



**UNIVERSIDAD  
SERGIO ARBOLEDA**

**Rector**

Rodrigo Noguera Calderón

**Vicerrector Académico**

Germán Quintero Andrade

**Decano Escuela de Empresa**

Alvaro Cala Hederich

**Decano Adjunto Escuela de Empresa**

Ignacio Gaitán Villegas

**Vicedecano Escuela de Empresa**

Ramón Eduardo Guacaneme Pineda

**Decano Escuela de Economía**

Daniel Mazuera Gómez

**Vicedecana Escuela de Economía**

Blanca Amalia Llorente Carreño

**Director**

Pascual Amézquita Zárate

**Editor**

Luis Angel Madrid Berroteran

**Corrección de Estilo**

Hernando Rebolledo Muñoz  
Departamento de Gramática USA.

**Diseño Carátula**

Guau Comunicaciones

**Diagramación**

Guau Comunicaciones

**Fotos Contracarátula**

Antonio Amézquita

<http://www.usa.edu.co/negocios/revistacivilizar-edc>  
Correo electrónico: [ede-revistacivilizar@usa.edu.co](mailto:ede-revistacivilizar@usa.edu.co)

Universidad Sergio Arboleda  
Bogotá - Colombia  
PBX: (571) 3257500  
Calle 74 No. 14 - 14



**UNIVERSIDAD  
SERGIO ARBOLEDA**

**Revista Civilizar**

Escuela de Empresa  
Escuela de Economía

Es una publicación de la Escuela de Empresa y de la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda (Bogotá – Colombia)

**Público Objetivo**

Está dirigida a docentes, investigadores, estudiantes y empresarios de Administración de Empresas, Comercio Exterior, Contaduría, Economía y Finanzas.

**Comité Editorial**

Juan Carlos Cachanosky (Universidad Francisco Marroquín de Guatemala)  
Sascha Furst (EAFIT)  
Ignacio Gaitán Villegas (Universidad Sergio Arboleda)  
Edison Granja (Universidad del Valle)  
Eduardo Guacaneme (Universidad Sergio Arboleda)  
José Luis Guerrero Cusumano (Georgetown University)  
Blanca Llorente (Universidad Sergio Arboleda)  
Mauricio Ortiz (Universidad del Norte)  
Carlos Ronderos Torres (Universidad Sergio Arboleda)  
Claudia San Miguel (Cámara Colombo-japonesa de Comercio)  
Hugo Villamil Perilla (Universidad Jorge Tadeo Lozano)  
Marta Janeth Corzo (Universidad Sergio Arboleda)

**Comité Científico**

Abdiweli Ali (Niagara University, New York)  
Álvaro Cala Hederich (Universidad Sergio Arboleda)  
Pedro Carmona (Universidad Sergio Arboleda)  
Jaime Alonso Gómez Aguirre (Instituto Tecnológico de Monterrey)  
Martin Krause (Universidad ESEADE-Argentina)  
Paul Latortue (Universidad de Puerto Rico)  
Patrick Low (Organización Mundial del Comercio)  
Daniel Mazuera (Universidad Sergio Arboleda)  
Rafael Orduz (Universidad Sergio Arboleda)  
Eduardo Pablo (Instituto de Estudios Superiores en Administración - Venezuela)

**Director**

Pascual Amézquita Zárate

**Editor**

Luis Ángel Madrid Berroteran

Periodicidad: Semestral

ISSN 2145-6194

## Contenido

Nota Editorial	5
Prólogo	6
<b>Gestión Gerencial en El Sector Agropecuario Tradicional Colombiano.</b>	<b>7</b>
<i>Ignacio Aguilar Zuluaga / Luis Ángel Madrid</i>	
<b>In Colombia, It Is All About Institutions.</b>	<b>23</b>
<i>Abdiweli M. Ali</i>	
<b>Aspectos Económicos del Gobierno de Carlos Lleras Restrepo. (Colombia, 1966-1970)</b>	<b>36</b>
<i>Pascual Amézquita Zárate</i>	
<b>Venezuela: Retos de un país petrolero al diversificar su economía reducir su vulnerabilidad externa.</b>	<b>54</b>
<i>Pedro Carmona</i>	
<b>La tragedia de los comunes en la competencia vertical entre jurisdicciones.</b>	<b>79</b>
<i>Martín Krause</i>	
<b>Crecimiento vía exportaciones: el caso Colombia Corea del Sur.</b>	<b>87</b>
<i>Norman Maldonado</i>	
<b>Normas de publicación de artículos.</b>	<b>95</b>

## Nota Editorial

La Escuela de Empresa de la Universidad Sergio Arboleda ha delineado, como visión, ser "un referente académico latinoamericano que mediante la formación de profesionales competentes, fomento políticas y negocios competitivos en el marco de las relaciones económicas internacionales". Esta es la visión del año 2019 semillero de investigadores y estudiantes, el cual ha permitido que a la fecha la Escuela cuente con dos grupos de investigación reconocidos por Colciencias.

Para lograrlo ha puesto en marcha un conjunto de ambiciosos proyectos que vayan construyendo ese ideario. En un frente paralelo, y para dar difusión a la producción de nuestros docentes y a fin de dar a conocer en nuestra comunidad los avances investigativos de otras instituciones nacionales e internacionales, se ha creado una publicación científica llamada Revista Civilizar Empresa y Economía, dirigida a ocupar un lugar destacado entre las de su clase, incluyendo la indexación ante entidades dedicadas a la calificación de la producción escrita seriada.

Para ello, hemos conformado un equipo de trabajo de primera calidad en el comité editorial, en el comité científico y en el comité de pares de la publicación, con prestan-tes académicos nacionales e internacionales. Algunos de los miembros internacionales se encuentran vinculados a nuestra Escuela como profesores visitantes, quienes hacen frecuentes paradas en nuestra institución.

Bajo estas consideraciones, presentamos a la comunidad académica este primer número de la Revista Civilizar Empresa y Economía, en el cual se refleja lo que será el campo de acción de su publicación.

## Prólogo

Se abre la publicación con un avance de la investigación "Gestión gerencial en el sector agropecuario tradicional colombiano", de los docentes Ignacio Aguilar Zuluaga y Luis Ángel Madrid de la Escuela de Empresa, que indaga acerca del estado de la práctica empresarial en el manejo o administración de fincas, granjas y parcelas rurales de tamaño pequeño, localizadas en la Altiplanicie Cundi-boyacense, dedicadas a cultivos y ganaderías propias de la región.

En el siguiente documento "In Colombia, it is all about institutions", el doctor Adbiweli M. Ali de Niagara University (EE.UU.) destaca la importancia de las instituciones en el desarrollo y en la manera como esto se aplica particularmente a Colombia.

En el avance de investigación del tema "Aspectos económicos del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Colombia, 1966 – 1970)", el investigador Pascual Amézquita Zárate de la Escuela de Empresa, delinea los principales desarrollos de la política económica del presidente Lleras Restrepo.

El investigador Pedro Carmona, de la Escuela de Empresa de la Universidad, nos presenta su ensayo "Venezuela: retos de un país petrolero al diversificar su economía y reducir su vulnerabilidad externa", en el cual hace un recorrido sobre la historia y legislación petrolera de ese país y el impacto económico que esta industria ha traído para su desarrollo.

"La Tragedia de los Comunes en la competencia vertical entre jurisdicciones", del doctor Martín Krause de la ESEADE de Buenos Aires, muestra la diferencia entre la competencia vertical y la horizontal y los efectos positivos y negativos que tiene aquella en el desarrollo.

Cierra este número el investigador Norman Maldonado de la Escuela de Economía de la Universidad, quien en su escrito "Crecimiento vía exportaciones: el caso de Colombia – Corea del Sur" propone una metodología para identificar estrategias de cooperación comercial entre los dos países. Los resultados sugieren que Colombia debe encaminar su transformación productiva hacia productos con alto valor estratégico en los que Corea tiene actualmente ventaja comparativa.

Confiamos que estos documentos sean útiles en el desarrollo de la cátedra y de futuras investigaciones.

*Pascual Amézquita Zárate - Director  
Luis Ángel Madrid - Editor*

## GESTIÓN GERENCIAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO TRADICIONAL COLOMBIANO\*

*Ignacio Aguilar Zuluaga\*\*  
Luis Angel Madrid\*\*\**

**Semillero de investigación (Escuela de Negocios):**  
Carlos Archila, Cristina Castrillón, Jorge Combariza, Gonzalo Sánchez.

### Resumen

Nuestra investigación, de la cual este escrito es un avance, indaga acerca del estado del manejo o administración de fincas, granjas y parcelas rurales, localizadas en la Altiplanicie cundi-boyacense, dedicadas a cultivos y ganaderías propias de la región.

Se parte de la hipótesis de que esas fincas rurales tienen una administración muy deficiente o nula, llevada a cabo en forma empírica y tradicional, lo cual las margina de los métodos y sistemas propios de una gestión gerencial eficiente y moderna, todo lo cual contribuye a bajos índices de productividad.

El proyecto busca resolver la hipótesis a través de sus objetivos, que son: destacar la importancia económicosocial del sector; conocer su situación económicosocial actual y las maneras como se manejan sus unidades de producción. Además, apunta a determinar los incentivos, las políticas y las estrategias necesarias para administrar las empresas del sector agropecuario tradicional.

### Abstract

This paper surveys managerial practices of small farms and land plots in the Cundinamarca and Boyacá highlands. The hypothesis advanced is that in these agricultural units, business practices are nearly non-existent or marginal. Conversely, management is carried out in traditional and empirical ways, devoid of modern methods.

The project aims to solve the hypothesis through its own stated objectives: examining the socio-economic situation and importance of small Colombian agriculture in the area together with the current managerial practices. Finally, it is geared to suggest public policies, strategies and incentives to further traditional Colombian agribusiness.

### Palabras clave

Agropecuaria, sector tradicional, gestión gerencial, eficiencia, productividad, fincas rurales, capacitación, campesino.

\* Este artículo es un avance de la investigación que los autores adelantan sobre la situación gerencial de los pequeños productores del altiplano cundi-boyacense, inscrita en el Comité de Investigaciones de la Escuela de Empresa de la Universidad Sergio Arboleda. Recibido el 10 diciembre 2008, aprobado, el 10 de junio de 2009.

\*\* Economista de la Universidad de los Andes, especializado en Administración Industrial y Alta Gerencia; Diplomado en Gerencia Internacional. Autor de varios libros, ensayos y artículos sobre temas económicos. Docente investigador de la Escuela de Empresa de la Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: ignacio.aguilar@usa.edu.co.

\*\*\* Abogado de la Universidad del Rosario, LLM del London School of Economics, LLM en International Economic Law de la Universidad de Warwick (UK) y Especialista en Negociaciones y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes. Docente investigador de la Escuela de Empresa de la Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: luis.madrid@usa.edu.co.

## Keywords

Agro-business; peasant sector; business management, efficiency, productivity, rural farms, training, small farmers.

JEL: N56; O13; O18; Q12; Q15

## Introducción

### I. Objetivos

#### Principal

Investigar la gestión gerencial en las fincas rurales de la Altiplanicie cundiboyacense, para determinar los métodos y prácticas administrativos que sus propietarios y administradores llevan a cabo para su explotación y desarrollo.

#### Específicos

- Investigar las condiciones y situación de la producción y la productividad del sector agropecuario tradicional de la altiplanicie cundiboyacense.
- Examinar los métodos de administración de las fincas localizadas en la región escogida como muestra representativa.
- Determinar la participación de la gestión gerencial de las fincas agropecuarias de la región seleccionada, en sus resultados económicos y financieros.

### 2. Marco de Referencia

#### Teórico

La investigación está enmarcada dentro de las teorías y postulados que se refieren y se relacionan con los sistemas de administración agropecuaria y con el empleo de los recursos de producción para obtener resultados positivos y aceptables de la inversión en el sector agropecuario nacional, medidos como tasas de rentabilidad comparadas (y comparables) con el sector urbano.

Incluye las teorías sobre las políticas macro y microeconómicas que deben aplicarse en la realización de una gestión gerencial eficiente de las fincas agropecuarias y, además, identifica las políticas y estrategias gubernamentales dictadas para impulsar y promover el desarrollo sostenible y creciente del sector agropecuario tradicional.

#### Conceptual

La investigación se enmarca dentro de los conceptos, principios y teorías conocidos y aceptados universalmente, pertenecientes a economistas, académicos y tratadistas, quienes se han ocupado del estudio y análisis rigurosos (así como de sus aplicaciones), de teorías estrategias y políticas relacionados con la conformación, la importancia y el papel que tiene el sector agropecuario de un país en proceso de su desarrollo económico y social.

#### Espacial

La investigación se limitó al estudio y examen de las condiciones de las fincas seleccionadas en treinta y seis municipios de la Altiplanicie cundiboyacense de Colombia.

### 3. Hipótesis

#### Principal

Con una gestión gerencial eficaz, eficiente y moderna, las fincas, haciendas o granjas agropecuarias, pertenecientes al sector tradicional o campesino, elevarán sus índices de producción, de productividad y rentabilidad, para contribuir así a aumentar la eficiencia de este sector de la economía colombiana.

#### Secundaria

Entre las alternativas existentes para promover el crecimiento y reducir la pobreza y la desigualdad de la población campesina, los recursos y políticas que se orienten y se apliquen a la educación, formación y capacitación de la fuerza laboral que trabaja en el campo se identifican como las más efectivas para el alcance de esos objetivos.

### 4. Metodología

Se llevó a cabo un trabajo de campo consistente en la realización de 386 encuestas al mismo número de fincas, localizadas en 36 municipios de la Altiplanicie cundiboyacense. Por lo tanto, excluye todas aquellas unidades de producción agroindustrial, cuya administración se lleva a cabo con un criterio y unos métodos empresariales.

El formulario para la encuesta contiene cuarenta y dos (42) preguntas dirigidas a las personas dedicadas a las faenas correspondientes a cada una de las fincas rurales. En este documento se analizan los resultados clasificados y tabulados de las respuestas, para apoyar y comprobar los supuestos y la hipótesis planteados para la investigación. Se anexa el formulario empleado (Anexo No. 2).

Se hizo una búsqueda intensa y un análisis detenido de las publicaciones nacionales y extranjeras, referentes a los temas sobre los cuales trata la investigación y se consultaron libros, informes, documentos y ensayos recientes que permiten reseñar y determinar diferentes conocimientos acerca de las causas, evolución y condiciones del sector agropecuario tradicional de la región, así como de la situación que vive su población, respecto a niveles de ingresos, desigualdad y pobreza.

Lo anterior se complementa con entrevistas personales y reuniones con altos funcionarios de entidades públicas y privadas que conforman un núcleo amplio de fuentes primarias de información. Esta tarea se hizo principalmente en Bogotá y en algunos municipios del Altiplano (Chía, Sopó, La Calera, Tabio y Tenjo, por ejemplo).

El análisis de las series estadísticas correspondientes a los diez últimos años ha sido utilizado para precisar apreciaciones y confirmar supuestos que permiten determinar la validez de la hipótesis.

#### Selección de la muestra

Sudman (1976) indica que el tamaño de la muestra estadística depende de cuatro factores: 1. El número de grupos y

subgrupos en la muestra que se va a analizar. Para el presente estudio se partió de la hipótesis de la existencia de un solo grupo en esa muestra, la cual corresponde a las fincas del Altiplano cundiboyacense. 2. El segundo factor: la exactitud en los resultados. Como la investigación no pretendía ser el 100% concluyente sino tener un punto de partida para plantear hipótesis para nuevas investigaciones, consideramos aceptable un nivel de precisión del 5% (es decir, un nivel de confianza del 95%). 3. El tercer factor es la relación costo/beneficio del estudio: es aceptable justificar un costo de una muestra más grande, si los costos de muestreo son bajos, pero dada la limitación de tiempo y el presupuesto del proyecto de investigación, consideramos un punto intermedio en términos del tamaño. 4. El cuarto factor se refiere al grado de variación en la población objetivo, la cual para el presente estudio no presenta gran dinamismo en virtud al relativamente corto período de análisis. Por eso consideramos una muestra de 386 encuestas en igual número de grupos (fincas rurales), como representativa y válida desde el punto de vista estadístico.

### 5. El Problema

El sector agropecuario tradicional tiene unas condiciones de explotación, operatividad y productividad, que se suponen identificadas con un alto índice de ineficiencia y pobres resultados en cuanto a volúmenes de producción, costos y calidad. Esto significa una barrera para el crecimiento del sector y para el desarrollo económico del país, representada en desempleo, bajos ingresos y un bajo nivel de vida para la población campesina. Su aporte al PIB, a la generación de empleo y sus cambios en la conformación de la producción, manifiestan ineficiencia en la agropecuaria colombiana (véanse los cuadros 1 y 2).

Se cree que una de las causas de esta situación es su insuficiente, o ausente, administración en la mayoría de las unidades de producción, lo cual puede conducir a una producción deficiente de los renglones cultivados y de la ganadería que se explota.

¿Una administración eficiente, con

un criterio verdaderamente empresarial, contribuiría a la solución de estos problemas y a lograr que este sector sea más productivo y contribuya así al aumento de su aporte al PIB?

Se supone que la respuesta a esta pregunta debe ser afirmativa, toda vez que es posible establecer, por experiencias y comportamientos actuales, que cuando este tipo de empresas se administran con profesionalismo y eficiencia, sus resultados en términos de productividad, producción y rentabilidad de la inversión, son sensiblemente más altos. Los resultados de la investigación van a servir para comprobar o modificar esta apreciación.

No se puede desconocer que existe una brecha muy grande entre los criterios y las políticas de administración y gerencia de las empresas agroindustriales (las dedicadas a la producción de banano, cacao, flores, palma africana, como ejemplos) y las "empresas" que producen los renglones agropecuarios tradicionales, la mayoría de los cuales se refiere a productos de pancoger (maíz, frijol, papa, yuca, plátano hartón, hortalizas, frutas).

Para enfatizar el supuesto de la afirmación anterior, puede hacerse la siguiente comparación: cuando una persona, individual y directamente, funda y organiza un establecimiento comercial o industrial en un centro urbano, crea una infraestructura administrativa que comprende gerencia, ventas, contabilidad, personal y servicios generales. El administrador o gerente se selecciona de acuerdo con su preparación académica y su experiencia. Lo mismo se aplica a los cargos para los diferentes departamentos o secciones de la empresa. Y esto es válido aun para microempresas, constituidas con inversiones relativamente bajas.

En cambio, una finca o una hacienda rural, en la cual la inversión es igual o mucho más valiosa, tiene como administrador o "gerente" (llamado mayordomo o "encargado") a un campesino de baja escolaridad, y carece de la infraestructura administrativa necesaria para llevar a cabo una gestión con criterio empresarial.

Por otra parte, es necesario considerar la actitud de muchos propietarios de fincas rurales, la cual se traduce sólo en la expectativa de una valorización de la tierra, o lo que se conoce como "incremento no ganado". A este grupo o tipo de "hacendados", agricultores o ganaderos, no les interesa el rendimiento y la productividad de su finca, porque se atienen a la valorización constante que adquiere la tierra; un activo cuya oferta es inelástica y cuya demanda es elástica, representada en una curva ascendente o positiva. Y, por lo tanto, no la administran como una verdadera empresa.

Por otra parte, el sistema de tenencia y propiedad de la tierra rural contribuye a enfatizar la ausencia o limitación de su administración con criterio y métodos empresariales. En Colombia el estatuto tributario continúa siendo poco efectivo para lograr que las propiedades rurales se exploten adecuada y permanentemente, con el fin de que su rentabilidad permita, a su vez, convertirla en sujeto de tributación.

Debe recordarse que Colombia tiene 42 millones de hectáreas disponibles y aptas para la ganadería y de éstas únicamente se aprovechan 22 millones. Dispone de 13 millones de hectáreas aptas para ser cultivadas y sólo se utilizan 4.6 millones.

El tamaño promedio de las fincas y parcelas campestres se identifica con la presencia de miles de minifundios que tienen un área promedio de seis hectáreas y con la existencia de menos de 1.500 fincas rurales con una extensión de mil hectáreas. Es decir, el sector agropecuario tradicional es en Colombia de tipo minifundista y no latifundista; representado por miles de predios cuya explotación, por su área individual promedio, no es económicamente explotable ni rentable. Este es otro factor más que presenta la carencia del criterio de administración empresarial en este sector de la estructura económica nacional. Se exceptúan las fincas ganaderas que se explotan extensivamente en áreas de mayor dimensión, ubicadas en zonas distintas al objeto de esta investigación, situadas en zonas que no son materia de este estudio.

### La productividad del sector

La producción y la productividad del sector agropecuario dependen de varios factores. En primer término, de la calidad de la tierra, basada en su composición, en su fertilidad y en el aprovechamiento o suministro del agua. En segundo lugar, de los sistemas empleados en su explotación: extensiva, intensiva, con empleo de maquinaria o sólo de mano de obra; empleo de agroquímicos y fertilizantes. Un tercer factor se refiere al uso de semillas seleccionadas y mejoradas (si se trata de cultivos), y si se trata de ganados de cría, levante o ceiba, emplear en su explotación ejemplares puros o cruzados, y si ellos se cuidan o se protegen contra las enfermedades o epizootias.

La capacitación, formación y experiencia de la mano de obra, que trabaja en la finca, constituye otro factor adicional que incide directamente en los resultados de la explotación del predio o parcela en cuestión.

El tamaño o extensión superficial de la finca también influye en su producción y en su productividad: los minifundios, que son la mayoría de las "empresas" agropecuarias de la Altiplanicie cundiboyacense, por su extensión reducida a un promedio de tres hectáreas, se manifiestan como unidades no económicamente explotadas y, por consiguiente, con un índice de rentabilidad muy bajo o inexistente.

A todo lo anotado anteriormente, es necesario adicionarle el factor administrativo o gerencial. De acuerdo con la investigación realizada, este es un aspecto que genera preocupaciones y, por consiguiente, se deben proponer estrategias y métodos que lleven a la solución adecuada del problema. Precisamente este es el objetivo principal del presente estudio: dar a la luz pública las respuestas correspondientes a la hipótesis planteada y a los supuestos anotados.

