lograr que Colombia se “desatrase” en esta área. El problema, sin embargo, no es la falta de recursos. Lo que se requiere es un marco regulatorio que incentive la participación privada y fortalezca la capacidad técnica e institucional del sector público para la gestión financiera de proyectos de infraestructura. Con la estructura institucional actual del Ministerio de Transporte y de entidades como el INCO, eso no va a ser posible. Con el esquema institucional vigente para la toma de decisiones, vamos a seguir condenados a producir litigios en lugar de obras y a equivocar las prioridades. Por eso se propone empoderar un Comité Técnico de Logística y Transporte como instancia permanente de coordinación

Se requiere aumentar el gasto público y privado en investigación y desarrollo pero con énfasis en la innovación.

mayor formalización empresarial, a desarrollar sectores de clase mundial y a aumentar la productividad en sectores tradicionales.

El Informe Nacional de Competitividad de 2007, elaborado por el Consejo Privado de Competitividad (CPC), analiza cada una de estas áreas y formula un conjunto de propuestas para lograr la Visión 2032. Las siguientes son algunas de las principales recomendaciones del Informe de Competitividad:

Cuadro 1. Colombia: Indicadores de ciencia y tecnología

	% de graduados en ciencias básicas ¹	No. de investigadores por millón de habitantes (2005) ²	% de investigadores empleados en las empresas ³	Gasto en I&D (% del PIB, 2005) ⁴
Colombia	3.1	125	2.5	0.4
Argentina	10.4	768	12.4	0.5
Brasil	8.4	462	26.3	0.8
Chile	10.0	833	56.1	0.7
México	13.0	321	28.8	0.4
Irlanda	12.2	2688	61.0*	1.3

1: Fuente: Banco Mundial (KAM)

2: Fuente: Unesco

3: Fuente: RICYT (*Forfas)

4: Fuente: OCDE, Unesco y fuentes nacionales.

Fuente: Informe Nacional del Competitividad 2007. Consejo Privado de Competitividad.

entre los sectores público y privado para la toma de decisiones y la identificación de proyectos prioritarios de infraestructura asociados con la competitividad.

Una política de infraestructura y logística debe proponerse el funcionamiento completo de los principales corredores logísticos en forma eficiente y hacer una planeación adecuada de acuerdo con las necesidades de los próximos años. Temas centrales dentro de esta política son los cambios en la regulación del transporte carretero de carga (que en su estado actual propicia la informalidad y desincentiva el desarrollo empresarial del sector), el desarrollo de un estatuto de concesiones, y la coordinación interinstitucional para el control y facilitación comercial de la carga (incluyendo controles aduaneros, sanitarios, fitosanitarios y antinarcóticos). También le corresponde un papel central a la gestión logística privada a través de la creación y funcionamiento de plataformas logísticas y puertos secos.

c. Educación, pertinencia y destrezas laborales

Es fundamental ampliar la cobertura en educación secundaria y terciaria y mejorar su calidad. No es un problema de insuficiencia de gasto: entre 1990 y 2002 el gasto público en educación pasó del 1.7% al 4.4% del PIB, y Colombia es hoy, de acuerdo con cifras de la Unesco, uno de los países de la región con mayor gasto público en educación (como

porcentaje del PIB). Sin embargo, las coberturas educativas no han aumentado en forma equivalente, lo cual sugiere un problema de eficiencia. A este respecto, en el país han tenido lugar experiencias exitosas como la del Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (Paces), que a través de becas a niños de familias pobres para asistir a colegios privados logró un incremento

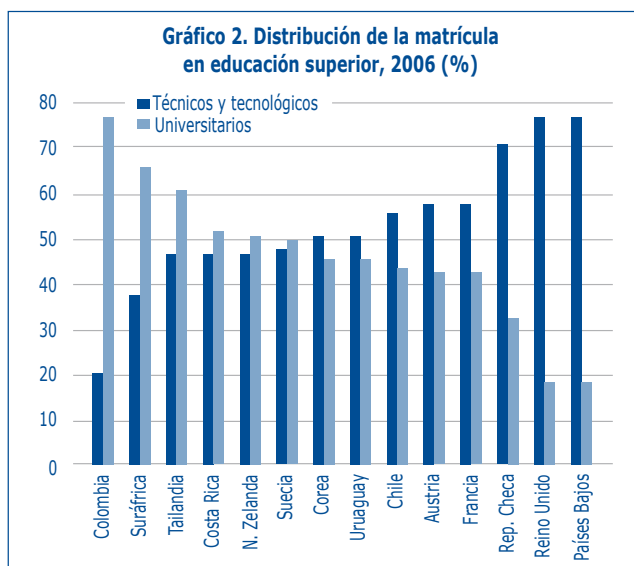
tecnológica debe considerar el diseño de mecanismos de acreditación de entidades oferentes de este tipo de educación, que garantice su calidad y promueva la competencia entre ellas. Contando con la existencia de procesos de acreditación adecuados, debe extenderse el uso de subsidios a la demanda a través de *vouchers* que puedan ser usados por los estudiantes en las entidades que ellos prefieran.