Para llegar a precisar el grado de administración o gerencia que tiene la agropecuaria campesina, en la Altiplanicie cundiboyacense, es preciso considerar los factores relacionados con la preparación y la formación de sus administradores y de todo su

personal operativo.

### 6. Justificación

Si se examinan con atención los conceptos y aspectos mencionados en los apartes relacionados con el planteamiento del problema, se comprende la justificación y la importancia de realizar esta investigación.

No obstante, es necesario plantear en forma más específica algunos temas que permitan la demostración, no solamente teórica, de la justificación y pertinencia del estudio al cual pertenece el presente avance.

Las limitaciones administrativas y de gestión empresarial en el sector agropecuario tradicional pueden conducir a un desempeño y a unos resultados deficientes, representados en un desperdicio de los recursos, un bajo aporte del sector al valor del PIB y unos índices de pobreza y marginalidad de la población campesina. Véase el cuadro No. 3.

El que Colombia, país que tradicionalmente ha sido considerado con "vocación agrícola", posea un sector agropecuario tradicional que adolece de las deficiencias ya expuestas, justifica y requiere realizar una investigación que demuestre la situación real del desempeño y los resultados de las unidades de producción que lo conforman.

Si la problemática de este sector se orienta hacia las condiciones actuales que presentan indicadores como el desempleo y el subempleo, la remuneración de la mano de obra, las condiciones de pobreza y el bajo nivel de vida de la mayoría de las familias campesinas, suponemos que este proyecto de investigación es necesario e importante, tanto desde el punto de vista académico, como desde sus aspectos materiales y prácticos (económicos y sociales).

Se espera que la investigación plante y genere los métodos, las estrategias y las políticas que deben emplearse para que el sector agropecuario tradicional salga de su estado actual y contribuya amplia y positivamente al proceso del desarrollo económico y social del país. Si esto se logra, la realización de este estudio se habrá justificado plenamente (ver cuadros Nos. 4 y 5).



Con el fin de enfatizar la justificación de la investigación, es pertinente anotar algunos datos e indicadores que respaldan los supuestos relacionados con el estado actual del sector (DNP 2005).

• Porcentaje de población que vive en el campo:	23% (aprox. 10 millones de personas)
• Remuneración promedio del trabajador campesino:	65% del SMML
• Población bajo el nivel de la pobreza:	67%
• Población en condiciones de extrema pobreza:	22%
• Déficit de vivienda rural:	1.200.000 unidades
• Cubrimiento de la educación primaria:	72%
• Cubrimiento de los servicios públicos esenciales:	68%
• Cubrimiento de salud y seguridad social:	62%

Al parecer, es evidente que la presencia de esos datos es consecuencia de las debilidades y las fallas que actualmente se observan en la gestión de la agropecuaria tradicional. Una gestión empresarial eficiente, técnica y moderna sugeriría unas condiciones económicas y sociales menos precarias y un aporte del sector agropecuario tradicional de mayor valor agregado a la economía nacional.

Un argumento adicional que justifica la realización de este proyecto de investigación, se refiere a la especificación de la importancia del sector agropecuario, la cual se determina por lo siguiente (Aguilar Z, 2008):

1. Su contribución al Producto Interno Bruto (PIB).
2. El número de personas que emplea.
3. El ingreso anual por habitante en las zonas rurales.
4. Su alto índice de pobreza.
5. Su aporte al sector externo por medio de las exportaciones de productos agropecuarios.

Por otra parte, debe considerarse que la necesidad de crear incentivos, idear estrategias y establecer políticas, todo ello dirigido a la creación y organización de empresas en el sector agropecuario tradicional,

reafirma y enfatiza la justificación de una investigación como la que se desarrolla en este escrito.

Se debe ratificar que la zona escogida como muestra representativa del sector agrícola tradicional exige la presencia de unidades de producción (fincas, granjas, haciendas o parcelas), que se administren con el criterio empresarial con el cual se manejan las agroindustrias y las empresas urbanas, en su gran mayoría.

Lo anterior conduce a aceptar como una necesidad imperiosa, la formulación de un modelo de gestión empresarial que hoy no existe en las fincas campesinas. El modelo (que va a ser considerado como un resultado de la investigación), debe considerarse también como un instrumento de capacitación y formación en administración agropecuaria para el fortalecimiento y la modernización del sector.

Naturalmente, el modelo de administración eficiente de una finca rural tiene que incluir todas las tareas y esfuerzos necesarios para capacitar y entrenar, tanto a quienes van a ser los administradores o gerentes, como a toda la planta de personal que la finca requiere (véase anexo No. 3).

Llevar al campo el criterio de gestión empresarial, implica la conformación y puesta en práctica de varios aspectos: uno de ellos se refiere a los incentivos que es necesario ofrecer a propietarios de fincas; las estrategias y las políticas que conduzcan a que los propietarios de predios rurales inexplorados o mal administrados, se obliguen a utilizarlos y a administrarlos eficientemente y permanentemente.

Si esas políticas e incentivos que motivan la explotación y desarrollo del sector agropecuario campesino o tradicional, se traducen también en una rentabilidad normal promedio, la inversión en el campo se vuelve atractiva.

En otros términos: es preciso que las actividades agropecuarias tradicionales sean un buen negocio, una inversión comparable con las que se hacen en otros sectores de la economía.

Es previsible y justificable, también, que el Estado se comprometa y se interese más por este sector. Es decir, que ejerza una mayor presencia y permanencia.

Todo lo anterior ratifica la necesidad de investigar su estado actual por medio de un estudio como el que se presenta en este documento.

## 7. Resultados

Siguiendo el orden de las preguntas contenidas en el cuestionario de la encuesta, su clasificación y tabulación arrojaron los siguientes resultados:

1. Extensión superficial total de las fincas encuestadas: 1.775,6 hectáreas. De este total corresponden a fanegadas el 89% y un 11% a hectáreas. El área promedio en fanegadas es de 6,06 y de 4,60 hectáreas por finca.<sup>1</sup>

Se comprueba la existencia de un sistema de tenencia y propiedad de la

tierra claramente minifundista. Ello conduce a observar que las fincas investigadas tienen, por su baja extensión, un factor tradicional que contribuye al aumento de los costos de su explotación y a un bajo índice de productividad y de producción.

2. En cuanto al sistema de tenencia de la tierra, el 67% de las fincas es de propiedad privada (sus dueños las explotan y manejan directamente); un 31% de las fincas las trabajan campesinos arrendatarios y un 2% tiene contratos de aparcería.

3. El 44% de las fincas está dedicado a la ganadería, así: un 40.5% está dedicado a la ganadería vacuna y se especializa en la producción de leche el 98.9%. En ganadería ovina se ocupa el 1.5% y en ganadería porcina también el 1.5%. Sólo un 1% de las fincas se ocupa en otros tipos de ganadería (avícola y caballar).

4. La explotación agrícola la lleva a cabo el 56% de las fincas encuestadas y los cultivos principales son, en su orden, papa (19.5%), maíz (5.5%), arveja (4.5%), hortalizas (3.5%), lechuga (3.4%) y curuba (.19%). El 16.7% de las fincas está dedicado al cultivo de 33 productos agrícolas más, cada uno de ellos con una participación inferior al 1.2%. Entre esos cultivos minoritarios se destacan el cilantro, las fresas, el frijol, la papa criolla y la zanahoria.

5. En lo que se refiere al factor de producción mano de obra o fuerza laboral, la investigación arrojó que un 55.3% del personal se dedica a labores directas de producción y un 14.7% a las actividades administrativas. Del total del personal vinculado a las fincas, un 38% no tiene funciones o labores definidas y permanentes. Con un contrato de trabajo permanente labora el 70% del personal y un 30% son temporales; es decir, para tiempos de cosecha o para actividades esporádicas u ocasionales.

6. Respecto al nivel de escolaridad el re-

<sup>1</sup> La fanegada prima en la zona de Cundinamarca y la hectárea en la zona del departamento de Boyacá

sultado fue el siguiente:  
Sin ninguna escolaridad .....4.6%  
(analfabetismo absoluto):  
Con estudios básicos primarios .....54.0%  
(los 5 primeros grados):  
Con estudios secundarios .....31.1%  
o bachillerato:  
Personal con formación .....3.9%  
a nivel técnico:  
Personal con estudios .....6.4%  
universitarios:

Esos porcentajes están indicando una de las causas más sobresalientes que permite confirmar la pobre o deficiente gestión gerencial, eficiente y moderna, en la región rural dedicada a actividades agropecuarias y tomada como muestra representativa del sector campesino o tradicional (Altiplanicie cundiboyacense).

Adicionalmente a la información anterior, el trabajo de campo indicó que el 61.7% de las personas que laboran en las fincas encuestadas, corresponde a miembros de la familia propietaria y administradora de la finca.

7. En cuanto se refiere al factor o recurso de producción representado en maquinaria y equipos, se encontró que un 61.7% emplea maquinaria y equipos agrícolas y el 38.3% de las fincas de la región no utiliza ningún tipo de máquinas. Así mismo, del porcentaje que usa maquinaria y equipos, un 72.4% es propietario de estos y el 27.5% los tiene y emplea como un préstamo de sus vecinos y colegas.

A la pregunta correspondiente a la clase o tipo de equipos, se observa la presencia de fumigadoras (26.9%), tractores (26.5%), motobombas (15.1%), equipos para ordeño (5.2%) y equipos para riego (4.5%).

8. Las encuestas realizadas en las 386 fincas revelaron que el 71.1% emplea agroquímicos y el 28.9% no los utiliza.

Así, tanto por la gran proporción de fincas que usa maquinarias y equipos, como la que emplea agroquímicos, estarían

indicando algún grado de actualización, modernidad o tecnificación del sector agropecuario tradicional de la región escogida. Lo anterior daría pie para suponer la presencia de algún rango de gestión gerencial en pro de una mayor productividad. Sin embargo, la gran mayoría de los resultados, ya anotados, desvirtúan ese supuesto. Cuando se disponga de información adicional sobre la productividad (kilos o toneladas por hectárea y litros de leche por vaca en ordeño), será posible indicar y evaluar con mayor firmeza, la calidad de la gestión gerencial en la zona, uno de cuyos indicadores se refiere a los índices de productividad.

9. Un tema de gran importancia que incluyó esta investigación se refiere al rendimiento o productividad de las áreas sembradas con diferentes cultivos y al número de litros de leche producida por las vacas en ordeño, en las fincas dedicadas a esta actividad.

La productividad señala el grado de eficiencia que presenta una empresa o actividad productiva y depende o se obtiene con el uso económico y racional de los factores de producción. El más importante y valioso de esos recursos es el factor trabajo, representado por los aportes físicos e intelectuales que la fuerza laboral o planta de personal aporta a la empresa en la cual trabaja.

Si el grupo de personas que labora en una unidad de producción tiene suficientes conocimientos de las tareas que debe ejecutar y posee, además, formación, capacitación y experiencia, su aporte o contribución al cumplimiento del objeto social de la empresa será positivo y valioso, porque contribuirá a que sus índices de eficiencia o productividad sean altos.

Por los resultados de las encuestas realizadas en las fincas del Altiplano cundiboyacense se deduce lo siguiente:

1. Predominio de educación y capacitación bajas (58,6%).

2. Administradores o mayordomos sin ninguna formación en las áreas de la administración (92%)  
3. Rendimiento de las áreas sembradas y cosechadas inferiores a los promedios de productividad de los mismos cultivos en otras regiones y países (véanse los cuadros Nos.2 y 4)

De acuerdo con las respuestas a las preguntas de la encuesta, el 55,1% de los "encargados" o mayordomos de las fincas respondió que no han asistido o participado en cursos de agricultura y ganadería. El 44.8% contestó afirmativamente.

Un 57.7% ha asistido a esos cursos en el SENA, el 18.4% en las UMATAS y el 3.6% en universidades, lo que indica un vacío grande en el área de la capacitación.

En cuanto se refiere a la preparación en contabilidad, las respuestas del 72.9% señalan no tenerla y sólo el 27.2% manifestó que tiene esa preparación y que la utiliza para llevar las cuentas de la finca.

Además, los mayores ingresos anuales procedentes de la explotación de la finca están entre los \$ 5 y \$ 50 millones, con porcentajes que fluctúan entre el 22.8% y el 28.8%.

Un 95.4% obtiene utilidades que se sitúan entre los \$ 2 y \$ 10 millones al año. Este resultado conduce a que el 57% de los propietarios de las fincas consultadas esté satisfecho y un 43% no lo esté por recibir beneficios que se sitúan entre los \$ 2 y \$ 5 millones al año.

En cuanto al empleo de crédito, el 49% lo hace y el 51% no. Este resultado parece obedecer a la falta de información o desconocimiento de las fuentes y operatividad del crédito que atienden las entidades financieras.

El banco más empleado es el Banco Agrario, que ha sido el agente financiador del 63% de los encuestados. En 2º y 3er. lugar se encuentran el Bancolombia (10.3% y las Cooperativas (6,3%) respec-

tivamente.

Por otra parte, el bajo porcentaje (14.9%) de agricultores y ganaderos del Altiplano que pertenece a una asociación, cooperativa o federación, es una confirmación de la idiosincrasia y comportamiento del campesino cundiboyacense, quien sobresale por su individualismo.

Las dos últimas preguntas de la encuesta se refieren a la comercialización de la producción. Las respuestas del 51% de los entrevistados muestran que venden sus productos utilizando un intermediario, el 20,5% lo hace directamente a clientela fija, y el 20.4% comercializa sus productos por medio de acarreo a centros de consumo vecinos. Esas ventas las realizan principalmente en la finca (43,4%) y en las plazas de mercado (25%).

La información anterior permite afirmar que existe una alta dependencia de los intermediarios, lo cual ratificaría la razón por la cual el beneficio neto para el producto rural de esa región (Altiplanicie cundiboyacense) deja mucho que desear; toda vez que el intermediario recibe una participación mayor al ingreso neto o utilidad que recibe el productor.

Debido a que este documento es un avance preliminar del estudio, no incluye observaciones, resultados y conclusiones más precisos y amplios, en tal forma que apoyen la confirmación de la validez de la hipótesis planteada y los hallazgos o aportes a la disciplina.

## 8. Análisis

Siguiendo el orden de las preguntas contenidas en el cuestionario de la encuesta, su clasificación y tabulación arrojaron los siguientes resultados:

### Resultados y efectos de la situación actual del sector

En la zona seleccionada para esta investigación se encontró que es una realidad el supuesto del cual se parte: una gestión administrativa inexistente o muy ineficiente; perso-

nal administrativo con muy baja capacitación; rendimientos por fanegada o por hectárea bajos y, por consiguiente, una productividad baja; rentabilidad de la inversión apenas suficiente para la subsistencia de sus propietarios; métodos de explotación o producción obsoletos e inadecuados; ausencia de investigación y de empleo de tecnología avanzada; ausencia de rotación de cultivos y de selección de semillas, y desconocimiento de los métodos modernos de la administración empresarial. Todo lo anterior es una consecuencia del tra-

bajo de campo llevado a cabo en la Altiplanicie cundiboyacense, región seleccionada como muestra representativa o estadística para los departamentos de Boyacá y Cundinamarca.

Una investigación posterior, que puede realizarse en otra zona o región del territorio colombiano, daría a conocer y concluiría que las características de la gestión gerencial en el sector agropecuario tradicional, observadas en la Altiplanicie cundiboyacense se repiten en los demás departamentos colombianos.

**ANEXO I**

**MUNICIPIOS DE LA ALTIPLANICIE CUNDIBOYACENSE, ESCENARIO PARA EL TRABAJO DE CAMPO**

Facatativá, Zipacón, Mosquera, El Rosal, Madrid, Cajicá, Lenguazaque, Simijaca, Gachetá, Susa, Tabio, Fúquene, Sutamarchán, Cucunubá, Ubaté, Tausa, Sopó, Zipaquirá, Cota, Chía, Carmen de Carupa, Gachancipá, Sutatenza, Tenjo, Nuevo Colón, Boyacá, Funza, Nemocón, Tocancipá, Villapinzón, La Calera, Subachoque, Cogua, Gachalá, Paipa y Villa de Leiva.

Municipios pertenecientes al departamento de Boyacá: veintitrés (23); municipios pertenecientes al departamento de Cundinamarca: trece (13), para un total de treinta y seis municipios seleccionados de la Altiplanicie cundiboyacense.

**ANEXO 2**

**ENCUESTA UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA**

1. Localización de la finca: Municipio \_\_\_\_\_ Vereda \_\_\_\_\_
2. Extensión de la finca: Fanegadas \_\_\_\_\_ Hectáreas \_\_\_\_\_
3. Es propia \_\_\_\_\_ Arrendada \_\_\_\_\_ Contrato de aparcería \_\_\_\_\_
4. Actividad principal o única de la finca \_\_\_\_\_
- Ganadería: Vacuna \_\_\_\_\_ Ovina \_\_\_\_\_ Porcina \_\_\_\_\_
- Agrícola \_\_\_\_\_ Cultivos \_\_\_\_\_
5. Número de empleados: Administrativos \_\_\_\_\_ De Producción \_\_\_\_\_
- Permanentes \_\_\_\_\_ Transitorios o Esporádicos \_\_\_\_\_
6. Número de Aparcelados o Arrendatarios: \_\_\_\_\_ Nivel de Escolaridad \_\_\_\_\_
7. Miembros de la familia propietaria o administrativa de la finca \_\_\_\_\_
8. Emplea maquinaria y equipos \_\_\_\_\_ Cuáles \_\_\_\_\_
9. Utiliza Agroquímicos: \_\_\_\_\_ Cuáles \_\_\_\_\_
10. Usted o sus trabajadores han hecho algún curso de agricultura o ganadería \_\_\_\_\_
- Dónde \_\_\_\_\_ De cuánta duración \_\_\_\_\_
11. Recibe o ha recibido asistencia o asesoría de alguna entidad \_\_\_\_\_
- Cuál \_\_\_\_\_

12. La finca lleva contabilidad \_\_\_\_\_ Sabe cuáles son sus costos de producción \_\_\_\_\_
- Sabe usted si la finca da utilidades \_\_\_\_\_
- En cuanto estima estas utilidades al año
- \$500.000 a 1.000.000 \_\_\_\_\_ de 1.000.000 a 2.000.000 \_\_\_\_\_ de 2.000.000 a 5.000.000 \_\_\_\_\_
- de 5.000.000 a 10.000.000 \_\_\_\_\_ Más de 10.000.000 \_\_\_\_\_
13. Usted y su familia pueden vivir satisfactoriamente con lo que produce la finca \_\_\_\_\_
14. Tiene algún crédito \_\_\_\_\_ Con quién \_\_\_\_\_
15. Está asociado a alguna cooperativa o asociación de productores \_\_\_\_\_
- Cuál \_\_\_\_\_
16. Cuál es la producción por fanegada o hectárea \_\_\_\_\_
17. Cómo venden sus productos \_\_\_\_\_
- En dónde \_\_\_\_\_

**CUADRO I**

**EVOLUCIÓN DEL PIB AGROPECUARIO (Variaciones en porcentajes anuales)**

1970 – 1979	1970 – 1979	4.48%
1980 – 1989	1980 – 1989	2.94%
1990 – 1999	1990 – 1999	1.72%
1999 – 2007	1999 – 2007	1.91%

Fuente: DANE, DNP y Min-Agricultura (2008)

**CUADRO 2**

**EL SECTOR AGROPECUARIO. RESULTADOS PARA LOS AÑOS 1995 Y 2006**

CULTIVO	HECTÁREAS		COSECHADAS		PRODUCCIÓN	
	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Algodón	81.602	55.543	54.018	36.064	662	649
Arroz	417.778	455.412	1.784.607	2.361.579	4.272	5.186
Papa	178.482	161.853	2.891.939	2.999.880	16.203	18.535
Fríjol	167.012	120.500	163.555	138.086	979	1.146
Maíz	600.869	599.148	1.037.629	1.362.512	1.558	2.284
Sorgo	180.751	52.915	553.818	167.753	3.064	3.170
Trigo	34.977	17.132	74.126	39.782	2.119	2.322
Banano	43.780	44.031	1.513.236	1.513.854	34.565	34.382
Cacao	120.154	109.380	54.937	52.846	457	483
Caña de Azúcar	163.694	185.521	17.820.224	23.317.085	13.028	13.018
Café	852.500	785.535	821.820	724.738	964	923
Palma Africana	113.367	185.165	387.646	712.120	3.419	3.846
Producción en Tons.						
Rendimientos: Kilos por Ha.						

Fuente: Anuario Estadístico 2006 Min. Agricultura y Desarrollo Rural.



**CUADRO 3**

**LA POBREZA EN COLOMBIA**  
(Porcentajes promedio)

AÑO	URBANA	RURAL	INDÍGENCIA (Total)
1995	60.0	71.0	22.0
2000	59.7	70.2	19.0
2005	49.2	67.6	14.7
2006	39.1	62.1	12.0

Fuente: PNUD, DANE y DNP (2007)  
Cuadro elaborado por los autores.

**CUADRO 4**

**PRODUCTIVIDAD DE ALGUNOS CULTIVOS – 2005**  
(Kilos por hectáreas)

Algodón: fibra	747
semilla	1.081
Algodón Total	1.965
Arroz con riego	6.330
Arroz seco: mecánico	4.469
manual	1.671
Arroz Total	5.110
Fríjol	1.226
Papa	17.755
Cebada	1.788
Maíz tecnificado	3.960
Maíz tradicional	1.764
Trigo	2.844
Hortalizas	11.212
Cacao	476
Plátano exportación	5.966
Plátano común	7.882
Yuca	11.043
Caña panelera	4.849
Ñame	11.436

Fuente: Anuario Estadístico – Min-Agricultura y Desarrollo Rural; Bogotá; 2006.