Hay importantes iniciativas en marcha del Ministerio de Educación y del Sena en estas materias, como el programa de Bolsa Concursable y el desarrollo del Observatorio del Mercado Laboral.

d. Profundización financiera y asignación eficiente del ahorro

En profundización financiera hay grandes posibilidades gracias al desarrollo de inversionistas institucionales como los fondos de pensiones en los últimos diez años. Sin embargo, es necesario sacar

adelante iniciativas (algunas de las cuales están incluidas en el actual proyecto de reforma financiera del gobierno) como la creación de los sistemas de pensiones multifondos (similares a los que existen en Chile y Perú) y la revisión del requisito de garantía de pensión mínima de manera que contribuya a la diversificación efectiva de los portafolios y a evitar comportamientos “manada” que en varias ocasiones han afec-



Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2007, Consejo Privado de Competitividad.

en las tasas de culminación de la secundaria entre 15% y 20% y con mejores resultados del ICFES (frente a los niños que no participaron en el programa) a un costo inferior en 33% frente al que se habría obtenido en colegios oficiales (Angrist *et al.*, 2004).⁴ Este programa, que operó entre 1991 y 1997, fue abandonado, probablemente por razones políticas, a pesar de su rotundo éxito.

Otro gran reto de la política educativa en Colombia es incentivar la educación técnica y tecnológica, la cual tiene una participación atípicamente baja en Colombia cuando se le compara con otros países (gráfico 2). El impulso a la educación técnica y

⁴ J. Angrist *et al.* (2004), “Long term consequences of secondary school vouchers: evidence from administrative records in Colombia”, NBER, Working Paper No. 10.713, August.

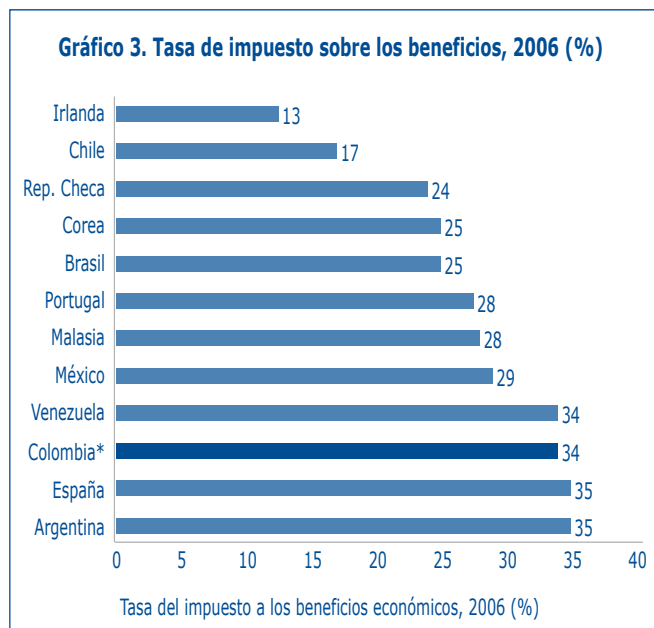
tado negativamente la rentabilidad de las AFP y de los ahorradores y han exacerbado la volatilidad de los mercados financieros locales.

Otro conjunto de medidas que también resulta fundamental para alcanzar una mayor profundización financiera incluye el fortalecimiento de los derechos de los acreedores así como la dinamización de los mercados de bonos corporativos a través del desarrollo del mercado *over-the-counter* (OTC), de mecanismos para la colocación privada de deuda corporativa y del aumento en la liquidez de la deuda privada a través del mejoramiento de la curva de referencia de la deuda pública. También es necesario mejorar el diseño de contratos relacionados con los activos en infraestructura, si se quiere incentivar la participación de inversionistas institucionales en dichos activos. De otro lado, aún falta mucho por hacer para impulsar el desarrollo de fondos de capitales de riesgo que sirvan para financiar el desarrollo de nuevas empresas y de nuevos proyectos productivos.

e. Impuestos

El tema de los impuestos es uno de los que afecta de manera más negativa la situación competitiva de Colombia. En el reporte del Foro Económico Mundial para 2007-2008, la carga tributaria es percibida por las empresas como el principal factor que afecta negativamente el ambiente para hacer negocios en Colombia. En efecto, la tasa de impuesto a la renta

corporativa es una de las más altas entre los países de la región (gráfico 3). Aunque los ajustes introducidos con la reforma tributaria van en la dirección correcta de disminuir el peso de la tributación sobre la renta corporativa, Colombia aún se encuentra muy por encima del promedio latinoamericano.



* dato para 2007.

Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2007, Consejo Privado de Competitividad.

Las medidas incluidas en el nuevo régimen de zonas francas en Colombia también mitigan la carga tributaria sobre las empresas y probablemente van a contribuir a inducir una mayor inversión productiva en la economía. Sin embargo, dichas medidas crean distorsiones en la tributación efectiva y plantean problemas de equidad entre empresas grandes y pequeñas. Para hacer frente a estos temas, Colombia debe seguir avanzando hacia la reducción generalizada de la tarifa del impuesto a la renta, al tiempo que con la eliminación de las exenciones sobre el impuesto a la renta empresarial.

f. Informalidad

Uno de los mayores cuellos de botella que tiene la competitividad en Colombia es el tamaño de su economía informal. Se estima que la productividad de un trabajador informal es una sexta parte de la productividad de un trabajador formal.