**CUADRO 5**

AREA TOTAL CULTIVADA EN COLOMBIA		
AÑO	HECTÁREAS	
2004	4.673.324	
2005	4.609.280	
2006	4.606.321	
2007	4.707.803	
2008	4.789.636	(E)

AREA SEMBRADA CON CULTIVOS TRANSITORIOS		
AÑO	HECTÁREAS	
2004	1.751.014	
2005	1.606.754	
2006	1.550.252	
2007	1.545.900	
2008	2.928.792	(E)

AREA SEMBRADAS CON CULTIVOS FORESTALES		
AÑO	HECTÁREAS	
2004	204.905	
2005	222.259	
2006	239.067	
2007	270.303	
2008	301.420	(E)

AREA SEMBRADA CON CULTIVOS PERMANENTES		
AÑO	HECTÁREAS	
2004	2.717.405	
2005	2.780.267	
2006	2.817.002	
2007	2.882.906	
2008	2.928.792	(E)

Fuente: Min-Agricultura (2007)

**CUADRO 6**

**COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO EN COLOMBIA**

	2006 Jun. - 30	2007 Jun. - 30	CRECIMIENTO Y DISMINUCIÓN
Total Nal.	18.268.000	18.134.000	- 0.7 %
Agríc. – Gan. - Pesca y Caza	3.870.000	3.580.000	- 0.7.5 %
Ind. Manuf.	2.522.000	2.232.000	- 0.5.9 %
Comercio - hoteles y restaurantes	4.326.000	4.451.000	0.2.9 %
Servicios (los demás)	6.348.000	6.622.000	0.4.3 %
<b>ZONAS RURALES</b>			
Agríc. – Gan. - Pesca y Caza	3.075.000	2.965.000	- 0.3.6 %
Ind. Manuf.	353.000	248.000	- 0.29.6 %
Comercio - hoteles y restaurantes	520.000	438.000	- 0.15.7 %
Servicios (los demás)	628.000	588.000	- 0.6.4 %

Fuente: DANE y SAC (2008) Cuadro de los autores

## ANEXO 7

### DISPOSICIONES LEGALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

#### Ley 1133/2007: Agro, Ingreso seguro

Faculta al Ministerio de Agricultura para invertir en programas para mejorar la productividad del campo y defender los ingresos de los productores agropecuarios. Permite también destinar una línea especial de crédito para reconversión productiva. En el 2008 destinó \$ 400.000 millones para financiar 23.000 proyectos de inversión en el sector: \$ 100.000 millos para proyectos de investigación y desarrollo tecnológico.

#### Circulares P-49/2007 y P-11/2008 de la Comisión Nacional de Crédito Agrícola (CNCA):

Reconocen y otorgan el Incentivo de Capitalización Rural (ICR) a los productores que hagan inversiones nuevas en el sector agropecuario. En 2007, 23.005 productores solicitaron el ICR con créditos por \$ 611.961 millones, de los cuales el 67,5% fue para pequeños productores.

#### Res. 26/2008:

Incentiva la asistencia técnica para proyectos productivos agrícolas, pecuarios, avícolas y forestal, con financiación hasta por el 80% de su valor.

#### Decreto 2594/2007:

Reglamenta el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo administrado por FINAGRO, para financiar proyectos agropecuarios, agroindustriales y de reforestación, en zonas con limitaciones para la inversión privada.

#### Res. 25/Dic./07:

Fija \$ 2,75 billones para créditos a través de FINAGRO. Entre Enero y Mayo de 2008 otorgó 70.448 créditos por \$1,22 billones a productores agropecuarios.

#### Ley 1152/07 y Res. No. 7 de Abril/08 de la CNCA:

Reglamenta una línea especial de crédito para pequeños productores beneficiarios del subsidio para la compra de tierras. A través del Programa AIS, se crea una línea especial de crédito para incentivar la siembra de alimentos de ciclo corto.

#### Decretos 4678 y 3363 de 2007:

Establecen las condiciones para la reestructuración de cartera adquirida en desarrollo del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN).

#### Res. No. 2, Dic. /07:

La CNCA aprueba el Plan Anual (de Seguros Agropecuarios 2008 y destina \$ 17.826 millones para cubrir los riegos de varios cultivos, entre ellos maíz, plátano, arroz y caña de azúcar, en un área total de 123.000 hectáreas.

#### Res. No. 116, Marzo/08:

El Ministerio de Agricultura crea el incentivo sanitario para la agricultura de exportación, que incluye a productores de camarón, tilapia y trucha de exportación, con estándares internacionales. Fondos para el incentivo: \$ 10.000 millones.

#### Programa de Seguridad Alimentaria:

El Ministerio de Agricultura implementó este Programa para los pequeños agricultores de las zonas paperas de Boyacá, Cundinamarca y Nariño. En el 2008 se des-

tinaron \$ 2.160 millones que atenderán a 16.746 familias de 99 municipios con vocación productora de papa.

#### Sistema de Pago de la Leche cruda al productor:

El Ministerio de Agricultura establece el sistema de pago de la leche cruda para que este sea justo y mantenga la competitividad de la producción nacional.

### Fuentes primarias de información

Para la realización de la investigación, a la cual pertenece el presente avance, se recurrió a fuentes primarias y secundarias. Las primarias corresponden a las personas que respondieron la encuesta en las 386 fincas adicionadas.

Además, se complementaron las informaciones obtenidas en el trabajo de campo con visitas y entrevistas a diferentes funcionarios de las siguientes entidades:

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Educación Nacional
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE
- Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA
- Instituto Colombiano Agropecuario – ICA
- Corporación de Investigaciones Agropecuarias – CORPOICA
- Federación Nacional de Ganaderos – FEDEGAN
- Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC
- Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas – CEGA
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC
- Banco de la República, Depto. Investigaciones Económicas, Bogotá, D.C.

### Bibliografía y Fuentes de Información

- Aguilar Zuluaga, Ignacio, (2008), **Principios de Desarrollo Económico**; 2ª edición, Bogotá: ed. Ecoeditores y Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.
- Arango Londoño, Gilberto, (2005), **Estructura Económica Colombiana**, Bogotá: décima edición; ed. McGraw Hill.
- Arias Silva, Andrés, (2008): "El Agro cambia de ritmo en el PIB", *Portafolio*. Sep. 8, 2008; Bogotá.
- Echavarría Olozaga, Hernán (1980), **El sentido común de la Reforma Agraria**, Bogotá, ed. Andes.
- Departamento Nacional de Planeación, (1998) **Cambio para Construir la Paz**, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Departamento Nacional de Planeación (2005) **Visión Colombia II Centenario – 2019**, Bogotá.
- Fedegan, (2006), **Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana**, Bogotá: Ed. San Martín Obregón y Cía.
- Forero, Jaime, (2002) "Campesinado, economía agraria y sistema alimentario en Colombia"; en **Las Dos Colombias**: Bogotá: Ed. Norma.

- Instituto Colombiano de Administración (INCOLDA), (1985), **La Gerencia en Tiempos Turbulentos**, Bogotá: Editorial Andes.
- Jhonson, Sherman, (1987), U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C.
- Kalmanovitz, Salomón (2003), **Economía y Nación**, Bogotá: Ed. Norma.
- Lafaurie, José Félix (2006), **Posconflicto y Desarrollo**, Bogotá: Ed. Unión Gráfica Ltda.
- Lafaurie, José Félix (2007), **Pensamiento Económico y Social de Fedegán**, Bogotá: Ed. San Martín Obregón & Cía.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – DNP (2007), **Aprovechar las potencialidades del campo**, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (2008); "Perspectivas Agropecuarias – Segundo Semestre 2008", Bogotá.
- Roger, Dixey (1976), **Agricultural Economy**, USA: Ed. Iowa State University, University Press, Iowa.
- Salazar Vargas, Carlos, (2009), **Políticas Públicas & Think Tanks**, Bogotá: Ed. Graficolor.
- Sudman, Seymour (1976), **Applied Sampling (Quantitative studies in social relations)**, Princeton: Ed. Academic.

## IN COLOMBIA, IT IS ALL ABOUT INSTITUTIONS\*

Abdiweli M. Ali\*\*

### Abstract

This paper highlights the importance of institutions on development and as it particularly applies to Colombia. It provides some evidence that the institutional environment in which an economic activity takes place is an important determinant of growth. It suggests that countries with high levels of economic growth are characterized with by high levels of economic freedom and judicial efficiency, low levels of corruption, effective bureaucracy, and protected private property.

### Resumen

Este escrito destaca la importancia de las instituciones en el desarrollo y en la manera como esto se aplica particularmente a Colombia. Provee alguna evidencia de que el ambiente institucional en el cual la actividad económica ocurre es un determinante importante del crecimiento. Sugiere, además, que países con elevados índices de crecimiento se caracterizan por altos índices de eficiencia judicial y libertad económica, bajos niveles de corrupción, una burocracia eficiente y protección a la propiedad privada.

### Keywords

Institutions, Economic Freedom, Economic Policies, Corruption, Decentralization, Credibility and Transparency

### Palabras clave

Instituciones, Libertad económica, Política económica, Corrupción, Descentralización, Credibilidad y transparencia.

JEL: H11, O40

### Introduction

The institutional settings within which economic policies are formulated are of crucial importance, and the quality of these institutions can be a primary source of the differences in economic growth among nations. Clague, Keefer, Knack, and Olson (1996) indicated that the quality of economic policies and institutions vary from one dictatorship to another and from one democracy to another, and therefore irrespective of the type of the political regime will have a substantial impact on growth. North (1990 and 1991) suggested that institutions shape the incentive structure that may impede or increase economic activity. Poor institutions interfere with economic growth by inducing economic agents to engage in redistributive politics rather than economic activity with lower economic returns (Murphy, Schleifer, and Vishny 1991). Hall and Jones (1997) argued that poor institutions encourage diversion over production and therefore reduce the level of economic activity. Among the relatively recent empirical

\* Este documento es un artículo analítico en el cual el autor aplica al caso colombiano las categorías del institucionalismo. Fue recibido el 9 de febrero de 2009 y aprobado el 19 de mayo de 2009.

\*\* Ph.D. in Economics, George Mason University (Fairfax, VA), MA in Public Administration, Kennedy School of Government, Harvard University, Certificate in Taxation, International Tax Program, Harvard University Law School, MA in Economics, Vanderbilt University, (Nashville, TN), BA in Economics (highest honors), 1984, Somali National University (Mogadishu, Somalia). Associate Professor of Economics, College of Business Administration Niagara University, NY. E-mail: amali@niagara.edu.

and theoretical research on institutions and economic growth are Acemoglu (2005), Acemoglu, Johnson, and Robinson (2001, 2002), and Aoki (2000, 2001).

Philip Lane and Aaron Tornell (1996) observed that many countries that are rich in natural resources such as Nigeria, Trinidad and Venezuela have done badly in terms of economic growth because natural resources suffer from a common-pool problem. In the absence of well-defined and protected property rights, natural resources can be exploited by a number of powerful political interest groups. Poor countries tend to have unreliable legal systems, corrupt governments and insecure property rights. The lack of the security of property rights also prevents poor countries from acquiring the badly needed, advanced and expensive technology available in developed countries.

This paper highlights the importance of institutions and their effects on growth and development. The rest of the paper is organized as follows: section II addresses the effect of political regimes on development. The debate of whether the nature of political regime (democracy vs. dictatorship) matters for growth is unsettled. This section provides the claims and counter-claims of whether democracy is a pre-requisite for a country's economic development. Section III underlines the importance of institutions, while section IV concludes and provides suggestions for further research. While the paper addresses these issues in a more generalized fashion, nevertheless, an attempt will be made to draw attention to the relevance of institutions for the future of Colombia. Section III specifically tries to show the political and policy implications of institutions and institutional quality for the betterment of Colombia.

### **Does the Nature of the Political Regime Matter? Or is it All About Institutions?**

Institutional scholars argue that the quality of institutions matter more than the type and the nature of the political regime. They suggest that the quality of institutions

will have a lasting impact irrespective of a country's political orientation. Dictatorships with good institutions such as Singapore, and Chile under Pinochet, succeeded economically while many democracies are economically backward. Natural resource-rich countries such as Nigeria, Venezuela, and the Democratic Republic of Congo have done poorly in terms of economic growth while resource-poor countries in East Asia such as Hong Kong, Taiwan, Singapore and South Korea grew fast in the past 30 years. For example, South Korea had the same per capita income as Congo in 1960; today, it is ten times richer and all the indications suggest that it was all about the characteristics of their respective institutions.

Although the quality of institutions can be of utmost importance in a country's economic trajectory, it might also be the case that the type of the political regime is also as important as institutions. There is a voluminous literature on the effect of democracy on growth. The overwhelming conclusion of this literature is that democracy and all that it entails is a pre-requisite for economic development. The proposition that democracy promotes growth is based on the premise that democratic regimes provide constitutional guarantees of the protection of property rights: a legal framework that facilitates exchange and enforces contracts. Proponents of this idea suggest that democratic processes and the existence of fundamental civil rights and political freedoms create an environment conducive to investment, and the requisite incentives to undertake risky economic activity (Scully 1988 and 1992). The economic collapse of the socialist totalitarian regimes in the early 1990s and their shift towards democratic, free market systems support this claim.

However, a stark contrast to this proposition is the conflict perspective whereby democratic regimes are vulnerable to popular pressures. Voter preferences for current consumption over long-term investment make democracies ill equipped to undertake the kind of policies necessary for sustained economic growth. Pressure groups in democracies hobble the enactment of policies whereby current consumption activities are sacrificed for long-term investment. Pranab

Bardhan (1993), Przeworski and Limongi (1993) and Weede (1983) suggest that development-minded authoritarian regimes are characterized by a high degree of insulation from short-term, pork-barrel politics. They also report that the ability to insulate institutions from redistributive politics allowed East Asian non-democratic, resource-poor countries to grow faster than comparable democratic countries.

Dictators as residual claimants to national wealth may also have an encompassing interest in promoting economic growth (Olson 1991, and McGuire and Olson 1996). In addition, Dore (1978) argues that dictators promote growth not out of concern of the welfare of citizens, but to enhance their status among world leaders, if in effect personal prestige is a positive function of national wealth.

The proponents of the authoritarian approach to economic growth generally believe that democracy poses a real threat to economic development; whereas an insulated non-democratic regime promotes growth especially during the earliest stages of economic development. Historical evidence suggests that genuine democracy did not exist in any of the developed countries during several stages of their economic development.<sup>1</sup>

Whatever cogent theoretical reasons may be given in support of one perspective or another, the empirical results do not clarify the issue one way or the other. Economic growth can take place in a democratic environment; it can also take place in a dictatorship provided that economic agents are allowed to fully exploit their human potential. For example, a highly democratic country with a wide range of political freedoms and civil liberties may adopt economic policies that discourage entrepreneurship and investment. Alternatively, autocratic regimes may adopt economic policies that promote basic economic freedoms, and encourage investment and private initiatives.

### **Good Institutions as a Pre-requisite for a Better Colombia**

As an economist, let me start with a caution. It is very likely that the transition of Colombia from authoritarianism, military junta, drug war, guerilla insurgency, to a broad-based democracy will coincide with severe economic hardships. How successful Colombia will be will depend on the institutions established and the policies followed. Although many external factors outside the control of Colombian political elites will affect the outcome, in this paper, I will emphasize those institutions and economic policies, which I think are under the purview of Colombia's current political leaders and which I think will contribute to the consolidation of the transition and to good economic performance. Chief among these are: political freedom and civil liberty, economic freedom (distinct from other freedoms), judicial efficiency and the rule of law, political credibility, stable economic policies, a transparent political system, decentralization of power, and an accountable and responsive state institutions.

Guaranteeing freedom, formulating credible and stable policies, and establishing transparent, decentralized, and accountable state institutions will determine the outcome of Colombia's political and economic future. Colombia can therefore be the vibrant Singapore in Latin America or it could be another economic basket case similar to its immediate neighbor in the East, Venezuela. The economic potential is there, the question is whether the complementary political will of unleashing this potential is available in the current crop of Colombia's political leaders. The choice is theirs; it is also the Colombian people to live with the consequences of the choices they make. Here are few of the institutional variables that are deemed to be extremely important and really quite necessary for political and economic progress. The list is not exhaustive and could not be satisfactorily addressed in this short paper.

<sup>1</sup> Universal suffrage as an institutional arrangement determining the political outcome did not exist in the US. Women were not allowed to vote before 1920, and even then blacks were not allowed to cast their votes in some southern states.



**I. The Rule of Law**

The rule of law in any given country reflects the degree to which the citizens of that country are willing to accept the established institutions to make and implement laws and adjudicate disputes. It also indicates the extent to which countries have sound political institutions, strong courts and orderly succession of powers. A good measure of how reliable a country's legal system is the extent to which a government enforces the rules codified in their constitutions. In many developing countries including Colombia, it doesn't take much for a government to renege its contract with the citizens of the country. In extreme cases, citizens face risks associated with arbitrary arrests, summary executions, outright confiscation, and forced nationalization of private property. Another

burden that citizens of rogue states face is the poor quality of the government bureaucracy. Often times, the bureaucracy is incompetent and lacks professionalism. Moreover, the government employees are recruited and promoted not by merit but rather on political, tribal, or clan loyalty. In developed countries, the bureaucracy is not only competent and highly proficient, but it is also autonomous and free from political pressure.

The quality of the bureaucracy can be measured by the strength and expertise to which it conducts its activity without drastic changes in policy or interruptions in government services. It can also be measured by the extent to which high government officials are likely to demand special payments, and the extent to which legal claims are adjudicated without paying someone for the services that should have been provided for free.

**TABLE I**

**CORRUPTION PERCEPTION INDEX IN SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES**

Countries	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Average
Chile	6.8	6.9	7.4	7.5	7.5	7.4	7.3	7.3	7.3
Uruguay	4.3	4.4	5.1	5.1	5.1	5.5	6.2	5.9	5.2
Colombia	2.2	2.9	3.2	3.8	3.6	3.7	3.8	4	3.4
Brazil	4	4.1	3.9	4	4	3.9	3.9	3.7	3.9
Perú	4.5	4.5	4.4	4.1	4	3.7	3.5	3.5	4.0
Argentina	3	3	3.5	3.5	2.8	2.5	2.5	2.8	3.0
Bolivia	2.8	2.5	2.7	2	2.2	2.3	2.2	2.5	2.4
Ecuador	2.3	2.4	2.6	2.3	2.2	2.2	2.4	2.5	2.4
Venezuela	2.3	2.6	2.7	2.8	2.5	2.4	2.3	2.3	2.5
Paraguay	1.5	2			1.7	1.6	1.9	2.1	1.8

Source: Transparency International

Table I above indicates the level of corruption in Latin America from 1998 to 2005. The index relates to perceptions of the degree of corruption as seen by business people and country analysts and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly cor-

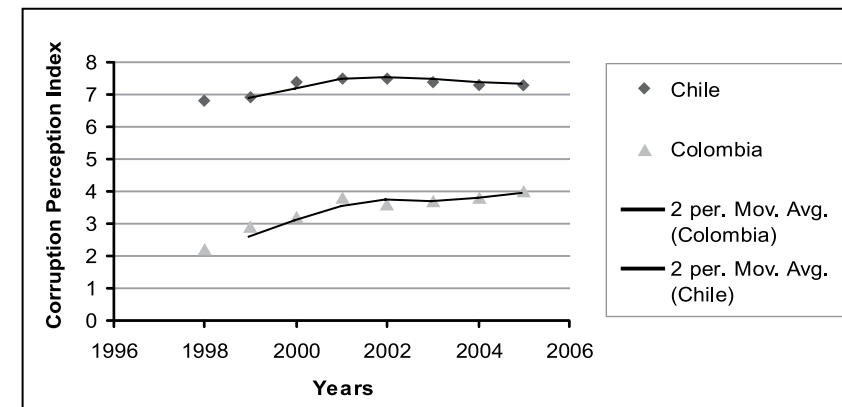
rupt). As the table indicates, Colombia fares worse than Chile, Uruguay, Brazil, and Peru. However, it fares better than its immediate neighbors Venezuela and Ecuador. The average score of Colombia is a paltry 3.4 out of a total score of 10. This means that Colom-

bia is perceived as a highly corrupt country. However, in relative terms, Colombia is not as bad as some African and Asian countries. The measure of corruption perception in Colombia has also consistently improved through the years. For example, in 1998 Colombia was considered as one of the most corrupt countries in the World. It ranked 79 out of 85 countries in which data was available. Only Indonesia, Nigeria, Tanzania, Honduras, Paraguay, and Cameroon fared worse than Colombia. By 2005, Colombia ranked 56 out of a total of 158 countries in which

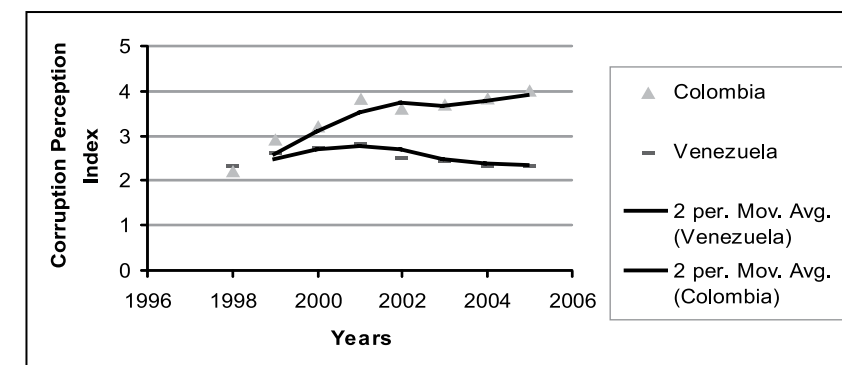
data was available; 55 countries performed better than Colombia.

Figures 1 & 2 below are scatter plots of Colombia versus Chile and Venezuela. Chile consistently ranked at the top while Venezuela consistently ranked at the bottom. However, there is a huge gap between Chile and Colombia and there is a room for improvement for Colombia in the next few years. The trend line of Colombia is sloping upward and that is a good sign that finally Colombia is on the right path.

**FIGURE 1**  
**CORRUPTION INDEX OF CHILE VS COLOMBIA**



**FIGURE 2**  
**CORRUPTION INDEX OF COLOMBIA VS VENEZUELA**



No country in the world without proper institutions, such as an unreliable legal system, corrupt government, and insecure property rights, succeeded politically and economically. It is therefore imperative that future governments establish institutions that discourage banditry, and encourage the rule of law. Good institutions beget good governance, and good governance is the essence of economic development.

## 2. Freedom

The most important thing that a government can give to its own people is protect and endow them with their god-given freedoms. Of fundamental importance are political freedom and civil liberties. Whether a government provides political freedom to its citizens will depend on how it responds to the following questions<sup>2</sup>: Is the head of the state elected through free and fair elections? Are legislative representatives elected through free and fair elections? Are there fair electoral laws, fair polling and honest tabulation of ballots? Do the people organize freely in different political parties or other political groupings of their choice? Is there significant opposition vote and realistic possibility to gain power through elections? Does the country have the right of self-determination and its citizens free from any kind of domination? Do cultural, ethnic, religious and other minority groups have reasonable self-determination? Is the political power decentralized?

In addition to political freedom, the civil liberties of the citizens should also be protected. Among other things, the following questions also address the extent to which citizens fully enjoy liberties of civilized societies. Is there open public and private discussion? Is there freedom of assembly and demonstration? Is there freedom of political organization? Are citizens equal under the law and have access to an independent, non-discriminatory judiciary? Is there a protection from imprisonment and exile? Are there

free and independent media, literature and other cultural expressions? Are there free trade unions and peasant organizations or equivalents? Are there free professional and other private organizations? Are there free businesses or cooperatives? Are there free religious institutions? Are there personal and social freedoms such as freedom of movement, choice of residence, and choice of citizens to engage of marriage and size of family? Is there equality of opportunity? And finally, is there a freedom from extreme government indifference and corruption?

The freedom house publishes a survey of the status of the *Freedom in the World*. This is a standard-setting comparative assessment of global political rights and civil liberties published annually since 1972. In this survey, countries are ranked either as free, partially free, or unfree. Colombia is recently ranked as partially free and is also considered as one of the countries at the crossroads in the year 2007. Freedom House commented:

*"In Colombia, President Alvaro Uribe's 2006 reelection victory, which followed a constitutional change in 2005 allowing him to run for a second term, was approved by international observers as free and fair. However, later in 2006 information emerged that seemed to provide proof of long-rumored links between paramilitaries and government officials. Subsequent investigations discovered paramilitary influence in the Congress, the national prosecutor's office, the military, and the judiciary, highlighting the threats to the rule of law stemming from Colombia's ongoing battle with rebel groups. These discoveries detracted from Uribe's otherwise notable efforts to improve security and contain paramilitary factions, and caused Colombia's scores to fall somewhat. In order to deal with its internal conflict, the government initiated talks with the National Liberation Army guerrillas and completed the demobilization of 30,000 members of the paramilitary known as the United-Self Defense Forces of Colombia. The demobilization occurred under the terms of the 2006 Justice and Peace law, which offered*

*reduced sentences for former paramilitaries in return for the surrender of weapons and ill-gotten assets. Nonetheless, serious questions remained about the legislation's perceived leniency and whether prosecutors were given enough time and resources to conduct adequate investigations."*

The relevant questions above narrowly define freedom and did not capture other relevant factors measuring the degree of economic freedom, such as freedom to own and dispose private property, freedom to keep what one earns, and the freedom to exchange and trade. Therefore, it is imperative to define freedom more broadly to include economic dimensions. In the future, the Colombian citizen should be given a real voice in public discourse including economic issues.

Fraser Institute publishes and ranks countries on the level of economic freedom that their respective citizens enjoy<sup>3</sup>. The areas and the components of the economic freedom index included in this survey are shown below in Table 2.

Table 3 below presents the economic freedom index for most of the Latin American countries. The index is scored in the scale of 1-10; the higher the index the higher the level of economic freedom. As shown in Table 3, Colombia scored second to last, only Venezuela fared worse than Colombia. While Colombia started with a medium level of economic freedom scoring 5 out of 10 in 1975, it scored 5.55 in 2006, a negligible improvement over 30 years. Relatively Chile scored 3.9 in 1975, much lower than Colombia; however, by 2005 it doubled its level of economic freedom to a respectable score of 7.98.

Figures 3 and 4 below compares Colombia's level of economic freedom to those of Chile and Venezuela; of particular interest here is the recent trend of Chile and Venezuela. While Chile started low and consistently moved up in the ladder of economic freedom, Venezuela started with an acceptable level of economic freedom in 1975 and since then took a downhill turn. It is obvious here that Chile could be a role model for Colombia while it is Colombia's best interest to avoid the road that Venezuela treaded on recently.

**TABLE 2**

### THE AREAS AND COMPONENTS OF THE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD INDEX

<b>I: Size of Government:</b> Expenditures, Taxes, and Enterprises
A. General government consumption spending as a percentage of total consumption.
B. Transfers and subsidies as a percentage of GDP.
C. Government enterprises and investment as a percentage of GDP.
D. Top marginal tax rate (and income threshold to which it applies).
i. Top marginal income tax rate (and income threshold at which it applies)
ii. Top marginal income and payroll tax rate (and income threshold at which it applies)

<sup>2</sup> For a detailed explanation of the components of political freedom and civil liberty, see freedom house at <http://www.freedomhouse.org>.

<sup>3</sup> For more information on economic freedom, visit <http://www.freetheworld.com>.

**2: Legal Structure and Security of Property Rights**

- A. Judicial independence: the judiciary is independent and not subject to interference by the government or parties in disputes.
- B. Impartial courts: A trusted legal framework exists for private businesses to challenge the legality of government actions or regulation.
- C. Protection of intellectual property.
- D. Military interference in rule of law and the political process.
- E. Integrity of the legal system.

**3: Access to Sound Money**

- A. Average annual growth of the money supply in the last five years minus average annual growth of real GDP in the last ten years
- B. Standard inflation variability in the last five years.
- C. Recent inflation rate.
- D. Freedom to own foreign currency bank accounts domestically and abroad.

**4: Freedom to Trade Internationally**

- A. Taxes on international trade.
  - i. Revenue from taxes on international trade as a percentage of exports plus imports.
  - ii. Mean tariff rate.
  - iii. Standard deviation of tariff rates.
- B. Regulatory trade barriers.
  - i. Hidden import barriers: No barriers other than published tariffs and quotas.
  - ii. Costs of importing: the combined effect of import tariffs, license fees, bank fees, and the time required for administrative red-tape raises costs of importing equipment by (10 = 10% or less; 0 = more than 50%).
- C. Actual size of trade sector compared to expected size.
- D. Difference between official exchange rate and black market rate.
- E. International capital market controls
  - i. Access of citizens to foreign capital markets and foreign access to domestic capital markets.
  - ii. Restrictions on the freedom of citizens to engage in capital market exchange with foreigners—index of capital controls among 13 IMF categories.

**5: Regulation of Credit, Labor, and Business**

- A. Credit Market Regulations
  - i. Ownership of banks: percentage of deposits held in privately owned banks.
  - ii. Competition: domestic banks face competition from foreign banks.
  - iii. Extension of credit: percentage of credit extended to private sector.
  - iv. Avoidance of interest rate controls and regulations that lead to negative real interest rates.
  - v. Interest rate controls: interest rate controls on bank deposits and/or loans are freely determined by the market.
- B. Labor Market Regulations
  - i. Impact of minimum wage: the minimum wage, set by law, has little impact on wages because it is too low or not obeyed.
  - ii. Hiring and firing practices: hiring and firing practices of companies are determined by private contract.
  - iii. Share of labor force whose wages are set by centralized collective bargaining.
  - iv. Unemployment Benefits: the unemployment benefits system preserves the incentive to work.
  - v. Use of conscripts to obtain military personnel
- C. Business Regulations
  - i. Price controls: extent to which businesses are free to set their own prices.
  - ii. Administrative conditions and new businesses: administrative procedures are an important obstacle to starting a new business.
  - iii. Time with government bureaucracy: senior management spends a substantial amount of time dealing with government bureaucracy.
  - iv. Starting a new business: starting a new business is generally easy.
  - v. Irregular payments: irregular, additional payments connected with import and export permits, business licenses, exchange controls, tax assessments, police protection, or loan applications are very rare.

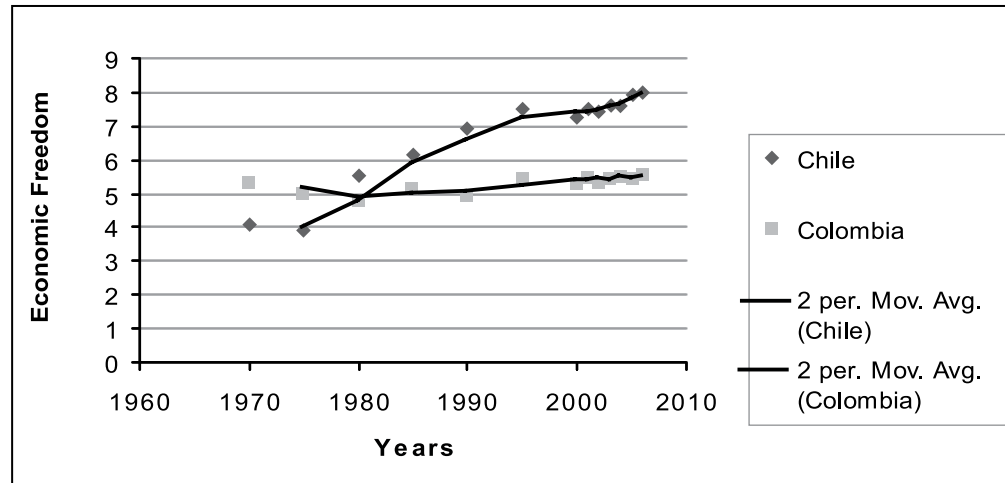
**TABLE 3**

**ECONOMIC FREEDOM INDEX FOR SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES**

Countries	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Average
Argentina	3.25	4.28	3.86	4.89	6.68	7.19	6.49	5.96	5.73	5.96	5.62	5.72	5.44
Brazil	4.52	4.2	3.7	4.47	4.47	5.99	5.93	6.08	5.95	5.89	6.03	6.15	5.29
Chile	3.91	5.56	6.16	6.93	7.48	7.28	7.47	7.45	7.61	7.62	7.93	7.98	6.73
Colombia	5	4.77	5.16	4.94	5.45	5.28	5.46	5.33	5.45	5.46	5.44	5.55	5.28
Ecuador	4.96	5.32	4.5	5.27	5.97	5.69	5.47	5.86	5.8	5.22	5.59	5.62	5.33
Guyana					4.68	6.08	6.02	5.83	5.8	5.59	5.8	5.61	5.68
Paraguay		5.69	5.11	5.6	6.46	6.21	6.3	6.14	6.18	6.08	6.17	6.16	6.01
Perú	4.05	4.03	3.08	4.16	6.32	7.06	7.02	7.01	7	6.98	6.87	6.95	5.79
Trinidad & Tob.	4.88	5.09	4.98	5.79	6.85	7.34	7.17	7.01	6.87	6.94	6.92	6.96	6.40
Uruguay		5.82	5.88	6.12	6.1	6.95	6.76	6.83	6.75	6.9	6.91	6.86	6.53
Venezuela	5.8	6.31	5.98	5.35	4.26	5.51	5.49	4.44	3.99	4.46	4.56	4.48	5.19

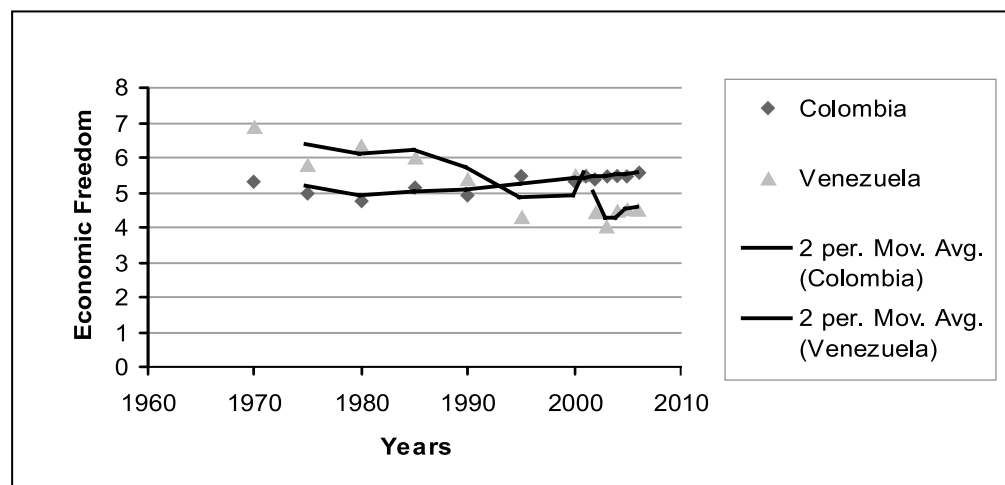
**FIGURE 3**

ECONOMIC FREEDOM INDEX OF COLOMBIA VS CHILE



**FIGURE 4**

ECONOMIC FREEDOM INDEX OF COLOMBIA VS VENEZUELA



**3. Economic Policy**

Another important factor that will affect the success of a country's future state is the quality of the government's economic policies. Fiscal, monetary, and trade policies will affect the economic environment in which economic activity takes place. One of the fiscal policy parameters that are considered to have a negative impact on economic growth is the size of government. The standard explanation in the literature is that government deficit crowd-out private capital formation by increasing interest rate and reducing the amount of savings available for private investors. To the extent that deficits are used for investment purposes, the country's total capital formation might not necessarily decline. However, the relative productivity of public and private capital can affect the pace of economic growth and as long as the return to public capital is below that of private capital, deficits will negatively affect the growth rate of the country's economy. It is therefore necessary to have a small but efficient government. This will minimize the habit of depending the government for things that people can do for themselves. If you create a government big enough to give you everything you need, it would be a government big enough to take everything you have. The future governments of Colombia shouldn't fall into the trap that the size of your bureaucracy is a reflection of your power.

How about trade policy? The Colombian economy should be open and should follow an outward-looking strategy. Openness is an important determinant of economic growth. The current US government and the US congressional leaders concluded a bipartisan agreement that provided a clear path for advancing free trade agreements, including the agreement with Colombia. The agreement includes strong labor and environmental provisions which are necessary for the Colombian workers. Colombia should capitalize on this agreement and should be fully engaged in international trade.

The future Colombian regimes should work hard to seek broad and diverse

markets for their export goods including plantains, sugar crops, petroleum, coal, coffee, and the other natural resources to eliminate the foreign exchange bottleneck of depending exports to US for their livelihood. With the recent improvement of security, Colombia can also develop its tourist industry. The empirical literature on trade overwhelmingly suggest that trading with other nations is a positive-sum game; is mutually beneficial to the trading partners; and is an engine of economic growth and development.

In terms of monetary policy, the most important thing that the Colombian government should do is to protect the value of the Colombian peso. Inflation has been declining since 2004 and is a good indication that the government is on the right track. The recent inflow of export dollars has resulted in substantial reevaluation of the Colombian peso. However, Colombia should strike a balance between keeping the value of the peso and the effect that an overvalued currency could have on its trade balance.

**4. Credibility and Transparency**

The future Colombian governments should be credible and transparent. Credibility can be provided not by decree but by enforcing the law of the land and abiding by it. In other words, you earn credibility when the government enforces the rules and is bound by them. Having free elections and winning it does not guarantee credibility. You have to earn it and the biggest obstacle to political credibility is an executive with excessive discretionary powers. Therefore, the government should be frugal with its discretionary powers.

The government should also be transparent, and to be transparent it should allow the full freedom of the press and the mass media. Transparency allows the government to sustain its political future. It will allow the government to build a power base not based on clients and individuals but on grass root support. Freedom and good economic policies coupled with transparency and political credibility will guarantee a political success and acceptance from the masses.



## 5. Decentralization

It is imperative that the power of the state is divided and should not be concentrated in the hands of one individual or one entity. In addition to horizontal separation of powers, the power of the state should also be vertically divided. The idea of decentralization is to establish different hierarchical levels and to distribute the power of the state in a way that creates mutual dependence. By sharing the legislative and enforcement powers with lower levels of government, decentralization will also reduce the pressure on the government to deliver and will allow it to deflect criticism. By decentralizing, you are not only sharing the power with lower level groups but also the responsibility and the blame that comes with it. Although Colombia has a long history of constitutional governments, the concentration of the political and economic power in the hands of the elite minority fuels insurgency and the continent's longest-running armed conflict.

In a paper co-authored with Hodan Isse and published in *Cato Journal*, we found that the decentralization of power reduces corruption. The paper addressed the determinants of economic corruption in a cross-sectional study of 119 countries. It found that decentralization and vertical separation of powers reduces corruption and creates multiple veto powers along vertically competing jurisdictions. It makes collusion among corrupt officials difficult to enforce.

Although some commentators and political science scholars might argue that

federalism and decentralization of power would perpetuate regionalism, all the indications suggest that the vertical separation of powers protects the sovereignty of the individual and protects individual liberty from self-serving politicians who might otherwise seek the concentration of the political power and would use it to attain pecuniary and non-pecuniary personal and parochial gains.

## 6. Conclusion

Many empirical results from different countries reveal that countries with high levels of economic growth are characterized by high levels of judicial efficiency, low levels of corruption, effective bureaucracy, sound economic policies, transparent and decentralized political system, and protected private property, among others. The results also indicate that freedom is important for economic development. Economic and political freedoms are symptomatic of good institutions. They go hand in hand, suggesting that freedom can only be sustained in an environment of high institutional quality. Today, Colombia under President Uribe has a window of opportunity to put the future path of Colombia into a good start. Let the journey begin with institutional framework that will guarantee the sovereignty of the Colombian citizen, and I hope the transition to a solid democracy will soon generate substantive economic outcomes for the people of Colombia. The next generation of Colombian leaders will learn from the mistakes of their predecessors and will offer the people of Colombia real opportunities to improve their material and moral well-being.

## References

- Acemoglu, D., 2005, **Constitutions, politics, and economics**, a review essay on Rensson and Tabellini's the economic effects of constitutions, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIII No.4, pp. 1025-48.
- Acemoglu, D., S. Johnson, and J.A Robinson, 2002, **Reversal of fortune**, geography and institutions in the making of the modern world income distribution, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117 (4), pp.1231-94.

- , 2001, **The Colonial Origins of Comparative Development**, An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), pp. 1369-1401.
- Ali, Abdiweli M., and Hodan S. Isse, 2003, **Determinants of economic corruption**, A cross-country comparison (with Hodan Isse), *Cato Journal*, Vol. 22 (3), pp. 449-64
- Aoki, M., 2001, **Toward a Comparative Institutional Analysis**. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 1-29.
- , 2000, **Institutional Evolution as Punctuated Equilibria**, In **Institutions, Contracts, and Organizations**, *Perspectives from New Institutional Economics*, edited by Claude Menard. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
- Bardhan, Pranab, 1993, **Symposium on Democracy**, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7(3), 45-49.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson, 1996, **Property and Contract rights in Autocracies and Democracies**, *Journal of Economic Growth*, Vol. 1, 243-76.
- Dore, Ronald, 1978, **Scholars and Preachers**, *IDS Bulletin, Sussex, U.K*, International Development Studies.
- Lane, Philip R., and Aaron Tornell, 1996, **Power, Growth, and the Voracity Effect**, *Journal of Economic Growth*, Vol. 1, 213-41.
- McGuire, Martin and Mancur Olson, 1996, **The Economics of Autocracy and Majority Rule**, The Invisible Hand and The Use of Force, *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, 72-96.
- Murphy, K., A. Shellfire, and R. Vishny, 1991, **The Allocation of Talent**, Implications for Growth, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, 503-30.
- North, Douglas, 1990, **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
- , 1991, **Institutions**, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 97-112.
- Olson, Mancur 1991, **Autocracy, Democracy and Prosperity**, in Richard Zeckhauser eds., *Strategy and Choice* (New York: MIT Press).
- Przeworski, Adam and Fernando Limongi, 1993, **Political Regimes and Economic Growth**, *Journal of Economic Perspectives*, 7:3, 51-69.
- , 1991, **Democracy and the Market**, *Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Scully, Gerald, 1988, **The Institutional Framework and Economic Development**, *Journal of Political Economy*, vol. 96, 652-62.
- , 1992, **Constitutional Environments and Economic Growth**, (Princeton: Princeton University Press).
- Weede, Erich, 1983, **The Impact of Democracy on Economic Growth**, Some Evidence from Cross-Sectional Analysis, *Kyklos*, vol. 36, 21-39.

## ASPECTOS ECONÓMICOS DEL GOBIERNO DE CARLOS LLERAS RESTREPO (COLOMBIA, 1966-1970)\*

Pascual Amézquita Zárate\*\*

### Resumen

El gobierno de Carlos Lleras Restrepo se destaca en la historia de Colombia por haber introducido una reforma institucional de amplias proporciones que fortaleció las bases del Estado intervencionista. Este hecho, sumado a una concepción estructuralista sobre el manejo monetario y cambiario, permitió un evidente despegue del sector exportador no tradicional y un crecimiento del PIB sin antecedentes en la economía nacional, particularmente el PIB industrial. Otros indicadores macroeconómicos como la baja inflación y el empleo también mostraron resultados favorables que se extendieron a los años siguientes. En general, las medidas lograron una estabilidad económica que permitió un crecimiento sostenido en los años siguientes en momentos en los cuales la "edad de oro" del capitalismo llegaba a su abrupto final.

### Abstract

Carlos Lleras Restrepo government stands out in the Colombia's history to have introduced an institutional reformation of wide proportions that it strengthened the bases of the State interventionist. This fact, added to a structuralism conception on the monetary and exchange handling, allowed an evident take off in the non-traditional exporter sector, and a growth of the GDP without antecedents in the national econ-

omy, particularly the industrial GDP. Other macroeconomic issues, as the low inflation and the employment, also showed favorable results that extended the following years. In general, the measures achieved an economic stability that allowed a growth sustained in the following years in moments in those which the "age of gold" of the capitalism it arrived to their abrupt final.

### Palabras clave

Intervencionismo, planificación, tasa de cambio.

### Keywords

Interventionism, planning, exchange rate, Colombia's economic history.

JEL: B31, F14, H5, N16, O54, P11.

### Introducción

Carlos Lleras Restrepo (1908-1994) fue presidente de Colombia en el cuatrienio 1966-1970. En la bibliografía nacional es considerado como uno de los mandatos que mayor desarrollo imprimió al país en el siglo XX (Ocampo, 1996; Garay, 1998; Ramírez, 2002).