Las empresas informales no solamente están atrapadas por mecanismos que perpetúan su baja productividad (debido a su escaso acceso a financiamiento, clientes y mercados, y a mecanismos legales de cumplimiento de contratos, entre muchos otros factores), sino que obstaculizan el crecimiento del sector formal debido a la competencia desleal ya que no pagan impuestos, ni seguridad social y no cumplen con normas de calidad.

Para reducir la informalidad es necesario alterar la balanza de beneficios y costos, aumentando los beneficios de la formalidad (disminuyendo sus costos) e incrementando los costos

de la informalidad. Un estudio reciente de Fedesarrollo (2008)⁵ contiene un análisis detallado de varias propuestas en esta dirección, entre las cuales vale la pena destacar la de eximir a las microempresas en sus tres primeros años del impuesto de renta (aunque no de la obligación de declarar) y de las contribuciones parafiscales. Esto aumentaría su probabilidad de

⁵ Santamaría, M. y Rozo S., (2008), "Informalidad empresarial en Colombia: alternativas para impulsar la productividad, el empleo y los ingresos", Documento de Trabajo No. 40, Fedesarrollo.

superviviencia y ayudaría a acelerar su tránsito hacia la formalidad.

También es necesario incrementar los controles a la informalidad a través del cruce de información entre todas las entidades relacionadas con las actividades empresariales. El estudio de Fedesarrollo destaca la importancia de desarrollar campañas de información que evidencien los beneficios de formalizarse y cómo hacerlo. En este campo es clave ampliar la acción de los Centros de Atención Empresarial (CAE). El país también debe buscar alternativas de financiamiento que permitan el desmonte de la paraofiscalidad.

Finalmente, también le cabe una responsabilidad al propio sector privado, a través del impulso a la formalización entre proveedores y distribuidores como parte de sus programas de responsabilidad social empresarial.

Reflexión final

En 2008, los principales retos de la política de competitividad en Colombia son los siguientes:

(1) La formulación de la política de competitividad en cada una de las áreas descritas anteriormente y en otras que no han sido incluidas, pero que son igualmente relevantes como las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), el marco regulatorio para la competitividad (regulación tarifaria, simplificación tributaria y estabilidad jurídica) y la estrategia para el desarrollo de sectores y *clusters* de clase mundial. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) ya ha avanzado en el diseño de esta última estrategia y ha estructurado un proceso gradual que arranca con “pilotos”. En este proceso, el MCIT apoyará directamente el desarrollo de “casos de negocio” de

potenciales sectores emergentes de clase mundial.

(2) El diseño y la implementación de esta política requieren una institucionalidad que fortalezca la coordinación entre las entidades del Estado y entre el sector público y el sector privado. Sin dicha coordinación no habrá una política de competitividad sostenible que pueda constituirse en política de Estado. La política de competitividad tampoco puede ser un

**También le cabe una
responsabilidad al
propio sector privado,
a través del impulso a
la formalización entre
proveedores y
distribuidores como
parte de sus programas
de responsabilidad
social empresarial.**

asunto únicamente del gobierno, y mucho menos puede ser responsabilidad exclusiva del Ministerio de Comercio. Existen experiencias de esfuerzos muy valiosos en el pasado que no lograron articular un proceso ascendente de crecimiento en Colombia porque dependieron de los esfuerzos aislados de un ministro y de las entidades bajo su mando.

(3) Es fundamental que las decisiones del Sistema Nacional de Competitividad tengan la capacidad de incidir en la asignación presupues-

tal del Gobierno Nacional, y también a escala regional y local. De otra manera, la política de competitividad no tendría ninguna viabilidad práctica. Lograr, por ejemplo, que los gastos del Estado en ciencia, tecnología e innovación estén focalizados, coordinados y ordenados en torno a criterios de competitividad y que respondan a las necesidades manifestadas por el Sistema Nacional de Competitividad constituiría un avance de gran importancia.

(4) Es necesario que la política de competitividad se legitime ante la opinión pública y ante los actores privados y públicos relevantes, a través de la obtención de victorias tempranas que muestren la importancia de la coordinación interinstitucional y de la coordinación público-privada. El logro de estas victorias tempranas resalta la importancia del proceso para la obtención de resultados. La experiencia internacional muestra de manera contundente que la calidad de los resultados depende de la calidad del proceso de toma de decisiones.

La experiencia del último año pone de manifiesto la importancia de contar con una Alta Consejería para la Competitividad y la Productividad como mecanismo de coordinación interinstitucional al interior del gobierno, y entre éste y el sector privado. También ha sido esencial la creación de una Gerencia de la Competitividad dentro del Departamento Nacional de Planeación y la conformación de una Secretaría Técnica dentro de la CNC con representación del sector privado. Es prioritario garantizar la permanencia y el fortalecimiento de esta institucionalidad. Si se asegura la continuidad de este proceso, será posible alcanzar la meta de convertir a Colombia en un país de ingresos medios altos en 25 años. 