Su biografía pone de presente la pronta figuración en la cúspide del poder. Abogado, a los 30 años fue nombrado Ministro de Hacienda, antes de lo cual ya había ocupado importantes cargos en la administración pública, incluido el de miembro de la Cámara de Representantes y Contralor General de la República. Su vida política como figura de primera talla del Partido Liberal le ocasionó el exilio comenzando la década de los 50 en medio de la violencia que azotaba al país desde los años 40. De otra parte, su hoja de vida en cargos de representación de Colombia en el extranjero empezó como delegado a las reuniones de Bretton Woods y luego en la Comisión Económica para América Latina, CEPAL hasta llegar a constituirse posteriormente en el impulsor del Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de las Naciones, CAN).

Sus escritos ocupan varios volúmenes en los más variados temas, pero centrados en los problemas económicos del país.

Este documento está distribuido en cuatro secciones que apuntan a evaluar las medidas adoptadas y su efecto económico. En primer lugar se describe el marco histórico nacional e internacional, a continuación se presentan las principales medidas adoptadas durante el gobierno de Lleras Restrepo y, finalmente, se hace un balance de los resultados, que se sintetizan en las conclusiones.

### I. Marco histórico

#### 1. Condiciones internacionales

El gobierno de Lleras está en el punto de cruce entre el final de una onda expansiva de la economía mundial iniciada en la década del 50 y el comienzo de una onda recesiva que se explayó desde el primer tercio de la década de los 70. Finalizaba la "edad de oro" más importante del capitalismo, durante la cual hubo gran convergencia en el ingreso per cápita y en la productividad en el planeta (Maddison, 2005), si bien autores como Mandel sitúan el final de esa onda expansiva hacia 1967 (Maddison, 1991, Rodríguez, 2005). La economía norteamericana, al igual que las más

desarrolladas de Europa, irían dando tumbos en el tramo final de los 60 para hundirse en la recesión por el golpe del embargo petrolero de 1973 (Rodríguez 2005), precedido por los efectos de la Guerra Árabe-israelí de 1967. Estos hechos permitirían cuestionar el paradigma económico mundial que eventualmente había impulsado esa "edad de oro", el keynesianismo, para finalmente reemplazarlo por el modelo neoclásico en los años siguientes.

Maddison (1991) indica como características generales de ese período expansivo las siguientes: prioridad en las políticas estatales al pleno empleo más que a la estabilidad de precios, tasas de cambio más bien fijas, sindicatos fuertes y, por tanto, inflexibilidad salarial, fuerte movimiento hacia el libre comercio y a las uniones aduaneras y paulatina liberalización en el movimiento de trabajadores y capital. Similar síntesis hace Krugman (2008) para este período que llama de la "gran compresión". Es decir, el predominio pleno del pensamiento keynesiano en el mundo.

El crecimiento fue impulsado por esas mismas políticas, en particular el énfasis puesto en el pleno empleo y la consiguiente elevación en la demanda agregada. Al decir de Maddison, se creó así un "círculo virtuoso" que se tradujo en aumento de la inversión y bajas tasas de inflación en el mundo, que en América Latina, no obstante, tuvo sus limitantes:

América Latina había actuado mejor que cualquier otra región del mundo en la fase anterior a 1950, fecha para la cual estaba operando más cerca de su límite que Europa o Asia. En parte como consecuencia de esto, su desenvolvimiento en la "edad de oro" fue relativamente modesto... Probablemente pudo haber hecho algunas cosas mejor adoptando mayores políticas de apertura comercial, menos intervencionismos en el uso de los recursos, más capacitación de la mano de obra y mejoramiento social, pero la región no tuvo los mismos incentivos para cambiar sus políticas, como sí ocurrió en Europa con la ayuda del Plan Marshall (Maddison, 1982).

El mecanismo comercial mundial del

\* Artículo de investigación científica, derivado de la investigación del mismo nombre para obtener el título de doctor en economía de la ESEADE de la Argentina. El artículo se recibió el 10 de febrero de 2009 y fue aprobado el 17 de junio de 2009.

\*\* Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Licenciado en Ciencias sociales de la Universidad Pedagógica Nacional, Especializaciones en Derecho Público Económico y en Docencia e Investigación Universitaria en la Universidad Sergio Arboleda, Candidato a Doctor en Economía de la ESEADE de Argentina. Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: pascual.amezquita@usa.edu.co.

momento, el GATT, se limitó en su derrotero a un punto vital para Latinoamérica: no se ocuparía de transacciones en torno a productos básicos. Ello constituyó un desestímulo para la participación de la región en las negociaciones, exclusión sobre la cual Lleras llamó la atención continuamente en sus intervenciones en organismos y reuniones internacionales donde, además, era frecuente la crítica a las trabas impuestas a los productos de la región en el mercado mundial, al igual que los serios problemas de desarrollo.

La CEPAL había venido delineando un modelo de desarrollo dirigido a enfrentar esos problemas, a través del proteccionismo industrial, en remembranza al fructífero punto de vista de Hamilton sobre la "industria naciente", configurando la política de industrialización por sustitución de importaciones y el ataque a la dependencia de la monoexportación agropecuaria y minera. En varias oportunidades y ante reuniones de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID y similares, Carlos Lleras Restrepo, en calidad de representante del gobierno colombiano, se hizo vocero de esas críticas, al igual que del llamado a tener en cuenta el poco desarrollo de estos países al momento de enfrentarlos económicamente, en libre competencia, a los más desarrollados (Lleras, 1981).

Desde mediados de la década de los 60 empieza a ensombrecerse el panorama económico mundial. De acuerdo con Rodríguez (2005), los primeros países desarrollados en sentir la desaceleración fueron Gran Bretaña e Italia. La libra esterlina tuvo que ser rescatada en 1964 con un cuantioso préstamo de las otras potencias para evitar su hundimiento. Por su parte, Estados Unidos empezaba a mostrar indicadores macroeconómicos preocupantes (inflación, desaceleración del crecimiento, caída de exportaciones), al punto que Alemania debió devaluar el marco en 1969 para favorecer el comercio de Estados Unidos. El conflicto árabe-israelí de 1967 se tradujo en dificultades para el negocio petrolero. En fin, la marcha económica mundial se iba desacelerando, lo cual ocurrió a lo largo de un extenso período. Las dificultades de la última mitad de los 60 ponían fin a la mayor expansión hasta entonces vista. Era el preludio de la, para ese momento

inimaginable (e inexplicable), estanflación.

## 2. Situación económica nacional

Al asumir Lleras la presidencia de Colombia el 7 de agosto de 1966, encuentra un país con grandes tensiones económicas y políticas. Las condiciones internacionales aún favorables, no se reflejaban en el país. Ante todo, durante el gobierno anterior, Colombia había padecido una profunda recesión, una brusca devaluación del peso respecto al dólar del 50%, una alta tasa de inflación, estrangulamiento general de la economía (López, 1996; Pineda, 1996) y nada halagüeños índices de pobreza y marginalidad, especialmente en las grandes ciudades que crecían velozmente como resultado de la violencia que se ensañaba en los campos y de los casi nulos avances de la reforma agraria puesta en marcha en 1961.

La fuente primordial de divisas era la exportación de café, pero la volatilidad de los precios internacionales dificultaba un manejo estable de las finanzas públicas y del conjunto de la economía, pues, además, el principal ingreso del tesoro lo constituía un impuesto sobre su exportación. Las fluctuaciones se traducían en carencia de divisas y en pérdida del poder adquisitivo del peso, lo que a su turno incidía negativamente en los proyectos de expansión manufacturera anclados en las importaciones. No era inusual que una amplia gama de productos básicos para la industria manufacturera, materias primas y maquinaria, fuera puesta en listas de "licencia previa" cuando no de prohibida importación, o se obligara a los compradores de divisas a pagar un precio más alto que el fijado para otros menesteres. Para mantener la marcha de la economía se hacía necesario recurrir al endeudamiento externo, el cual quedaba condicionado a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), amén de lo poco atractivo que era el país y la región para los inversionistas y prestamistas internacionales.

## 3. Situación política

A comienzos de la década de los 60, Colombia apenas sí se sobreponía a la gran destrucción del tejido social resultante de dos lustros de una verdadera guerra civil entre los dos partidos tradicionales del país, el Liberal

y el Conservador; conocida como La Violencia. En 1957-58 los altos dirigentes de esas colectividades llegaron a un acuerdo que, en esencia, consistió en que el poder público sería repartido en partes iguales entre los dos partidos, proceso que se llamó el Frente Nacional. En cuanto al presidente de la república, sería puesto a consideración de los electores un grupo de candidatos provenientes primero del partido liberal (siendo elegido Alberto Lleras Camargo para el período 1958-62), luego el turno correspondería al partido Conservador (habiendo sido elegido Guillermo León Valencia para los años 1962-66) y finalmente un nuevo turno para los liberales (elección que recayó en Carlos Lleras Restrepo, 1966-70). Más adelante se estableció que el siguiente mandatario debería provenir de las toldas conservadoras (resultando victorioso, en medio de grandes denuncias de fraude, Misael Pastrana Borrero para 1970-74). El pacto de paridad excluyó la participación de cualquier otro partido en las elecciones nacionales o regionales.

Otro factor que gravitaba en el ambiente era la Revolución Cubana (1959), que se tradujo en el aumento de las expresiones de inconformidad de amplios sectores de la sociedad latinoamericana y de la expectativa creada por grupos extremo-izquierdistas de tomarse el poder por la vía armada, siguiendo, supuestamente, el camino trazado por Fidel Castro. En el marco de este fenómeno y, de forma más global de la Guerra Fría, John F. Kennedy, presidente de Estados Unidos, impulsó el proyecto económico-político conocido como la Alianza para el Progreso, una remembranza de la política del Buen Vecino de Roosevelt en la década de los treinta para contener el fascismo.

## 2. Ejecutorias

Bajo el lema "Transformación Nacional", el mandato de Carlos Lleras Restrepo fue, como era de esperarse en esa época, de hondo contenido cepalino —o keynesiano en el contexto mundial—, pero ha de agregarse que sus ejecutorias enriquecieron los planteamientos de esta escuela del desarrollo. Para facilitar la exposición se abordarán de manera separada los principales aspectos, sin perder de vista la imbrici-

cada relación existente entre estos tópicos.

### 1. Moneda, divisas y comercio exterior

Como queda indicado, una de las dificultades frecuentes del Estado colombiano era la conducción monetaria, por la volatilidad de los precios internacionales del café y su gran incidencia en los acumulados macroeconómicos del país. Dado el manejo que se daba al tipo de cambio para ajustarlo a las oscilaciones del precio del grano, era frecuente que se hicieran súbitas y fuertes devaluaciones para ajustarse a las cambiantes circunstancias. En 1951 se había establecido un sistema cambiario que concentraba el manejo del dólar en el Banco de la República (banco central), entidad que cambiaba la divisa en pesos a diferentes tasas, dependiendo del origen económico de los dólares. Esa función se adjudicó a un ente que dependía en forma directa del ejecutivo, la Junta Monetaria, en 1963.

Para 1966 la alta inflación había absorbido la devaluación del 50% hecha en el año anterior, y a comienzos de 1967, como resultado de otra caída en la cotización internacional del café, las divisas escasearon. El Fondo Monetario Internacional, FMI, que había estado presente en los ajustes de los años anteriores, indicó la necesidad de realizar otra fuerte devaluación del peso. El presidente, quien además es conocido en la historia por su recio carácter, consideró inoportuna una nueva devaluación y, luego de una tensa negociación con los representantes del Fondo, al no llegar a ningún acuerdo expulsó a la misión, constituyéndose en el único mandatario colombiano que se ha negado rotundamente a seguir una recomendación del FMI. En vez de ello adoptó la devaluación gota a gota (*crowding peg*) y eliminó las tasas de cambio múltiples que en ese momento hacían parte del recetario comúnmente empleado por los estados de acuerdo con los convenios de Bretton Woods.

La discusión con el FMI estaba atravesada por otro asunto, el de la liberación de importaciones. El gobierno insistía en la necesidad del desembolso del préstamo, acordado con el FMI en 1965, para así continuar con la política de liberación comercial, pero al no llegar a ningún entendimiento con el Fondo se procedió a ampliar la lista de productos de



prohibida importación y de licencia previa, dependiendo de su importancia para el desarrollo económico y de la disponibilidad de divisas en el Banco de la República.

Las medidas cambiarias y de control de divisas se impusieron a través del decreto 444 de 1967, el cual estableció un estricto sistema cambiario en cabeza del ejecutivo a través de la Junta Monetaria que, en buena medida, puso al país a salvo de la turbulencia monetaria que azotó a América Latina en las décadas siguientes.

El mismo decreto, que se conoce como Estatuto Cambiario, creó una serie de incentivos para promover las exportaciones, actividad en la cual el país presentaba muy poco movimiento, y que fue considerada clave por el gobierno de Lleras para la consecución de divisas y el desarrollo del mercado interno. Aunque desde 1959 se había puesto en marcha un medio de estímulo conocido como "Plan Vallejo" a través del cual se daban exenciones a la importación de insumos para los productos a ser exportados, "factores tales como la fuerte inestabilidad de la tasa de cambio, la escasez de divisas y medidas arancelarias con fuerte tendencia proteccionista dificultaron de manera decisiva el abandono definitivo del modelo de sustitución de importaciones" que había prevalecido hasta el gobierno de Lleras (Garay, 1998).

En particular se creó un clima propicio para apoyar las llamadas exportaciones no tradicionales, es decir, aquellas diferentes al café. Se trataba, según Garay, de un modelo mixto que combinaba el modelo de sustitución de importaciones, que había prevalecido hasta entonces, con uno de promoción de exportaciones y de impulso al sector manufacturero. La devaluación gota a gota daba la competitividad que se esperaba de esa medida, y los Certificados de Abono Tributario (CAT) otorgaban un descuento tributario a los exportadores no tradicionales. Mares (1993) anota que antes de 1966 los industriales no tenían en mente el mercado exterior; pero que gracias a la política de adjudicarles rentas estatales, a través de los CAT, se logró estimularlos y convertirlos en defensores de la nueva política. De esta manera, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) se

convirtió en un poderoso grupo de cabildeo ante el Congreso en defensa de las políticas lleristas, y del mismo gobierno, cuando Lleras amenazó con renunciar.

Como complemento se crearon el Instituto de Comercio Exterior, INCOMEX, y el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), que tenían a su cargo la promoción de las exportaciones a través de la apertura de oficinas en las principales capitales del planeta con la misión de acercar a los vendedores colombianos con los eventuales compradores, mientras que a los productores interesados se les daban amplios subsidios y exenciones tributarias. Con ello se dio impulso a renglones de exportación como flores, esmeraldas y azúcar de caña.

En la política de promoción de exportaciones menores tuvo incidencia el criterio de Lleras Restrepo de que los términos de intercambio de los productos tradicionales de los países latinoamericanos eran muy desfavorables frente a la producción industrial del norte. Esta afirmación fue hecha muchas veces por Lleras, en fechas tan tempranas como la Conferencia de Chapultepec en 1943, en las reuniones de Bretton Woods y en la Conferencia de la Habana, entre otros escenarios internacionales (Lleras, 1981).

En el campo del comercio exterior, el resultado de la discusión con el FMI que terminó con la expedición del decreto 444 fue sorprendente en el sentido de que uno de sus resultados se enfiló en las recomendaciones del Fondo: permitió "crear las condiciones para una gradual liberalización del comercio que continuó al menos hasta mediados de 1974" (Díaz-Alejandro, 1976). En efecto, como queda indicado, las importaciones estaban supeditadas a la existencia de divisas, y estas empezaron a aumentar gracias al empuje de las exportaciones menores, aunque, simultáneamente, los ingresos por venta de café no fueron muy diferentes a los que tuvo el gobierno de Valencia entre 1963 y 1965.

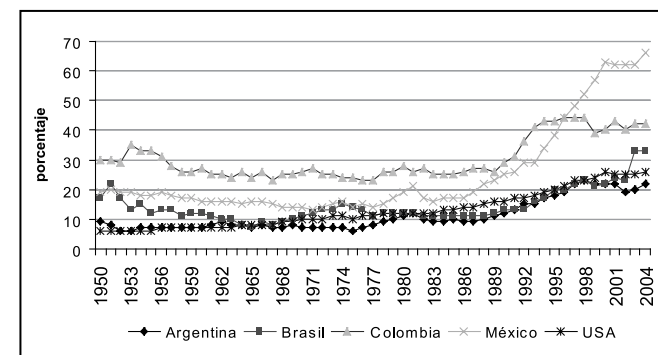
El resultado muestra que el grado de apertura ( $x+m/PIB$ ) tuvo signos de revitalización, ahora bajo nuevas condiciones, siendo más alto que otras economías lati-

noamericanas y Estados Unidos, como se observa en el gráfico 1. El descenso que se inicia en el año 1953 está asociado a la escasez de divisas motivada por la caída del precio del café

y la ausencia de otros mecanismos para compensarla, lo que se tradujo en contracción del comercio exterior en ambos sentidos.

**GRÁFICO 1**

**GRADO DE APERTURA VARIOS PAÍSES % en precios constantes de 2000**



Fuente: Elaboración propia con datos Heston et al., 2006.

Las medidas cambiarias tuvieron otro efecto: atraer capital extranjero para asociarse con el nacional en la formación de nuevos establecimientos industriales, si bien no se modificó la tendencia general, caracterizada por los ínfimos niveles de inversión extranjera<sup>1</sup>.

Estos hechos pueden observarse en la tabla 1. Ante todo, el salto de las exportaciones, medidas en dólares, a partir de 1967, que ya no dependen del café y el petróleo

pues, como se observa, su monto no alcanzó el de principios de los años 50, dado que aunque se exportaran crecientes volúmenes de café, el precio se mantuvo bajo. Mientras eso ocurría, las exportaciones menores muestran un crecimiento sorprendente, máxime si se tiene en cuenta que las condiciones internacionales eran cada vez más adversas. El resultado, nuevamente corroborado, es que las importaciones aumentaron medidas tanto en dólares como en volumen.

**TABLA 1**

**ÍNDICES DE COMERCIO EXTERIOR Promedios para 1950-54 = 100**

	1950 - 1954	1963 - 1966	1967 - 1970	1970 - 1971
Exportaciones dólares corrientes	100	97	114	136
Exportaciones café y petróleo, dólares corrientes	100	86	87	93
Exportaciones menores, dólares corrientes	100	244	483	698
Precio del café dólar x libra	100	74	75	85
Volumen de café exportado	100	112	120	122
Importaciones, dólares corrientes	100	115	133	175
Volumen de importaciones	100	96	101	n.a

Fuente: Díaz-Alejandro (1976)

<sup>1</sup> Al respecto debe tenerse en cuenta el siguiente comentario de la CEPAL que describe este hecho: "Algunos autores han hablado de 'olas' de inversión directa en el exterior procedente de los países en desarrollo. La primera comienza en la década de 1960 y termina a fines de la siguiente, mientras que la segunda coincide con los años ochenta. En retrospectiva, comparando estas dos primeras olas con el auge de las inversiones en los años noventa, podrían considerarse simples 'ondulaciones'" (2005).



## 2. La Reforma Constitucional de 1968

De acuerdo con el paradigma económico reinante en la "edad de oro", el keynesianismo, se requería la presencia de un Estado fuerte que interviniera en los asuntos económicos de manera decidida hasta convertirse en el socio necesario e indispensable del desarrollo del sector privado y, con ello, de la economía en su conjunto. En el caso colombiano, la debilidad económica de la burguesía le impedía abocar la construcción de la infra-estructura necesaria para la buena marcha de sus negocios y, por ende, se requería de un Estado que supliera esas carencias.

La Constitución Política de Colombia, que había sido adoptada en 1886, daba pocas herramientas para la intervención del Estado. Pero en medio de los vientos intervencionistas, en 1936 se le hizo una profunda reforma para facilitar esa actividad, coincidentalmente en el mismo año en que se publicara la magna obra de Keynes.

De los muchos aspectos que se introdujeron en la Reforma del 36 vale la pena destacar dos: se estableció que "El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho". Se trata, realmente, de un compendio de economía política en un inciso de la Constitución, pero tal intervención no era de carácter obligatorio. De otra parte, se proclamó que "la propiedad es una función social que implica obligaciones", aspecto que daría pie a varios intentos de reforma agraria y que se convirtió en piedra de choque entre los intereses de la burguesía industrial y de los terratenientes, lo que derivó en varias décadas de lucha fratricida: La Violencia.

No obstante los pasos importantes que se dieron con la Reforma del 36 al considerar de una manera nueva el papel del Estado, faltaron los instrumentos para ponerla en marcha, y por eso se insistía en la necesidad de dotarla de dientes para hacerla efectiva. Durante las tres décadas siguientes solo de manera tímida se tomaron algunas medidas intervencionistas por go-

biernos liberales y conservadores. Visto en retrospectiva, aun así se observa que fueron significativas. Sería bajo el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942) cuando el criterio tomaría mayor auge, tal cual se observa en su programa de 1937 y en su discurso de posesión como presidente de la República, al insistir no solo en la necesidad del proteccionismo (Ospina, 1974), que se convirtió en política forzosa con la II Guerra Mundial, sino que lo asocia con el intervencionismo.

Es en ese contexto constitucional que Lleras Restrepo abocó la enmienda en 1968 para fortalecer las herramientas intervencionistas del Estado. Estableció para los gobiernos la obligatoriedad de tramitar ante el Congreso Nacional un Plan de Desarrollo cuatrienal a través del cual el Estado dirigiría todos los campos de la economía nacional, convirtiéndolo así en el principal actor económico del país. Estas atribuciones no eran más que la materialización de la concepción entonces vigente, plasmada en la reforma del artículo 32 de la Constitución, cuyo texto modificado estableció:

Artículo 32. Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

Esa tarea se lograría por medio de una serie de "institutos descentralizados", nombre usado para designar las diversas instituciones interventoras del Estado, que bajo su gobierno se establecieron o se fortalecieron para atender múltiples aspectos de la

vida económica del país, desde la educación y la salud hasta el desarrollo económico, de infraestructura y de comercio exterior<sup>2</sup>.