La reforma financiera, las AFP y la informalidad laboral *

El Gobierno Nacional acaba de presentar a consideración del Congreso una nueva reforma financiera focalizada en profundizar el esquema de “banca universal”, de una parte, y en adoptar el sistema de multifondos pensionales, de otra parte.

Anif ya ha tenido oportunidad de comentar las ventajas que representaría que los servicios de *leasing*, fiducia y seguros se pudieran adelantar bajo el formato de “más servicios bajo un mismo techo”, logrando explotar de mejor manera las “economías de escala-alcance” que permite la expansión de los servicios financieros bajo este formato. La idea es que voluntariamente el sistema financiero pueda moverse en esa dirección, al ritmo que lo estime conveniente (ver *Informe Semanal* No. 922 de marzo de 2008).

En este escrito queremos profundizar sobre lo que implica dicha reforma financiera en materia de crear la alternativa de los multifondos para el ahorro de largo plazo en Colombia. Anif tuvo la oportunidad de mencionar algunos de estos temas durante el

interesante Congreso Internacional de Fondos de Pensiones organizado por FIAP-Asofondos, entre el 10 y el 11 de abril de 2008 en Cartagena.

Los multifondos y la relación retorno/riesgo. Existe relativo consenso sobre las bondades que habrá de permitir el manejo de portafolios a través de explotar mejor la relación retorno/riesgo de las administradoras de fondos de pensiones (AFP).

Se trata, sencillamente, de que los ahorradores más jóvenes puedan acceder a portafolios que tomen más riesgos de largo plazo, con lo cual su pensión terminará siendo mayor. En cambio, para los ahorradores que están prontos a pensionarse (faltando 6-8 años), sus portafolios irían convergiendo a inversiones más conservadoras, refugiándose más en la renta fija.

El parámetro que modularía esta relación riesgo/retorno sería el límite que se imponga a la renta variable. Existen diversas alternativas, pero el grueso de ellas muestra límites para la renta variable hasta de 70% en portafolios jóvenes, 50% para portafolios de mediana-edad y 30% para portafolios

prontos a pensionarse. Colombia estaría adoptando tres multifondos, como lo hicieron Chile (2002) y Perú (2005), mientras que México (2005) escogió cinco multifondos.

En teoría, este arreglo de multifondos debería acercar dichos portafolios a su frontera eficiente. Sin embargo, todo esto dependerá de la solución que se plantee al agudo problema del “comportamiento manada” que ha venido induciendo la actual reglamentación sobre rentabilidad mínima (ver *Informe Semanal* No. 898 de septiembre de 2007).

Las AFP y las externalidades. Una de las conclusiones centrales que obtuvo Anif de lo discutido en el Congreso FIAP-Asofondos es que el grueso de los problemas de falta de profundidad del ahorro pensional en Colombia tiene que ver con factores ajenos a las AFP. Se trata de externalidades negativas que afectan el desempeño de las AFP. Por ejemplo, su baja inversión en infraestructura obedece, en buena medida, a la falta

* Corresponde al *Informe Semanal* Anif No. 925 de abril 21 de 2008.

de gobiernos que provean el “bien público” de las condiciones técnicas de los proyectos.

Esto tiende a generar inseguridad jurídica y, por esta vía, se ve mermado el desarrollo del mercado de capitales. La Cámara Colombiana de la Infraestructura ha sido reiterativa sobre este problema. A juzgar por lo ocurrido con el túnel de La Línea y el aeropuerto El Dorado, el Gobierno continúa reaccionando a “trochas mochas”. En vez de haber convertido el Instituto Nacional de Concesiones (Inco) en un gestor de banca de inversión, éste actúa como un inspector de “camino vecinales”, con una visión bastante parroquial (... como la de Mintransporte).

Otra externalidad negativa que frena el desarrollo del mercado de capitales tiene que ver con los elevados costos parafiscales de nuestro mercado laboral, tema poco debatido en dicho foro. Si bien el Ministerio de Hacienda y la Superfinanciera lo reconocieron como uno de los pilares para llegar a construir bases amplias de ahorro en Colombia, ambas eludieron los temas laborales.

Probablemente ya ha permeado a todo el gobierno el mensaje que ha venido dando el presidente: Uribe-II considera que tras la aprobación de la Ley 789 de 2002 (Reforma laboral) y la Ley 797 de 2003 (Reforma pensional) “su capital político se ha agotado” para estos menesteres. Sin embargo, los sondeos públicos indicarían lo contrario, pues los índices de favorabilidad

son del 70%-80%. ¿Entonces el poder para qué?

El gráfico 1 nos indica que si bien el total del ahorro pensional-cesantías bordea actualmente el 17% del PIB en Colombia, éste representa un pobre desarrollo frente al 31% logrado por Chile tras los mismos 15 años de operación. Anif ha estimado que, bajo el *statu quo* de alta informalidad laboral, Colombia tan sólo llegaría a acumular un ahorro por valor cercano

al 30% del PIB a la altura del año 2020, cuando completaríamos 25 años de operación bajo el sistema de las AFP. Pues bien, Chile acaba de completar esos mismos 25 años de operación y su ahorro pensional ya bordea un 63% del PIB, más del doble del que alcanzaría Colombia.