Paralelamente realizó una profunda transformación en la administración pública mediante un nuevo estatuto administrativo, uno de cuyos apartados estableció grandes restricciones al derecho de asociación de los trabajadores al servicio del Estado, a pesar de los frecuentes llamamientos que Lleras Restrepo solía hacer a favorecer a los sectores asalariados en las negociaciones con los empresarios. El enfrentamiento con los sindicatos le acarreó grandes manifestaciones obreras y un paro nacional, no obstante haber nombrado a Antonio Díaz como Ministro de Trabajo, a quien se conoció como el "primer ministro obrero" por su extracción de clase.

Con estas condiciones materiales, la Reforma del 68 pudo profundizar en la tendencia de convertir al Estado en la potencia económica más importante de la sociedad, manejada directa y casi exclusivamente por el Ejecutivo. Sobre esta caracterización, SÁCHICA plantea: "En la dirección dominante de la Carta original, esta enmienda fortaleció al Estado, pero también —y esta crítica es general y fundada— reforzó en forma desmesurada al ejecutivo, apocando aún más al Congreso" (1986).

En efecto, el nuevo artículo 76, numeral 4, dio al gobierno la iniciativa exclusiva para la elaboración y presentación del Plan General de Desarrollo, lo mismo que en relación con el presupuesto nacional de cada año. A partir de entonces solo serían dictadas o reformadas, por iniciativa del gobierno, las leyes sobre inversiones públicas o privadas, participación en las rentas nacionales o transferencia de ellas, creación de servicios a cargo de la nación, aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, etc., con un papel muy pasivo del Congreso de la República.

El ejecutivo fortaleció sus poderes con instituciones jurídicas nuevas, tales como

el estado de emergencia económica (art. 122), las leyes-cuadros (art. 76, ords. 9 y 22) y la intervención, como atribución constitucional propia, en el banco de emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tuviesen por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado (art. 120, num. 14); además, se le atribuyó la iniciativa exclusiva para la expedición o reforma de leyes de contenido presupuestal, económico, financiero y de estructura de la administración nacional (art. 79) (Henao, 1988).

La justificación para consolidar las atribuciones del ejecutivo fueron presentadas por Lleras Restrepo así: "Hay que reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles y anarquizados son el prelude de las dictaduras" (Henao, 1988).

En relación con los planes de desarrollo, que cada gobierno debería ejecutar en su mandato a partir de 1970, debe advertirse que nunca fueron aprobados en el Congreso durante las dos décadas siguientes, debido a que en las tensas negociaciones que hubo en el Congreso en 1968 para la aprobación de la Reforma Constitucional, el gobierno aceptó incluir que en la llamada Comisión del Plan habría una forma de participación que incluiría a los dos partidos tradicionales de Colombia a través de una fórmula tan complicada por los compromisos que nunca se pudo llegar a un acuerdo para su conformación.

De esta manera, los cinco gobiernos entre 1970 y 1990, mutuo propio, presentaban a la sociedad al inicio de su mandato un Plan de Desarrollo sin ninguna fuerza legal, solo la que le diera el compromiso del mandatario de turno, si bien daban una idea muy aproximada de las prioridades del gobierno. Solo con la Constitución de 1991 se estableció un mecanismo más flexible para la aprobación de los planes en el Congreso de la República, pero Colombia y el mundo ya transitaban por un camino que les concede apenas sí una importancia secundaria.

<sup>2</sup> Al respecto debe tenerse en cuenta el siguiente comentario de la CEPAL que describe este hecho: "Algunos autores han hablado de 'olas' de inversión directa en el exterior procedente de los países en desarrollo. La primera comienza en la década de 1960 y termina a fines de la siguiente, mientras que la segunda coincide con los años ochenta. En retrospectiva, comparando estas dos primeras olas con el auge de las inversiones en los años noventa, podrían considerarse simples 'ondulaciones'" (2005).

A pesar de lo anterior, la aprobación de la Reforma Constitucional del 68 y su contenido mismo tuvieron efectos en el desarrollo político y democrático del país. Se hizo en medio de negociaciones y concesiones al Congreso de la República en asuntos secundarios, pero que le garantizaban una fuerte ingerencia a sus miembros en las regiones, a cambio de fortalecer el poder del Ejecutivo. Como señala Leal:

La reforma Constitucional, aprobada finalmente por el Congreso gracias a las prebendas económicas y gremiales que le brindó el Ejecutivo, le quitó la tentación al Legislativo de mezclar la política partidista con la política económica. La Reforma le restó al Congreso iniciativa legislativa y lo limitó en el manejo de los asuntos económicos. En el Ejecutivo quedó la responsabilidad del gasto público y la tributación, aparte de que podía legislar transitoriamente a través de la novedosa medida de declarar la emergencia económica (1996).

Mares (1993) llega a una conclusión similar: la clase política, en defensa de sus intereses, se había convertido en un obstáculo para las reformas económicas que se requerían para el desarrollo del país. Lleras encontró el momento preciso para quitarle el poder al Congreso y dárselo a un grupo de tecnócratas asentados en el Departamento Nacional de Planeación, y el mecanismo fue la Reforma Constitucional de 1968. El escenario favorable lo había creado el mismo Lleras con las medidas económicas de los dos años anteriores gracias a lo cual los cafeteros estaban percibiendo buenos ingresos debido a una favorable tasa de cambio, al igual que los industriales lo hacían con las rentas del Estado a través de los subsidios a las exportaciones.

### 3. Reforma Agraria

Otra medida de impacto significativo en la vida nacional fue el impulso a la Reforma Agraria que Lleras Restrepo mismo, en calidad de senador, había promovido como Ley de la República en 1961,

siguiendo el pensamiento de John Kenneth Galbraith (Díaz-Callejas, 2004) y de algunas experiencias tempranas cuando ocupó uno de sus primeros cargos públicos, la Secretaría de Gobierno del Departamento de Cundinamarca a comienzos de los años 30, época en la que tuvo que enfrentarse a un movimiento campesino que exigía que se le titulara unas parcelas que habían venido siendo explotadas en tierras de latifundistas ausentitas<sup>3</sup>. Los planteamientos de Lleras chocaban abiertamente con los enunciados por Lauchlin Currie, a la sazón asesor del presidente Alberto Lleras Camargo (primo de Carlos Lleras). En efecto, mientras Lleras Restrepo insistía en la necesidad de entregar la tierra a las familias campesinas, Currie en su estudio "Operación Colombia" (1960) se inclinaba por crear grandes explotaciones agrícolas a la vez que promovía una masiva migración de campesinos hacia las ciudades. Finalmente, se impuso el criterio de la reforma agraria, en línea con la política de la Alianza para el Progreso, que también pugnaba por esta solución a los problemas agrarios latinoamericanos.

Luego de un tortuoso debate en el Congreso con los sectores políticos representantes de los grandes propietarios rurales, buena parte de ellos pertenecientes al Partido Conservador, se aprobó la ley de reforma agraria en 1961, pero su ejecución, o mejor, su entramamiento, estaría en manos del siguiente gobierno, el del conservador Guillermo León Valencia, por lo cual fue casi nulo el avance.

Ya como Presidente de la República, Lleras impulsó en 1968 la aprobación de la ley 1ª de este año, que se proponía dotar de tierras a los arrendatarios y aparceros bajo el acompañamiento del Estado que, además, se apoyó en un sector de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, llamado Línea Armenia, al que dio representación directa en todos los organismos estatales del sector agrario colombiano. "La reacción latifundista fue feroz", anota Díaz-Callejas (2004), uno de los intelectuales de izquierda que se comprometió con la reforma del gobierno.

Desde el punto de vista del resto de la izquierda colombiana la Reforma Agraria, tanto en su texto de 1961 como en sus medidas complementarias expedidas durante la administración Lleras Restrepo, no pasaba de ser simple reformismo, pues no se establecieron mecanismos precisos y eficaces para entregar la tierra a los campesinos. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, entidad creada en 1961 para agenciar la política, se convirtió en una oficina de compra de terrenos de baja calidad que habían sido invadidos años y décadas atrás y que sus propietarios, en muchos casos, ya habían dado por perdidos (Kalmánovitz y López, 2003).

El escaso efecto de esta reforma explica que en la política de promoción de exportaciones no tuviera ninguna presencia el pequeño productor agropecuario en la diversificación de las exportaciones, no obstante haberse planteado como una de las metas el aumento de la venta internacional de frutas exóticas y hasta de cereales. Sólo los sectores cañero y floricultor, y más adelante el avicultor, pudieron aprovechar las ventajas creadas.

El siguiente presidente, del Partido Conservador, Misael Pastrana (1970-74), aprobó una nueva ley, a través del llamado Pacto de Chicoral de 1971-1972, que dio al traste con los avances que significó la ley 1ª de 1968.

### 4. Descentralización administrativa

Una de las características de la Constitución Política de 1886 era su excesivo centralismo, a pesar de que se habló del "centralización política y descentralización administrativa", aforismo acuñado hacia la época de su expedición. Los gobernadores de los departamentos y los alcaldes de los municipios eran delegados de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República en las regiones. Las pocas variaciones que hubo en este esquema en las casi ocho décadas siguientes fueron de índole tributario, apuntando a ceder el recaudo y la administración de algunos tributos a los en-

tes subnacionales, con destinación específica para atender gastos en salud ante todo.

Si bien las reformas de Carlos Lleras Restrepo apuntaron a vigorizar el poder del ejecutivo, fue evidente el impulso que dio a las regiones al establecer un sistema de transferencia de recursos y competencias a los departamentos y municipios, que permitió un fortalecimiento de regiones diferentes a la capital del país. Pero de todos modos a nivel subnacional se repetía el esquema de primacía del ejecutivo local. El principio rector era que un porcentaje creciente de los ingresos de la nación iría con destinación específica a departamentos y municipios para que estos atendieran directamente la salud y la educación públicas (Amézquita et. al., 1997).

Aunque su reglamentación ocurriría en el gobierno de Misael Pastrana, quedó planteada una forma nueva de relacionar al centro con las regiones, que poco a poco iría mostrando sus bondades.

### 5. La integración latinoamericana

En varias de las intervenciones en las que Lleras Restrepo actuó como delegado de Colombia ante foros mundiales era frecuente que se refiriera a la necesidad de crear sólidos lazos entre los países de la región para afrontar de manera más efectiva los problemas planteados por el atraso (Lleras, 1981).

Luego de ser elegido Presidente de Colombia, antes de posesionarse realizó una gira por varios países latinoamericanos para concertar las bases de un acuerdo. Su principal fruto fue haber constituido el Pacto Andino a través del Acuerdo de Cartagena y participar en la redacción de sus principales normas en relación, sobre todo, con la inversión extranjera y el tema arancelario. Como subraya Acosta (2006), el gobierno de Lleras logró impulsar no solo el proceso de integración sino, además, las medidas internas para que los frutos esperados se dieran, como por ejemplo el fortalecimiento de las vías. Él fue el artífice de buena parte de la estructura del Pacto Andino, concebido como un mecanismo para enfrentar las limitaciones del mercado interno de los países que se asociaron.

<sup>3</sup> Carreño (1995) indica que Lleras Restrepo tuvo en cuenta en sus definiciones agrarias en los años 30 las experiencias de la Revolución mexicana y de los *rabassaires* de Cataluña, España, (algo parecido a nuestros "colonos"), y las reformas que allí introdujo Luis Companys.

### 3. Resultados

En el balance de la obra de Carlos Lleras Restrepo se discute el peso específico en relación con las condiciones internacionales o, para decirlo con la expresión que emplea Díaz-Alejandro (1976), se trata de establecer si los resultados obtenidos lo fueron debido a la dinámica endógena o a la exógena.

Como quedó indicado, el gobierno de Lleras transcurre entre los años finales de la onda expansiva de la posguerra que se vivió en todo el planeta y el inicio de una fase recesiva debida a los problemas mencionados atrás. Para sopesar adecuadamente los factores deben tenerse en cuenta tres circunstancias:

- 1) El manejo cambiario y monetario dado por Lleras fue respuesta a una crisis que explotó poco después de iniciado su mandato, pero esta política y el resto de las que se reseñaron atrás tienen un hondo contenido estructural, de manera que sus efectos son de mediano plazo, aunque la estabilización se logró a los pocos meses de expedición del decreto 444 de 1967.
- 2) El gobierno siguiente, el de Misael Pastrana (1970-74), no introdujo modificaciones sustanciales en el andamiaje construido por Lleras (excepción hecha, como se mencionó, de la reforma agraria), pero en cambio sí tuvo unas condiciones interna-

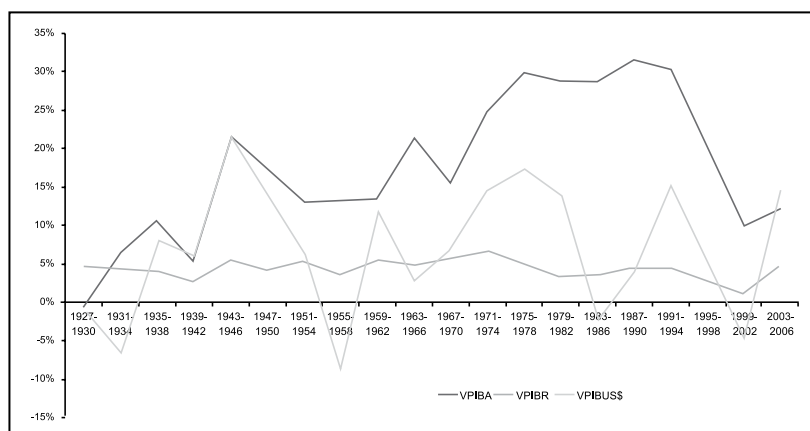
cionales más desfavorables.  
 3) Finalmente, en el análisis debe tenerse en cuenta que el posterior gobierno, el de Alfonso López Michelsen (1974-1978), inició una amplia liberación comercial, empezó al desmonte de muchas de las reformas de Lleras (excepción hecha del Estatuto Cambiario, el decreto 444, que solo se derogaría en 1991) pero, además, tuvo a su favor la que quizá sea la mayor bonanza vista en los precios internacionales del café, que saltaron de menos de un dólar la libra a 3,5 dólares, hacia mediados de su gobierno.

Aunque la onda expansiva de la posguerra se estaba agotando a lo largo del mandato de Lleras, el gobierno logró enrumbar al país por un camino que mostró halagüeños resultados a corto y mediano plazo, protuberantes cuando se comparan con lo vivido por el país en los años 1962-66. En este balance favorable coinciden diversos analistas. Así, Pineda anota: "Finalmente, en el período 1966/7-1973/4 se presentó una nueva fase de auge industrial, con un crecimiento promedio del 7.9%, facilitado por una política exitosa de la administración del presidente Carlos Lleras Restrepo" (1996).

Ante todo, de acuerdo con el gráfico 2, el crecimiento general de la economía, medido a través del PIB muestra que tanto en dólares reales como en corrientes, la etapa de mayor crecimiento fue durante el gobierno de Lleras, siendo la más alta de toda la historia del siglo XX.

**GRÁFICO 2**

TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB POR PERÍODOS PRESIDENCIALES 1927-2006



Fuente: Herrera (2008)

De igual manera, Mares (1993) plantea que los países latinoamericanos fallaron en su transición durante los años sesenta a diferencia de sus similares del Este de Asia, pero indica que Colombia en 1966 inició unos cambios que guiaron una transición "similar aunque no tan dramática" a la del Este asiático.

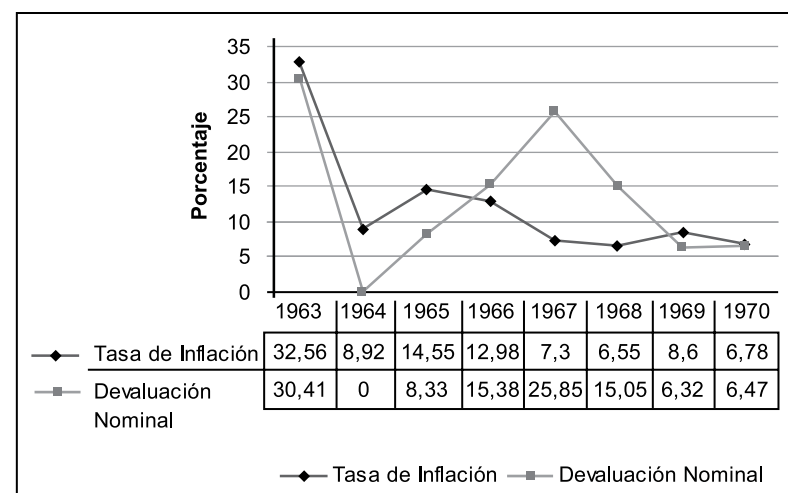
No hay duda de que una parte importante de ese aceleramiento en el desarrollo nacional estuvo asociada al activo papel que jugó el Estado a través de la nueva normatividad sustentada en la Reforma Constitucional de 1968, a pesar de que, como queda indicado, uno de sus pilares, los Planes de Desarrollo, nunca fueron aprobados por el Congreso de la República durante la vigencia de la Reforma. Pero los poderes dados al Ejecutivo para actuar de muchas maneras en la marcha de la economía estaban ahí, y el gobierno de Lleras Restrepo fue prolijo en su aplicación. Este es, guardadas las proporciones, el mismo fenómeno que se vivió en el mundo desa-

rollado en la "edad de oro" según lo indicado atrás a la luz de los estudios de Maddison, en particular, el papel rector del Estado.

De otra parte, la política monetaria fue saneada al lograr disminuir las tasas de inflación a un dígito, subrayando que para ese entonces las funciones de la banca central estaban en manos de la "Junta Monetaria", ente conformado en su totalidad por agentes del Presidente y dirigido por el Ministro de Hacienda. Este hecho, sumado al crecimiento general de la economía y de las exportaciones en particular, garantizó cierta estabilidad en el manejo de la tasa de cambio y de las reservas de divisas, haciendo que Colombia fuera un caso excepcional, pues, mientras tanto, América Latina en las décadas de los 70 y los 80 padeció fuertes presiones inflacionarias, problemas de pago de deuda y masivas devaluaciones de sus monedas nacionales. En el gráfico 3 se presentan algunas cifras monetarias indicativas que muestran la disminución de la inflación y el apaciguamiento en el ritmo de devaluación del peso.

**GRÁFICO 3**

COLOMBIA: INDICADORES MONETARIOS 1963-70



Fuente: Elaboración del autor con datos de GRECO (1999)

Este ajuste monetario, más notorio frente a la volatilidad, la devaluación frente al dólar y a la gran inflación de los años anteriores, no significó una desaceleración en el crecimiento, tal cual se observa en el grá-

fico 4. A mayor tasa de crecimiento del PIB durante el período de Lleras, menor tasa de inflación, tendencia que solo empieza a revertirse en el gobierno de López, hacia 1977.

**GRÁFICO 4**

**COLOMBIA: VARIACIÓN DE LA INFLACIÓN Y CRECIMIENTO DEL PIB 1967-1996**



Fuente: Garay (1998)

El conjunto de indicadores macro-económicos relacionados con el PIB, tanto el total como el industrial, fue muy alentador y da pie a la generalizada afirmación de que el cuatrienio 1966-1970 ha sido uno de los de mejor desempeño en la historia económica nacional, y dio impulso a los años siguientes. La tabla 2 muestra algunos de los indicadores domésticos fundamentales. Para todos los

datos analizados se observa que el promedio del período 1967-72 fue superior, en todos los casos, al promedio de todo el período 1950-72, en algunos momentos duplicándolo ( como ocurre en la formación de capital fijo y en otros mucho más que triplicándolo, en particular ) con relación a la inversión en bienes de capital y en las importaciones.

**TABLA 2**

**VARIABLES DOMÉSTICAS FUNDAMENTALES**

	1950-72	1956-67	1967-72
Crecimiento real del PIB	4.75	4.57	6.08
Crecimiento real de la manufactura	6.11	5.68	7.62
Formación de capital fijo	3.61	2.64	7.52
Volumen de bienes de capital importados	0.76	0.60	8.01
Producción de bienes de capital	14.25	12.88	19.55
Total de inversión en maquinaria y equipo	2.36	2.40	10.41

Fuente: Díaz-Alejandro (1976)

El auge de las exportaciones menores dio un respiro al problema cambiario y los dólares que ahora llegaban se convirtieron en herramienta que usó el gobierno nacional para adoptar una política monetaria y fiscal más expansiva que se sumaba a la creciente demanda interna y a un gradual proceso de apertura del comercio (Mares, 1993). Debe resaltarse este hecho, pues era de suponer una política monetaria contractiva, que no lo fue, y sin embargo no hubo desborde en los otros indicadores.

Aunque a partir de 1990 se viró hacia la política de internacionalización de la economía (Apertura Económica), a través de rebajas arancelarias, creación de zonas francas y facilidades a las inversiones extranjeras, la contribución de las exportaciones

a la conformación del PIB nacional nunca ha sido tan importante como la obtenida en el período 1967-1974 (Garay, 1998).

En particular para el período bajo examen, la tabla 3 muestra datos interesantes. Aumento significativo de las ventas externas (en dólares), básicamente gracias a las exportaciones menores, pues los ingresos por café no muestran un crecimiento similar y la venta de petróleo cayó. Igualmente pone de presente que, medidas en dólares, las importaciones crecieron mucho más que las exportaciones. Finalmente, el problema casi secular de la escasez de divisas muestra haber sido superado, si se observa el monto de las reservas internacionales, máxime si se contrasta con el crecimiento de las importaciones.

**TABLA 3**

**ASPECTOS CLAVES DEL COMERCIO EXTERIOR**

	1948-1972	1956-1967	1967-1972
Crecimiento de Exportaciones dólares corrientes	1.85	0.30	7.69
Volumen de exportaciones de café	1.04	1.34	0.98
Exportaciones menores registradas, dólares corrientes	8.89	9.02	14.15
Exportaciones de petróleo crudo registradas, dólares corrientes	-1.13	0.05	-6.77
Volumen de mercancías importadas	1.92	0.69	13.72
Reservas internacionales, dólares corrientes	0.88	-7.14	20.67

Fuente: Díaz-Alejandro (1976)

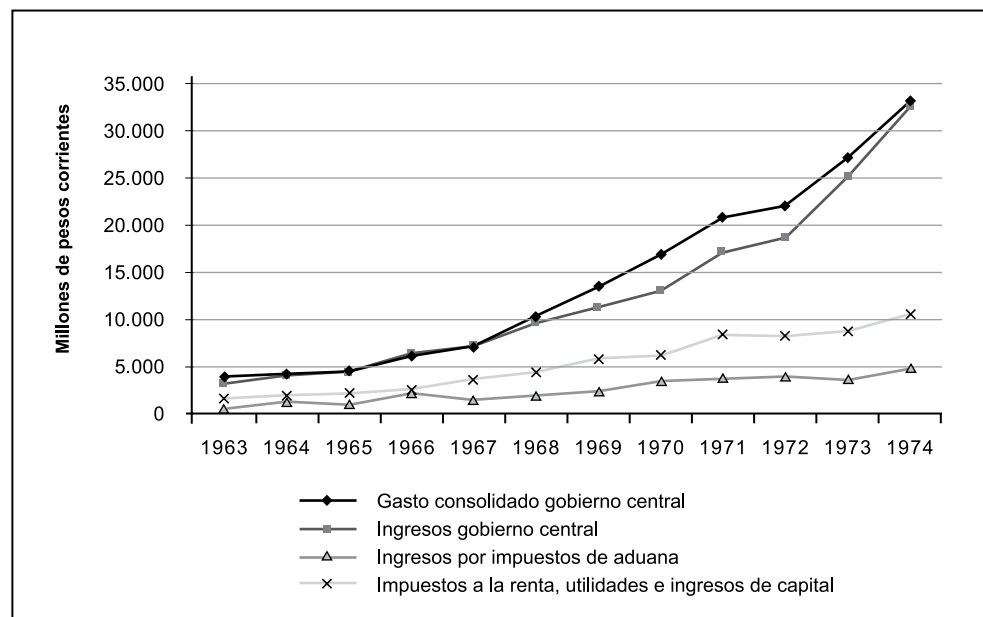
El crecimiento significó una más activa participación del Estado en las rentas nacionales como lo muestran los siguientes datos sobre las finanzas públicas. Es un efecto de doble sentido, de acuerdo con lo que se observa en el gráfico 5 y tabla 4. Hay un aumento de unas cuatro veces en el gasto pú-

blico entre 1963 y 1970, similar a los ingresos del mismo Estado. Las fuentes internas fundamentales de financiación del gobierno central también crecieron unas cuatro veces, pero los impuestos de aduana lo hicieron unas seis veces en el mismo lapso sin que, como queda visto, se afectara el grado de apertura.



**GRÁFICO 5**

**ALGUNOS INDICADORES FISCALES (1963-74)**  
(millones de pesos corrientes)

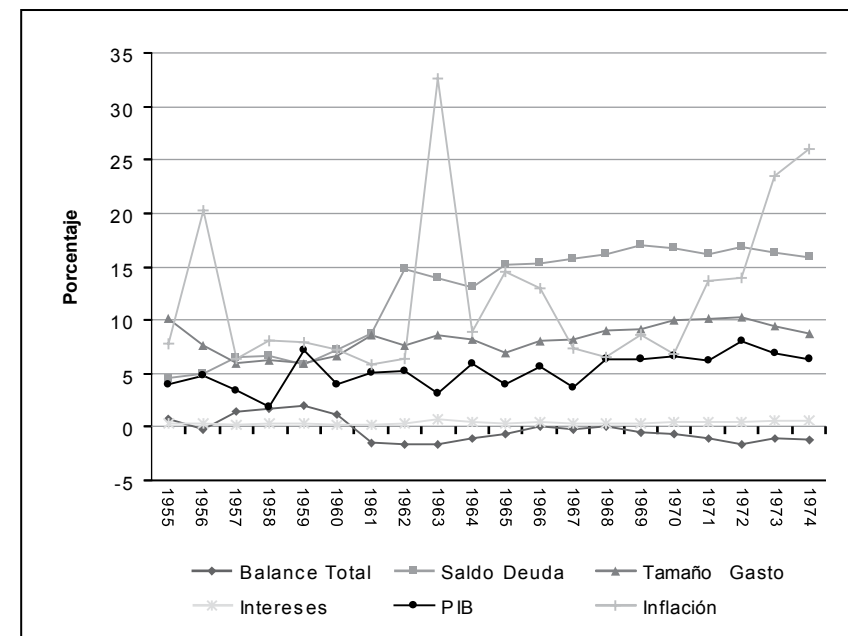


**TABLA 4**

**ALGUNOS INDICADORES FISCALES (1963-74)**  
(millones de pesos corrientes)

Año	Gasto consolidado gobierno central	Ingresos gobierno central	Ingresos por impuestos de aduana	Impuestos a la renta, utilidades e ingresos de capital
1963	4.011	3.236	601	1.683
1964	4.263	4.163	1.320	2.001
1965	4.629	4.412	1.047	2.371
1966	6.094	6.456	2.319	2.689
1967	7.100	7.295	1.517	3.650
1968	10.400	9.737	2.014	4.430
1969	13.500	11.249	2.462	5.910
1970	16.900	13.156	3.523	6.395
1971	20.800	17.166	3.838	8.553
1972	22.000	18.625	3.932	8.376
1973	27.200	25.064	3.747	8.804
1974	33.100	32.459	4.965	10.586

Fuente: Elaboración del autor con datos de Oxford University (2008).



Fuente: Elaboración propia con datos de Junguito & Rincón (2004).

**4. Conclusión**

Como puede observarse, no hubo campo de la vida económica, y política por ende, en el cual la administración Lleras Restrepo no hubiese dejado huella que se tradujo en un significativo desarrollo del país. Echavarría, fervoroso defensor de las políticas aperturistas que se pusieron en marcha a partir de 1990 en Colombia, al analizar el proceso de desindustrialización vivido en el país en la segunda mitad del siglo XX afirma:

La excepción [al estancamiento] se presenta en el período 1967-1974, cuando tanto la industria como la economía global crecieron aceleradamente: se adoptaron importantes políticas para promover las exportaciones industriales y la mayoría de analistas consideran este período como especial en la historia colombiana gracias a los "vientos saludables de la competencia internacional" (Echavarría, 2006).

Bajo la administración Lleras Restrepo se consolidó el capitalismo de Estado, lo cual no solo significa un activo papel del Estado en sí mismo sino que se fortaleció el papel de los gremios (Federación de Cafete-

ros, Asocaña y Asocolflores) en la dirección de la economía.

Como resultado de la promoción de exportaciones menores se disminuyó el peso específico del café en la economía tanto interna como externa, lo cual no obsta para que en los años siguientes nuevamente el grano adquiriera particular importancia debido a los altos precios internacionales que alcanzó en la segunda mitad de los años 70 por cuenta de la caída de la producción en Brasil.

Parte de sus medidas empezaron a ser desmontadas cuatro años después bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), en especial las atinentes a la protección del mercado interno, pero sería a partir de los años 90 cuando se aceleró el desmonte del que se conoció como Estado de Bienestar y toda la parafernalia intervencionista y proteccionista y, claro está, arancelaria. En las dos décadas de existencia de las políticas lleristas, estas permitieron que la economía colombiana adquiriera una importante dinámica. Anaya (1999) afirma que las reformas emprendidas durante la administración Lleras y su impacto económico sirvieron como colchón de seguridad para enfrentar la "Década Perdida".

## Referencias

- Acosta, J (2006). "La desintegración andina", *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 204: 4-13.
- Amézquita Z. P. Lombardae, P. (1997). **Impacto macroeconómico de la descentralización en los departamentos y regiones de Colombia**, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá.
- Carreño, B. (1995). "La reforma agraria: Un sueño inconcluso de Carlos Lleras Restrepo", en: Morales Benítez, O (1995) *Perfil de un estadista*.
- CEPAL (2006). **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe**, 2005.
- Díaz-Alejandro, C (1976). "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia". *A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development*, Vol IX, National Bureau of Economic Research, New York 1976.
- Díaz-Callejas, A. (2004), "El problema de la tierra en Colombia, Venezuela y Brasil y la reforma agraria". *Nueva Gaceta*, Octubre.
- Echavarría, J., Villamizar, M. (2006). "El Proceso Colombiano de Desindustrialización" *Borradores Banco de la República*, 361, Bogotá.
- Garay S, L. (1998). Colombia: **Estructura industrial e internacionalización 1967-1996**, DNP, Bogotá.
- GRECO Grupo de estudios de crecimiento económico colombiano - (1999). **El desempeño macroeconómico colombiano, Series estadísticas (1905-1997)**, Banco de la República, Bogotá.
- Henao H, J. (1988). **Panorama del derecho constitucional colombiano**, Ed. Temis, 7a. edición aumentada, Bogotá.
- Herrera, C (2008). "(X±M) Colombia 1905-2006-2036" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 94, 2008. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/col/>.
- Heston, A., Summers, R. & Aten, B (2006). **Penn World Table Version 6.2**, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.
- Juárez, C. (1993). **Economía política y apertura económica: desarrollo económico y comercio exterior en Colombia, 1967-1991**, Universidad de los Andes, Monografía No. 36, Bogotá.
- Junguito, R & Rincón, H, (2004) **la política fiscal en el siglo xx en Colombia**.
- Kalmanovitz, S y López, E (2003) "La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2001", *Borradores de Economía* No. 255, Colombia: Banco de la Republica.
- Krugman, P (2008). **Después de Bush. El fin de los "neocons" y la hora de los demócratas**, Crítica, Barcelona.
- Leal, F. (1996). "El Estado Colombiano: ¿Crisis de Modernización o Modernización Incompleta?", en Melo, Jorge Orlando (1996) (Compilador) *Colombia Hoy*, Bogotá.
- Lleras Restrepo, Carlos (1981). **Economía internacional y régimen cambiario**, Bogotá.

- López, H. (1996). **Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990**, Dirección de Impuestos Nacionales, Bogotá.
- Maddison, A (1982). **Phases of Capitalist Development**, Oxford University Press.
- Maddison, A (1991). "Business cycles, long waves and phases of capitalist development" (abbreviated version of chapter 4 of A. Maddison, *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Oxford University Press, 1991).
- Maddison, A (2005). **Growth and Interaction in the World Economy - The Roots of Modernity**.
- Mares, D (1993). "State Leadership in Economic Policy: A Collective Action Framework with a Colombian Case", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 4. (Jul., 1993), pp. 455-473.
- Ocampo, J.A. (compilador) (1996). **Historia económica de Colombia**, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Ospina V. L. (1974) **Industria y protección en Colombia, 1810-1930**, Ed. Oveja Negra, 2a. ed., Medellín.
- Oxford University (2008), **Database Oxford University 2008**, Consultado 5 de febrero de 2008. Disponible en [www.oxlad.geh.ox.ac.uk](http://www.oxlad.geh.ox.ac.uk).
- Pineda, S. (1996). "Apertura Económica y Equidad: Los Retos de Colombia en la década de los años noventa" en Melo, Jorge Orlando (1996) (Compilador) *Colombia Hoy*, Bogotá.
- Ramírez, C. (2002). "Pobreza en Colombia: Tipos de medición y evolución de políticas entre los años 1950 y 2000", *Estudios Gerenciales*, Octubre-Diciembre 2002, Universidad ICESI, Colombia.
- Rodríguez, J (2005). **La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial**, Tesis doctoral accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/>.
- Rodríguez, J.J. (2005), **La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial**, Tesis doctoral accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/>.
- Sáchica, L. C. (1986). **La de 1886, una Constitución a la medida**, Ed. Temis, Bogotá.

## VENEZUELA: RETOS DE UN PAÍS PETROLERO AL DIVERSIFICAR SU ECONOMÍA REDUCIR SU VULNERABILIDAD EXTERNA\*

Pedro Carmona\*\*

### Resumen

Venezuela es uno de los primeros países productores de petróleo del mundo, con cuantiosas reservas de petróleo convencional, ultrapesado y de gas natural. La legislación petrolera venezolana evolucionó desde los inicios de la industria con miras a incrementar los ingresos fiscales, hasta la nacionalización de la industria en 1975, y así buscar la redistribución de los ingresos en la sociedad. Pero ello generó una mentalidad rentista y, después de noventa años, el país no ha logrado diversificar su economía sino que, por el contrario, es hoy más dependiente del petróleo.

Las políticas adoptadas durante la presente década sustituyeron las diseñadas en los años 90 para internacionalizar la industria y expandir la producción en asociación con capital privado. Ello ha afianzado el predominio del Estado, además de haberse modificado la conducción meritocrática de Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA,<sup>1</sup> lo cual ha tenido como resultado ineficiencias, baja inversión y caída de la producción petrolera.

El deterioro del aparato productivo interno venezolano ha obligado al aumento de las importaciones. El gasto público constituye el motor de la economía y ello potencia el consumo y la inflación. Además, el petróleo

como eje de la diplomacia implica crecientes compromisos internacionales, los cuales, sumados a subsidios internos de dimensión inconmensurable, amenazan la sostenibilidad fiscal del país hacia el mediano y largo plazo.

### Abstract

Venezuela is one of the first oil-producing countries of the world, with huge reserves of conventional and extra-heavy oil and natural gas. The Venezuelan oil legislation aimed to increase fiscal revenues since the very beginning of the oil exploitation in the country. The nationalization of the industry in 1975 added a new goal: the redistribution of wealth among Venezuelan society. But it provoked a rent seeking mentality dependent on oil, and preventing the diversification of Venezuelan economy after ninety years of activities. On the contrary, it has become more dependent than ever in the oil industry.

The policies decided during the present decade have substituted the policies adopted in the 90's, oriented to internationalize the industry and to expand the production through association with private capital. The new direction has strengthened the predominance of the State and changed the technical character of Petróleos de Venezuela SA, PDVSA (state owned firm in charge of oil ac-

tivities), which has turned out in inefficiencies, low investment and fall in the oil production.

The deterioration of Venezuela internal economic system has forced the increase of imports. Public expenditures are now the engine of the economy, further aiding wasteful consumption and inflation. In addition, the oil has become the column of the country's international diplomacy, which involves high foreign commitments, plus enormous domestic subsidies than threaten the fiscal sustainability of the country at medium and long term.

### Palabras clave

Venezuela, Petróleo, PVDESA.

### Keywords

Venezuela, oil, PVDESA.

JEL: O11, O13, O54.

### I. Revisión Bibliográfica

El caso del desarrollo de los países productores de petróleo o de commodities, no ha sido suficientemente analizado en la literatura reciente.

Baptista y Mommer (2006) afirman que las concesiones petroleras venezolanas en la primera mitad del siglo XX generaron una visión rentística de la industria, concentrada en manos del Estado. Ya en 1935 surgía la contraposición entre dos economías: la petrolera, altamente rentable, que podía convivir con una moneda fuerte y sobrevaluada, y la otra, agroexportadora, para la cual resultaba fatal dicha fortaleza y sin vínculos con la primera.<sup>2</sup> Surgió así una economía dual, en la que se imponían los intereses rentísticos vinculados a las exportaciones petroleras,

fenómeno que se extiende hasta la actualidad. La paridad del bolívar ha estado determinada por la actividad más rentable de la economía venezolana, el petróleo, en detrimento del resto de la economía, y ello ha dificultado, amén de la ineficiente utilización de los recursos, la diversificación de la base productiva del país. No obstante, Baptista y Mommer concluyen en que si bien el petróleo aparece en el pensamiento económico venezolano como un hecho negativo y extraño, la verdadera Venezuela es la petrolera, y por ello hay que aceptarla en su integridad y consecuencias, para sacarle el provecho que permita construir una sociedad decente, digna y reproductiva.

Uslar (1936), calificó a la agricultura como reproductiva y al petróleo como destructivo y efímero, y analizó más tarde el efecto de la sobrevaluación de las exportaciones no petroleras sobre el encarecimiento de la producción nacional, y el abaratamiento de las importaciones, las cuales debieron ser restringidas mediante la imposición de barreras arancelarias y no arancelarias. Uslar defendió tempranamente la necesidad de convertir el ingreso petrolero en capital productivo eficiente, para transformar la producción escasa y limitada a pocas mercancías, en producción diversificada y abundante. Baptista y Mommer consideran que la tesis defendida por Uslar quedó hundida por la renta petrolera, sin precedentes, que recibió el país concluida la Segunda Guerra Mundial, la cual estuvo canalizada prioritariamente hacia el consumo. Una riqueza creciente, que no dependía del trabajo de los venezolanos y que a la vez fue la semilla de un capitalismo de Estado.

Betancourt (1956) se anticipó a la necesidad de crear un fondo anticíclico, "para afrontar coyunturas derivadas de alteraciones desfavorables en el mercado internacional del petróleo", experiencia intentada en décadas posteriores con un resultado fallido, por falta de compromiso del país hacia el ahorro, sesgado por una mentalidad cortoplacista. La dependencia petrolera de la economía venezolana fue ahondándose, sin que los intentos de industrialización hubieran tenido el éxito

\* Este artículo hace parte de una investigación que el autor adelanta sobre la historia de Venezuela. Fue recibido el 17 de diciembre de 2008 y aprobado el 9 de junio de 2009.

\*\* Economista por la Universidad Católica "Andrés Bello", Especialista en Docencia e Investigación Universitaria por la Universidad Sergio Arboleda, con honores Magna Cum Laude, Certificado en Cooperación y Desarrollo, Universidad Libre de Bruselas, Diplomado: "Realidad y Alcances de la Integración Comercial en las Américas", Universidad Sergio Arboleda, Candidato a PhD en Economía, Escuela Superior en Economía y Administración de Empresas (ESEADE), Argentina. Correo electrónico: pedro.carmona@usa.edu.co.

<sup>1</sup> Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA, es la empresa estatal que tiene a su cargo el negocio petrolero.

<sup>2</sup> En 1934, EEUU devaluó el dólar y la paridad oro del bolívar pasó de Bs. 5,20 a Bs. 3,06, arruinando la agricultura y las exportaciones tradicionales.

<sup>3</sup> Juan Pablo Pérez Alfonzo fue dos veces Ministro de Minas e Hidrocarburos de Venezuela y uno de los padres de la OPEP. Estuvo convencido de que la renta petrolera dañaba a la economía venezolana, y la calificó como el "estiercol del diablo".

deseado, sea por la abundancia de recursos fáciles, por los efectos cambiarios sobre la economía dual, o porque la proporción entre la renta petrolera y la capitalización se deterioraba a lo largo de décadas, como lo afirmara Pérez Alfonzo (1971)<sup>3</sup> al plantear la tesis de la reducción de la renta petrolera, como medio para evitar el despilfarro y sus consecuencias. Éste propugnó una tesis conservacionista, de vida modesta y sobria, que no tuvo eco en una Venezuela indigesta de capital y sobresaturada de inversiones improductivas.

Malavé (2006) considera que el petróleo generó una asimetría estructural, la dependencia externa y la vulnerabilidad que constituyen la característica de la economía venezolana, lo cual explica la mala calidad del crecimiento de la economía. Considera que en la presente década se ha acentuado esa característica,<sup>4</sup> pues el petróleo proporciona el 90% de las divisas y el 50% de los ingresos presupuestarios, equivalentes al 20% del PIB del período 1999-2005 y al 80% de las exportaciones en igual lapso. Malavé admite que no se ha logrado la aproximación cualitativa del crecimiento al desarrollo a partir de una estrategia que confiera una diversificación, como lo planteó Usiar hace setenta años, dándole al petróleo el valor estratégico como recurso de transformación productiva.

Baldini (2005) en un *paper* para el Fondo Monetario Internacional (FMI), afirma que los países con fuertes flujos de ingresos provenientes de exportaciones petroleras, tienden a tener una alta volatilidad y respuestas procíclicas en la política fiscal. En el caso venezolano, se destaca cómo el sector petrolero ha jugado un papel dominante en términos reales, reflejado en el período 1991-2002, en el que representó el 25% del PIB, 50% de los ingresos del sector público y cerca de un 80% de las exportaciones, marcando una alta dependencia en su estabilidad macroeconómica y una marcada vulnerabilidad.

En las opiniones precedentes prevalece la visión de que el problema venezolano no está en la renta en sí, pues el petróleo exis-

te y no se cuestiona la propiedad estatal del petróleo, sino en la utilización de los recursos, dado el escaso esfuerzo por generar un sector productivo y exportador diversificado. El "populismo" y el "inmediatismo" surgen así como los mayores enemigos de la construcción de la Venezuela sostenible del futuro, pues los componentes ideológico-lógicos alteran visiones estables o concepciones de Estado en torno al papel del petróleo en la economía venezolana. En otras palabras, como en el mito de Sísifo,<sup>5</sup> el país se encuentra de nuevo en términos de políticas a comienzos del siglo XX, hecho que obliga a redefiniciones, no sólo con miras a un aprovechamiento coyuntural de los ingresos petroleros, sino a impulsar cambios estructurales con la profundidad requerida.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, (2008), organismo ligado al desarrollo de la región en los últimos sesenta años, publicó el documento "*La Transformación Productiva 20 años después*", en el cual recomienda aprovechar la expansión global para impulsar procesos de transformación productiva, y el desarrollo de capacidades que permitan a los países de la región ampliar y modificar sus modalidades tradicionales de inserción internacional, agregando valor y conocimiento a sus productos. En otros estudios la CEPAL (2005), sugiere la organización de *clusters* como base para un desarrollo diversificado y competitivo.