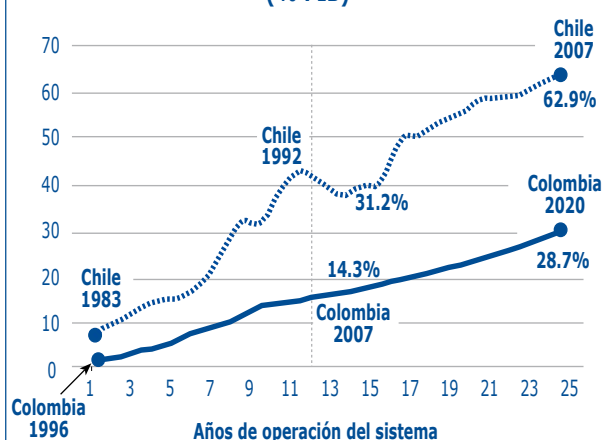
Dicho de otra manera, Colombia tan sólo ha copiado “las superficies” del sistema pensional chileno (y de manera algo torpe). No hemos sido capaces de implementar la esencia de las coberturas sobre bases amplias de trabajadores. El ahorrador debería sentir que se trata de “un sistema amigo”, pero el de Colombia difícilmente llegará a esa categoría, dado que esconde altas cargas impositivas. En Colombia tan sólo entre un 65% y un 72% de lo aportado va a incrementar el ahorro individual, mientras que en Chile esa cifra es de 80% (ver cuadro 1).

Las reformas pendientes.

A continuación, Anif precisará una gama de temas que requieren ser abordados para combatir una informalidad laboral rampante. Hoy por hoy, y tras 15 años de reforma pensional, la relación contribuyentes activos/Población Económicamente Activa (PEA) continúa fluctuando entre 25%-27%, mientras que en Chile se tiene un 50%-60% y un 80%-90% en los países desarrollados.

1. La rentabilidad mínima. Si bien la reforma va en la dirección correcta de eliminar el galimatías actual que determina la rentabilidad mínima, la verdad es que atarla al promedio del sistema de las AFP, bajo tres multifondos, generará “tres manadas”.

Gráfico 1. Evolución pensiones obligatorias de las AFP (% PIB)



Fuentes: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera y Banco Central de Chile.

Cuadro 1. Evolución de las contribuciones pensionales

COLOMBIA Ley 797 de 2003 (a 2008)		Carga acumulada
1% Subsidio ancianos pobres **		18.5%
0.5% Fondo de Solidaridad Pensional *		17.5%
0.5% Subsidio ancianos pobres *		17.0%
1.5% Garantía de pensión mínima		16.5%
1% Admin. y promoción		15.0%
2% Seguros		14.0%
12% Cuenta individual		12.0%

*Aportes para 4<SML<16.
** Aportes para SML>20.

Fuente: elaboración Anif.

Anif ha venido promoviendo la idea (sin mayor éxito frente a la preeminencia que el gobierno le quiso dar a la propuesta del Banco Mundial) de establecer mejor un sistema de referencia de rentabilidad mínima que tome en cuenta el comportamiento del capital de largo plazo.

Anif ha sugerido que se cree una comisión independiente para fijar la rentabilidad mínima con carácter trienal o quinquenal, de la misma forma que se estima el precio del cobre de largo plazo en Chile. Dicha comisión estudiaría técnicamente el asunto, tomando en consideración el llamado *weighted average cost of capital* (WACC) y su valor mínimo esperado, entre otros factores (ver gráfico 2).

2. Impuestos a la nómina y Beneficios Económicos Periódicos (BEP). El gobierno de Uribe-I, en vez de aliviar las cargas parafiscales, decidió incrementarlas. La idea era generar más “subsídios cruzados” a favor de quienes cotizan irregularmente o de manera insuficiente, a fin de completarles el acceso a una pensión mínima (100% de un SML). En Colombia “los precios” de cotización están mal fijados e invitan a la informalidad. Luego difícilmente los esquemas policivos podrán derrotar la informalidad, más allá de lo logrado en materia de elusión por cuenta de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (Pila). Anif ha mencionado en diversas ocasiones la importancia de que sea el régimen general de impuestos el que atienda las necesidades del ICBF, Sena y cofamiliares, pues de lo contrario continuaremos incrementando el “ejército de trabajadores independientes sin seguridad social”. Adicionalmente, es preciso tomar conciencia sobre

los daños de fidelidad al sistema que generan los “subsídios cruzados” al interior de los pagos a través de la nómina.

El Gobierno piensa todo lo contrario. La peor sorpresa que nos llevamos durante dicho foro tiene que ver con el agravamiento de la informalidad por cuenta del esquema que ahora entró a promover el gobierno bajo el sistema de la “dáviva-pensión”. La lógica es bastante populista y encierra elevados riesgos jurídicos-fiscales: como el sistema pensional vigente es incapaz de mantener cotizantes de alta regularidad (bien porque entran tarde al sistema o porque cotizan tan sólo el

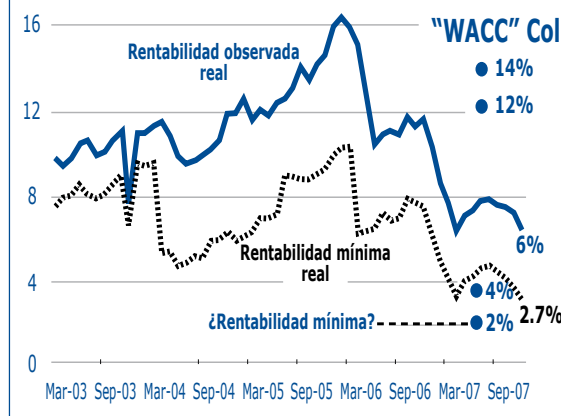
“BEP”, otra arista de nuestro “Estado-comunitario-asistencialista”, vendrá la avalancha de tutelas exigiendo que esos “BEP” sean no de un 50% del SML, sino del 100% como lo ordena la Constitución (Art. 48). Adicionalmente, esas “dávivas” quedarán indexadas no a la inflación, sino a la inflación más los incrementos por productividad que se han venido dando al salario mínimo. Con ello, Uribe-II habrá creado un sistema de garantía de pensión de SML, aun sin que sus cotizantes hayan cumplido con los tiempos-montos mínimos establecidos por la Ley 797 de 2003.

Conclusiones. En síntesis, la seguridad social en Colombia atraviesa por tiempos difíciles. De una parte, la inseguridad jurídica de nuestro sistema pensional dual ha tendido a incrementarse. El hecho más reciente tiene que ver con las tutelas interpuestas para exigir la indexación de los esquemas de “retiro programado” obtenidos con los ahorros de las AFP, intentando replicar la indexación que se da en otro régimen totalmente diferente, como es el de la prima media (tipo ISS).

De otra parte, ahora el Gobierno ha decidido meterle “leña a este incendio jurídico”, abriendo un boquete fiscal con esta propuesta de los llamados “BEP”.

Como ya lo explicamos, estos terminarán convertidos en pensiones indexadas de forma vitalicia al salario mínimo. Todo esto implicará que a Colombia le espera una transición pensional mucho más onerosa de lo que habíamos imaginado, pues se están generando elevadas contingencias en materia de pensiones mínimas, en momentos en que se agrava el problema de la informalidad laboral y la baja densidad de las cotizaciones pensionales. **ANIF**

Gráfico 2. Rentabilidad observada y mínima Fondos de pensiones obligatorias



Fuente: elaboración Anif.

50% del tiempo), entonces el Gobierno propone regalar dineros para que la gente con más de 60-62 años acceda a unos “BEP” cuyas sumas puedan ser inferiores a un SML, lo cual está prohibido por la Constitución si éstos tienen el “tinte” de pensión.

Se recurre entonces al artificio de no llamar eso una pensión, sino un “BEP” (¡cuán creativos... dirá la Corte Constitucional!). Así que tan pronto el Congreso apruebe los

Supervisión y regulación financiera: ¿quién debe ejercerla en Colombia? *

Algunos codirectores del Banco de la República (BR) han venido divulgando, desde mediados de 2007, la idea de tomarse las funciones de regulación-supervisión que viene adelantando la Superintendencia Financiera (SF). Esos ímpetus “colonizadores” han arreciado durante el año 2008, presentándonos ahora falsas analogías con lo que ocurre en la Unión Europea, donde varios bancos centrales han tenido que convertirse en supervisores, al quedar sin oficio por cuenta del traslado de la política monetaria-cambiaria a Frankfurt (sede del Banco Central Europeo). O recurriendo al símil más reciente con una Fed que busca mayor vigilancia de entidades no bancarias a las cuales se vio obligada a prestarles por cuenta de terceros, dado su excesivo apalancamiento financiero.

Anif, por el contrario, estima que la SF viene ejerciendo con idoneidad las tareas de supervisión y algunas de regulación que le han sido asignadas por la Constitución y las leyes. Todo esto a pesar de los embates que de cuando en vez arrecian desde el inte-

rior del Ejecutivo, bien para controlar las tasas de interés a través de cálculos amañados de la usura o para inducir composiciones de portafolios que sirven segundas intenciones sobre la tasa de cambio. Se ha llegado a insinuar que la SF debería alterar su marco regulatorio con el fin de promover “una corrección cambiaria”, aprovechando su baja posición en activos en moneda extranjera (ver gráfico 1).

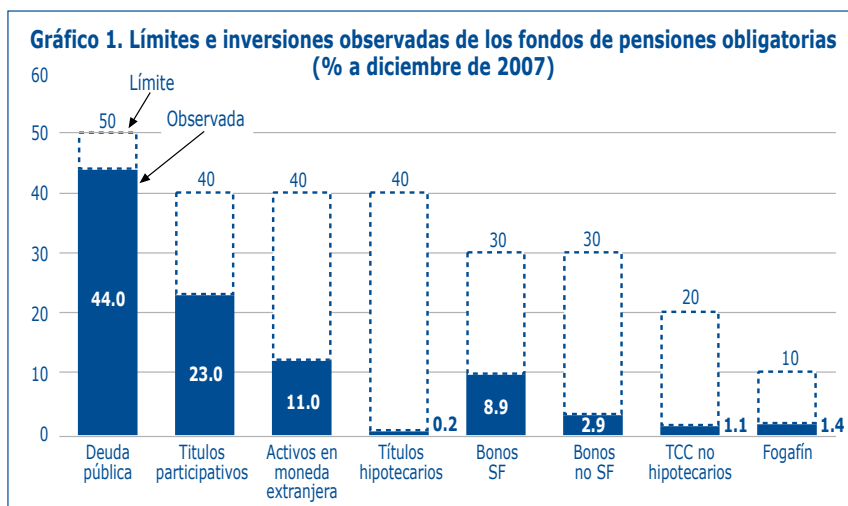
Como lo hemos explicado en otras ocasiones, no existe un modelo único sobre arreglos institucionales óptimos en materia de supervisión-regulación; a veces lo ejercen los bancos centrales y en otras ocasiones los gobiernos (ver *Informe Semanal* No. 889 de julio de 2007). Pero, dada la actual economía política colombiana, no cabe duda de que sería muy peligroso entregarle a un banco central con ínfulas intervencionistas en materias cambiarias y de tasas de interés las tareas de supervisión-regulación.

Anif considera que el actual grado de independencia (aunque limitado) con que hoy actúa la SF respecto del Ejecutivo, y estando protegida por

el manto técnico del Ministerio de Hacienda, será suficiente para continuar en la senda de fortificación del esquema prudencial que nos lleve a implementar exitosamente Basilea-II. En paralelo, la SF viene apoyando con adecuada medida la política monetaria a través de aplicar provisiones anticíclicas, ahora con las renovadas probabilidades de incumplimiento (PDI) para cartera comercial y pronto para la de consumo.

Así pues, resulta un gran despropósito que algunos codirectores del BR le hubieran querido endilgar a la SF la necesidad de recurrir al “encaje marginal” (ver Comentario Económico del Día 23 de mayo de 2007). Ahora vienen vociferando la necesidad de tomarse la SF, supuestamente para un mejor funcionamiento de la política monetaria, pero la verdad es que nos preocupa seriamente el curso que tomaría la política financiera-cambiaria bajo ese hipotético esquema coloni-

* Corresponde al *Informe Semanal* Anif No. 926 de abril 28 de 2008.



Fuentes: Superfinanciera y cálculos Anif.

zador. Afortunadamente, el ministro de Hacienda se ha opuesto a tales arrebatos y la Junta está en mora de sentar la posición mayoritaria a este respecto, para así tranquilizar a los mercados internacionales.

El marco internacional

Los referentes internacionales nos indican que sigue viva la polémica sobre “la combinación óptima institucional” entre bancos centrales y superintendencias financieras. Cerca de la mitad del mundo occidental operaba bajo el sistema de bancos centrales que no realizaban directamente las tareas de supervisión, dando lugar a que fueran los gobiernos los encargados de estas tareas, con el peligro de que a veces no se les diera la suficiente autonomía política-presupuestal (ver *Informe Semanal* No. 889 de julio de 2007).

No obstante, con el advenimiento de la Unión Europea, al quedarse sin funciones sus bancos centrales nacionales, muchos de éstos han pasado a absorber las tareas de regulación y supervisión. Pero en otros casos los bancos centrales han querido emanciparse del “riesgo moral” que implica estar alterando las tasas de interés, al

tiempo que se tiene la responsabilidad de su impacto sobre los balances financieros. Es así como el Banco de Inglaterra decidió, a partir de 1997, sacar de sus funciones la tarea de supervisión bancaria y entregársela al gobierno, el cual se ha encargado de otorgarle suficiente autonomía institucional.

Al nivel de América Latina se observa que coexisten diferentes esquemas. En los casos de Argentina y Brasil, la supervisión bancaria la realiza el banco central, mientras que en Bolivia, México y Perú se tiene una entidad gubernamental para ello. En Chile la supervisión la lleva a cabo una entidad gubernamental con bastante autonomía, pero buena parte de la regulación la expide el banco central.

En Estados Unidos, la Fed también adelanta importantes tareas de supervisión monetaria, pero la supervisión de valores está a cargo de la SEC (Securities Exchange Commission). Además, en este caso se da una relación de “competencia-colaboración” entre los entes supervisores, dependiendo del tipo de banco. Por ejemplo, el Comptroller of the Currency colabora con el Office of Thrift Supervision (dependencias de la Secretaría del

Tesoro) vigilando los bancos comerciales y las cajas de ahorro nacionales, respectivamente. En otros casos actúan la Federal Deposit Insurance Corporation y las oficinas estatales de supervisión de bancos estatales.

Si bien es cierto que la crisis *subprime* ha llevado a la Fed a replantear este esquema de supervisión tan diseminado, no parece factible que se regrese al esquema sobrerregulado del Glass-Steagall Act. Éste venía desde la Gran Depresión y era el causante de grandes sobrecostos operativos para la banca interestatal norteamericana. Seguramente la solución atraviesa por refinar los mandatos de Basilea-II, especialmente a la hora de que las titularizaciones no puedan sacarse totalmente del balance bancario y mejorar, por supuesto, el pernicioso contubernio que hoy se tiene con las calificadoras de riesgo.

El caso de Colombia

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

La propuesta de unificar el BR y la SF

Como se ve, no existe un modelo institucional óptimo y único en mate-

ría de arreglos entre bancos centrales y superfinancieras. Lo crucial en todo esto es que el Banco Central cuente con autonomía instrumental suficiente para triunfar en su lucha antiinflacionaria, mientras que la Superfinanciera actúa con criterios de largo plazo, previendo riesgos sistémicos. Las propuestas hechas por algunos codirectores para que el BR asuma las funciones de la SF carecen de estas dos características.

En primer lugar, la propuesta deja la sensación de que dichos codirectores aún no han entendido que el mandato prioritario del BR implica luchar contra la inflación y no controlar la tasa de cambio o manipular los límites de usura. Si el BR considera que todavía existe un riesgo de sobreexpansión crediticia (que poco o nada tiene que ver con la *subprime* de Estados Unidos), pues debe apretar la política monetaria y ello no se hace controlando los límites de usura.

En segundo lugar, es válido utilizar el esquema de provisiones para apoyar la política monetaria y es precisamente

lo que ha venido haciendo con gran profesionalismo la SF. No sólo está operando el componente contracíclico del 1%, sino que ha refinado el cálculo de las matrices de PDI para la cartera comercial y pronto se divulgarán las de consumo.

En tercer lugar, la regulación del sistema financiero debe seguir criterios técnicos de largo plazo encaminados a brindar estabilidad al sistema y evitar riesgos sistémicos. Es inconveniente que el Banco Central utilice la regulación financiera como mecanismo para aliviar sus preocupaciones de corto plazo, generando inestabilidad en las reglas del juego para el sector y entorpeciendo su desarrollo.

Conclusiones

Como lo ha mencionado Anif en ocasiones anteriores, la institucio-

nalidad de la SF se debe fortalecer frente a los embates colonizadores de algunos codirectores del BR. También aspiramos a que el Ejecutivo haya aprendido las lecciones

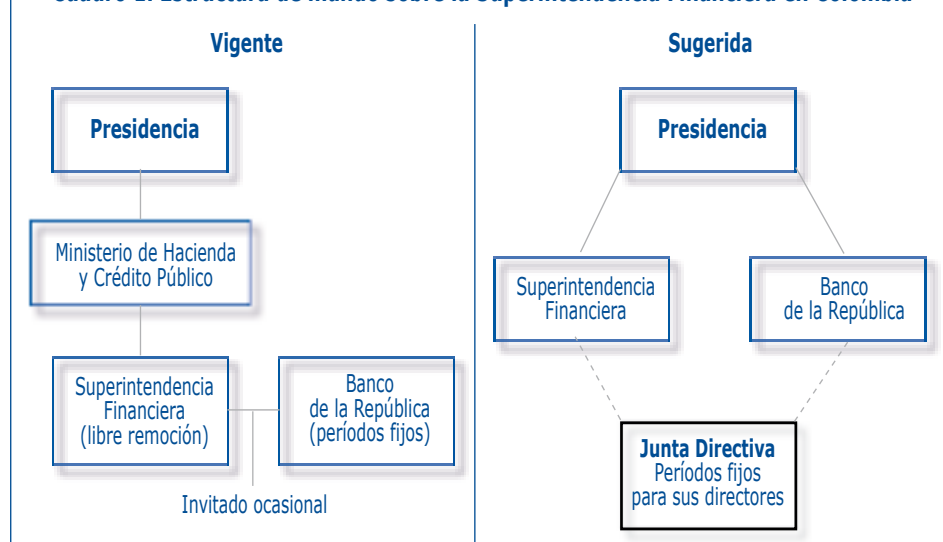
La Superintendencia Financiera debería contar con mayor protección jurídica para ejercer mejor sus labores técnicas.

sobre los *impasses* sufridos en los meses de junio-julio de 2007 (ver *Informe Semanal* No. 889 de julio de 2007).

Más aun, consideramos que la SF debería contar con mayor protección jurídica para ejercer mejor sus labores técnicas. Adicionalmente, se debe enfatizar el tema de la independencia de la SF respecto del Ejecutivo.

Al igual que el BR, la SF forma parte de la piedra angular que le da soporte a los “balances y contrapesos” que permiten ejercer la verdadera democracia y su debida separación de poderes. Si bien es difícil en estos momentos alcanzar el punto óptimo de una reforma constitucional tendiente a fortalecer la independencia del BR y de la SF, la habilitación del actual Consejo Asesor como una verdadera Junta Directiva de la SF (ver cuadro 1) permitiría volver una realidad el tema de un buen gobierno corporativo (el cual ya está instituido por ley en Colombia).

Cuadro 1. Estructura de mando sobre la Superintendencia Financiera en Colombia



Fuente: Anif.