Del documento citado se destaca el aparte titulado: "Recursos naturales y crecimiento: oportunidad o maldición", con base en literatura de Sachs y Warner (1997, 1999, 2001), Sachs y Rodríguez (1999) y de Ferranti (2002) y Machinea y Vera (2007), el cual analiza las potencialidades productivas en países con fuerte sector primario. La CEPAL examina los efectos depresivos de los recursos naturales sobre otras actividades de mayor potencial en segmentos dinámicos de la demanda mundial, con encadenamientos internos, contenido tecnológico y valor agregado, los cuales generarían comportamientos menos rentistas. El estudio reconoce a los sectores de recursos naturales

como fuente de divisas, tecnología, derrames (*spillovers*) sobre el resto de la producción y su dinámica en los mercados mundiales, y plantea la necesidad de neutralizar los efectos negativos y potenciar los efectos positivos sobre el crecimiento. Así, la experiencia de países en cuya estructura productiva tienen importancia los recursos naturales y han logrado generar otras especializaciones y crecimiento sostenido, permite identificar lineamientos de acción, tales como: a) la aplicación de políticas contracíclicas para amortiguar las fluctuaciones de los precios de las exportaciones; b) mecanismos que fomenten la creación de encadenamientos internos, ejemplo, creación de aglomeraciones productivas (*clusters*) o sustitución eficiente de importaciones; c) políticas orientadas al desarrollo de habilidades y de capital humano con miras a actividades de uso intensivo del conocimiento; d) creación de un entorno propicio a la innovación: apoyo a la investigación y a instituciones para el financiamiento de la creación de nuevas empresas; y, e) mecanismos institucionales de coordinación entre gobiernos, empresas y academia en la formulación de acuerdos nacionales.

## 2. Antecedentes Históricos

Venezuela ha sido una nación privilegiada por la naturaleza. El primer descubrimiento petrolero ocurrió en 1913, en el Estado Zulia, y en 1914, el pozo Zumaque I constituyó el primero de importancia mundial. Pero fue en 1922, con el estallido del pozo Los Barrosos, cuando se abrieron para Venezuela los mercados energéticos internacionales.<sup>6</sup> En los años siguientes, Venezuela multiplicó su actividad petrolera, hasta ocupar en la década de los cincuenta el primer puesto como exportador mundial de petróleo y, luego, pese al surgimiento de

nuevos productores en el Medio Oriente, el país se ha mantenido entre los diez primeros productores y los seis principales exportadores mundiales.

Hasta 1917, no existía en Venezuela una legislación petrolera. Las empresas tribuaban como cualquier actividad económica, y por ello el gobierno fijó una regalía entre 8% y 15% y el principio de que, finalizada la concesión, las minas debían revertir a la nación sin pago alguno. En julio de 1920 se aprobó la primera Ley de Hidrocarburos, elevando la regalía a un mínimo de 15% y la norma de que, concluido el período inicial, la mitad de la superficie explorada revertía a la nación.

En 1921 y 1922 se sancionaron nuevas leyes, con influencia de las compañías extranjeras y se permitió que las concesiones otorgadas desde 1918 se beneficiaran de la disminución de los aportes fiscales. La ley de 1922 estuvo vigente hasta la muerte de Juan Vicente Gómez<sup>7</sup> y, en 1938, otra ley autorizó al Estado a crear empresas o institutos autónomos, incrementó las regalías y los impuestos de exploración y explotación.

La Ley de Hidrocarburos más importante fue la de 1943, aprobada en el gobierno de Isaías Medina Angarita tras amplia consulta nacional. Ésta sólo fue reformada en 1965 y 1967, hasta el fin del régimen concesionario en 1975 como paso previo a la nacionalización. Dicha ley uniformó el régimen para las concesiones<sup>8</sup>, fijó su duración en 40 años, permitió la conversión de los antiguos contratos en nuevos, estableció mayores cargas tributarias, sin derecho a reclamos del gobierno sobre asuntos previos. Las regalías pasaron de un máximo de 15% y promedio de 9%, a un mínimo de 16,6 % y se definió la soberanía impositiva del Estado, facultando a éste para modificar los tributos a través del impuesto sobre la renta.

<sup>6</sup> Diario El Universal, "Reventón del Pozo Los Barrosos", Caracas 22 de diciembre de 1922. Durante nueve días se lanzaron al aire de manera incontrolada unos 100.000 barriles diarios (b/d), cuando apenas se producían 6.000 b/d.

<sup>7</sup> Juan Vicente Gómez gobernó férreamente al país entre 1908 y 1935, pero fue flexible en la legislación petrolera y prefirió que las refinerías se ubicaran en Curazao, para evitar la formación de sindicatos.

<sup>8</sup> El artículo 3° de la Ley estableció: "El derecho a explorar con carácter exclusivo y el de explotar, manufacturar o refinar y transportar por vías especiales las sustancias a que se refiere el artículo 1° podrá ejercerse por el Ejecutivo Nacional u obtenerse por medio de concesiones que éste otorgue conforme a la presente Ley. Las concesiones no confieren la propiedad de los yacimientos, sino el derecho real de explotar, por tiempo determinado, los yacimientos que se encuentren en ella, de acuerdo con la Ley".

<sup>9</sup> El gobierno de Isaías Medina Angarita fue sustituido en octubre de 1945 por una Junta Cívico-Militar de Gobierno, que gobernó al país hasta la elección y toma de posesión de Rómulo Gallegos en 1948.

<sup>4</sup> Malavé califica el lapso 2000-2005 como el "quinquenio perdido" del desarrollo nacional.

<sup>5</sup> Véase el mito de Sísifo, en la mitología griega, condenado a empujar permanentemente un peñasco gigante hasta la cima, para que volviera a caer rodando hacia el valle, y así indefinidamente.



En 1945, bajo la Junta de Gobierno,<sup>9</sup> se elevó la participación del Estado en las utilidades de la industria a 50-50% con las compañías foráneas. Eccio (2007), indica que durante la gestión de Pérez Jiménez (1952-1958), los ingresos crecieron de . 2,5 millones de Bs. en 1953 a . 5,5 millones de Bs., y con ello los gastos en defensa y obras públicas. El fenómeno del urbanismo se consolidó, y la producción petrolera llegó en 1957 a 1,8 M b/d.<sup>10</sup> En 1956-57 el gobierno otorgó nuevas concesiones en 821.000 hectáreas,<sup>11</sup> con la justificación de subir reservas y elevar la participación del Estado en las utilidades a un 56-44%.<sup>12</sup> Tras la restitución democrática en 1958, el gobierno provisional elevó de nuevo la participación del Estado a una proporción 60-40% y, en 1959, bajo la presidencia de Rómulo Betancourt, se crea la estatal Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), y se permite la participación de capital privado nacional en la actividad petrolera.<sup>13</sup> Peñaloza (1997) considera que el gobierno cerró el otorgamiento de concesiones, pero que ello no cambió el carácter concesionario y foráneo de la actividad petrolera.

De la Plaza (1974) reseña cómo en septiembre de 1960 se reunieron en Bagdad los líderes de los países petroleros árabes y delegaciones de Irán y Venezuela, para crear la OPEP, con el objetivo de desligarse de los trusts internacionales en la fijación de los precios del petróleo. Las transnacionales adversaron la fundación de la organización, alegando que amenazaría el futuro de Venezuela, pues la oferta del Medio Oriente acarrearía la pérdida de sus mercados. En 1959, Venezuela poseía el 8% de las reservas de la OPEP y el 39,2% de la producción del cartel.

A partir de la década de los 50, Venezuela, al igual que la región latinoamericana,

asumió el modelo proteccionista de sustitución de importaciones inspirado por la CEPAL.<sup>14</sup> La sobrevaluación cambiaria que impuso la economía petrolera a la economía no petrolera le sirvió de justificación, y si bien crecieron la inversión y el empleo, no permitió a Venezuela invertir su pirámide económica, como sí lo hizo México, país que ha reducido el peso del petróleo en sus exportaciones de 70% en 1970, a 14% en el 2006, sin reducir la producción.

Durante el gobierno de Raúl Leoni, en 1966, se aprobó un sistema de precios de referencia para el cálculo del impuesto sobre la renta, con el fin de impedir a las empresas el uso de valores inferiores a los del mercado. Otro hito importante lo representó la sanción en 1971, durante el gobierno de Caldera, de la Ley que reservó al Estado la industria del gas,<sup>15</sup> así como la Ley de Reversión, para impedir la descapitalización de las concesiones que vencerían entre 1983 y 1985.<sup>16</sup>

Pean (1974) analiza cómo en 1973, antes de la guerra de Yom Kipur, el aumento de precios del petróleo era un hecho inevitable y aceptado. Pero ante desacuerdos con las empresas, los Ministros del mundo árabe y de la OPEP impusieron que la fijación de precios sería competencia única de los Estados. En 1973, la OPEP había elevado los precios en un 300%, sacudiendo a la economía mundial.<sup>17</sup> Por su parte, el embargo petrolero decretado en 1974 por los países árabes mientras Israel ocupara territorios árabes, desató una carrera de precios que afectó a EE.UU. y a Holanda por ser el centro del mercado libre del crudo. Pero luego, acuerdos promovidos por Arabia Saudita e Irán permitieron fórmulas de ordenación de precios que tranquilizaron el mercado, hasta la caída del Sha de Irán en 1979 y la guerra Irán-Irak en

1980, a partir de los cuales se produjo otro ciclo ascendente de precios.

En agosto de 1975, bajo un amplio consenso nacional, Venezuela nacionalizó la industria petrolera, y antes, en 1971 y 1974, lo había hecho con las del gas y el hierro. El 1º de enero de 1976 el control y las propiedades de las compañías extranjeras y venezolanas pasó a manos de PDVSA, acrecentando el papel del Estado en la economía, amén de cuantiosas inversiones en las industrias del acero, petroquímica y aluminio. Fue la época de la "Gran Venezuela", durante el mandato de Carlos Andrés Pérez, en la cual el país se embriagó con la riqueza petrolera, sin que se evitara un mayor endeudamiento externo, el debilitamiento del espíritu nacional hacia el trabajo y el descuido de ciertos programas sociales.<sup>18</sup>

Peñaloza (1997) señala que a partir de los años 20, el petróleo fue para Venezuela el eje de la transformación económica y social. Un país de economía atrasada, con una explotación agrícola rudimentaria y una población rural y analfabeta rigida por caudi-

llos, evolucionó a uno de mentalidad minera, rentista y urbano, liderado por gobiernos de elección popular.<sup>19</sup> Así, Venezuela se consolidó como un país de oportunidades, mientras Europa vivía en la posguerra tiempos aciagos. Ello, amén de políticas explícitas, estimuló la emigración europea hacia Venezuela, afianzando el rasgo de su mayor fortaleza: una sociedad abierta, permeable y mestiza, que ahora tiende a modificarse con visiones endógenas y fracturas.

Más allá de la diatriba sobre las bondades o males de la economía petrolera, el hecho es que el PIB venezolano creció entre 1951-1960 a un promedio anual del 7,9%, al 6% entre 1961-1960 y a un 4,2% entre 1971-1980, pero durante la "década perdida" de la deuda externa (1981-1990) el promedio fue tan sólo del 0,7%, y de 2,1% entre 1991-2000. El trienio 2004-2007 fue de recuperación del crecimiento asociado al ciclo petrolero, pero con alta inflación, estimada en 30% en 2008, la mayor de América Latina. El cuadro No. 1 muestra la evolución de la producción petrolera venezolana entre 1920 y 1975:

CUADRO 1

Año	Producción b/d	Producción mundial b/d
1920	1.261	n.d.
1925	54.611	n.d.
1930	370.538	n.d.
1935	406.894	n.d.
1940	502.270	n.d.
1945	886.039	n.d.
1950	1.497.988	n.d.
1955	2.157.216	n.d.
1960	2.846.109	n.d.
1965	3.472.882	30.202.000
1970	3.708.000	45.370.000
1975	2.346.202 <sup>20</sup>	51.575.000

Fuente: Petróleo y otros datos estadísticos, Ministerio de Minas e Hidrocarburos, Caracas, 1975

<sup>10</sup> Para hablar de barriles diarios, utilizaremos en adelante b/d; millones: M y miles de millones: millardos o MM.

<sup>11</sup> Esta decisión fue cuestionada por la proscrita oposición política, encabezada por el partido Acción Democrática, y en especial por el ex Ministro Juan Pablo Pérez Alfonso, la mayor autoridad petrolera en ese partido.

<sup>12</sup> J. L. Salcedo Bastardo (historiador) avizoró: "La dependencia venezolana del extranjero y del petróleo se acentúa; la importación de mercancías crece sin parar; Venezuela cambia su aceite por bienes perecederos y suntuarios en gran medida. La corrupción administrativa favorece el saqueo del país; el régimen sirve a las apetencias foráneas y en ellas encuentra, recíprocamente, su mayor base de sustentación". Ver: "Historia Contemporánea de Venezuela".

<sup>13</sup> Se crearon las empresas privadas venezolanas Mito Juan, Talon Petroleum y Petrolera Las Mercedes, las cuales desaparecieron en 1975 con la nacionalización -que fue estatización- de la industria petrolera. La CVP operó como una empresa más, conviviendo con las empresas extranjeras.

<sup>14</sup> CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

<sup>15</sup> Se trató de la nacionalización de la industria del gas, que precedió a la del petróleo.

<sup>16</sup> Ley sobre bienes afectos a la reversión de las concesiones de hidrocarburos. 1971.

<sup>17</sup> El mundo había estado acostumbrado a precios irrisorios del petróleo, cercanos a un dólar el barril.

<sup>18</sup> La opinión generalizada, es que el súbito aumento de los ingresos petroleros a partir de 1974, estimuló en el país un afán de riqueza fácil y que surgieron nuevos empresarios ayudados con prebendas del Estado. Ese primer auge petrolero perdió pronto su impulso, dejando como secuela desequilibrios macroeconómicos que aún persisten.

<sup>19</sup> El café y el cacao fueron los pilares de la economía de 1700 a 1900. En 1830, Venezuela era el tercer productor mundial de café. Ver: Adriani, Alberto: *Labor Venezolano*, Caracas, 1937.

<sup>20</sup> Año previo a la nacionalización petrolera.



Venezuela devino pues en monoprodutor y exportador;<sup>21</sup> en especial a EE.UU., y dispuso de recursos para emprender el desarrollo de su infraestructura física y social, lo cual impulsó el desarrollo de la clase media, pero sin resolver los problemas de la dependencia, pobreza y distribución del ingreso. Gracias a la inversión y a la estabilidad económica, el país registró entre los años 50 y 60 una de las tasas de crecimiento más altas de América Latina, pese a que los precios del petróleo se mantuvieron bajos hasta los "boom" de 1974 y 1980, éste último seguido de casi 15 años de precios declinantes.<sup>22</sup>

En 1983, tras una prolongada estabilidad macroeconómica en el país, los mercados percibieron que el signo monetario, el bolívar, se encontraba sobrevaluado, y ello desató una fuga de capitales que obligó al gobierno de Luis Herrera Campíns a devaluar.<sup>23</sup> A partir de allí se entronizó un binomio perverso y desconocido: el de la devaluación-inflación.<sup>24</sup> La inflación se enquistó en dos dígitos, la fortaleza cambiaria quedó en el pasado y se acentuó la vulnerabilidad externa, afectando la confianza en el bipartidismo gobernante desde 1958, el cual no acertó a conducir con éxito las etapas de turbulencia económica entre 1983 y 1998, ni se renovó doctrinaria, ética y generacionalmente.<sup>25</sup>

Así, cuando se creía que el sistema democrático se encontraba blindado, Hugo Chávez, Teniente Coronel del Ejército, promovió en 1992 dos rebeliones contra el Presidente Carlos Andrés Pérez que fueron debeladas, pero incubaron el germen para la

destitución de éste por vías legales en 1993.<sup>26</sup> Se llega así a los comicios de diciembre de 1993, en los cuales fue electo Rafael Caldera (1994-1999), con el apoyo de una coalición ajena al bipartidismo.

Días antes de que Caldera asumiera el poder, se desencadenó una grave crisis bancaria<sup>27</sup> que obligó a devaluar de nuevo el bolívar y a implantar un control de cambios. El gobierno que asumía fue, además, afectado por los bajos precios del petróleo, cuyo promedio fue de US\$ 11,4 b. entre 1990 y 1999, con mínimos de US\$ 8 en 1998, forzando a drásticos recortes presupuestarios. De esa forma, bajo un clima de desgaste político e inestabilidad económica, el pueblo optó por un cambio y llevó al poder por vía electoral en 1998 a Hugo Chávez, de visión autocrática, centralista y estatista, cuyo pensamiento se resume en el lema del "Socialismo del Siglo XXI". Con la fortuna de un boom petrolero, con precios de hasta US\$ 147 b.,<sup>28</sup> el gobierno ha administrado durante diez años casi US\$ 900 millardos, con los cuales ha desplegado una política expansiva del gasto, con baja inversión y masivas estatizaciones, para fortalecer el capitalismo del Estado a costa del papel del sector privado. Compárense dichas cifras con las recogidas por Humberto Peñaloza,<sup>29</sup> al cuantificar en US\$ 274,2 millardos los ingresos de PDVSA durante el lapso 1976 a 1996.

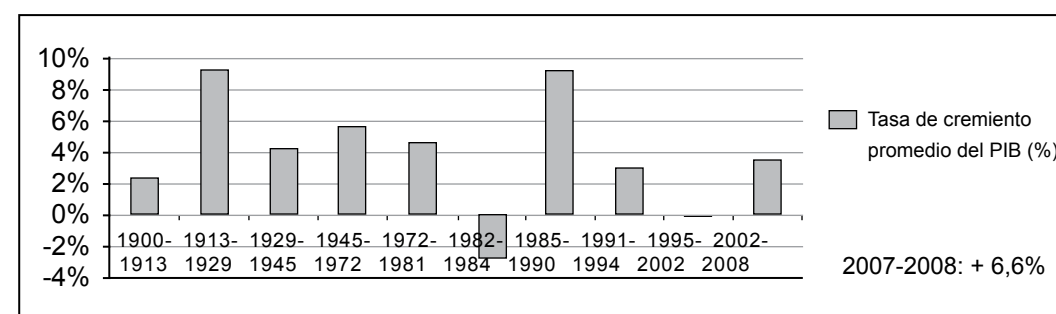
En suma, en medio siglo Venezuela no ha logrado reducir su dependencia petrolera ni resolver sus problemas sociales, desaprovechando una etapa que habría permitido

transformar al país de cara hacia el futuro. Ahora las perspectivas son peores por la polarización política y porque un modelo basado en gasto público, endeudamiento, estatismo, importaciones y onerosas donaciones al exterior es insostenible<sup>30</sup> en el largo plazo. Así, Venezuela corre el riesgo de cerrar este ciclo de abundancia sin "sembrar el

petróleo", más dependiente del mismo, y sin que el Estado socialista sea capaz de reemplazar el papel del sector privado. Ello generará frustraciones futuras, ante el deseo popular de continuar bajo un modelo asistencialista y de subsidios generalizados.<sup>31</sup> De la errática tasa de crecimiento en función del sector petrolero.

## CUADRO 2

### VENEZUELA



### 2.1. Las relaciones con los Estados Unidos de América (EEUU).

Durante el siglo XX, el Estado venezolano incentivó la inversión extranjera. En 1952, se firmó el Tratado de Reciprocidad Comercial con EE.UU., el cual redujo los aranceles al petróleo venezolano y, en contrapartida, EE.UU. reforzó su presencia en petróleo, minería de hierro, manufactura y finanzas. Venezuela ofrecía seguridad a las inversiones y al suministro energético. Así se evidenció durante la Segunda Guerra Mundial y, en 1955, con el respaldo brindado al Presidente Eisenhower en el difícil tema de Taiwán.<sup>33</sup> Pero ello no era retribuido con un

trato justo al petróleo venezolano, razón por la cual en 1970 Caldera planteó a Nixon en su visita a EE.UU. el problema de la discriminación hacia Venezuela y abogó por un trato hemisférico, mientras el Canciller Calvani denunciaba en las ONU, el gravamen del 10% impuesto por Nixon a las importaciones de petróleo.<sup>34</sup>

En 1974, Carlos Andrés Pérez cuestionó en el mismo foro la postura del primer mundo ante los países en desarrollo y defendió la participación venezolana en la OPEP, no como arma política, sino de búsqueda de un orden más justo. Se evidenciaba que América Latina no estaba en las prioridades de EE.UU. sino fuera del continente, a raíz de

<sup>21</sup> La agricultura ha descendido hasta representar un 5% del PIB venezolano, orientada principalmente al mercado interno.

<sup>22</sup> En 1998, la cesta venezolana llegó a US\$ 8 por barril, causando serias restricciones fiscales al gobierno de Caldera, que influyeron en el rumbo político del país.

<sup>23</sup> Entre 1969 y 1973, el tipo de cambio de Bs 4,50 por US\$ sufrió dos revaluaciones a 4,40 y 4,30 y luego se mantuvo fijo hasta marzo de 1983. La devaluación de 1983 no se hizo lineal, como quizás ha debido hacerse, sino con un tipo de cambio dual y control de cambios, lo cual fue el origen de serias distorsiones macroeconómicas posteriores.

<sup>24</sup> Hasta 1983, Venezuela mantuvo la tasa de inflación en niveles inferiores al 3% anual.

<sup>25</sup> Los partidos que gobernaron a Venezuela entre 1959 y 1994 fueron Acción Democrática (socialdemócrata) y COPEI (demócrata cristiano). El primero gobernó por cuatro períodos constitucionales y el segundo dos.<sup>14</sup> CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

<sup>26</sup> Carlos Andrés Pérez fue destituido por vías constitucionales a raíz de un proceso que le fue abierto por una transferencia de US\$ 17 M a la Sra. Violeta Chamorro en Nicaragua, a ocho meses de terminar su mandato, el cual fue culminado por el historiador Ramón J. Velásquez, designado por el Congreso Nacional.

<sup>27</sup> La caída de un gran Banco privado provocó un efecto dominó que forzó a la intervención de muchas otras entidades financieras, a un costo que se estimó en 15 puntos del PIB venezolano de ese entonces.

<sup>28</sup> Precios de junio de 2008. La cesta OPEP ha superado US\$ 130 b.

<sup>29</sup> El autor concluye de manera terminante: "Se ha modernizado y expandido la planta industrial del petróleo, pero no han cambiado ni la mentalidad rentista del estamento político, ni la actitud paternalista del Estado".

<sup>30</sup> Para Maza Zabala, Domingo, la vieja aspiración de la "siembra del petróleo", como en el suplicio de Tántalo, se acerca y se aleja. Venezuela sigue siendo un país que se modela y se remodela según la índole de los gobiernos. Ver: *La bonanza petrolera: ¿beneficia o no a la economía venezolana?*. Revista Zeta, No. 1654, Caracas, Abril 2008.

<sup>31</sup> Los precios de los alimentos están subsidiados en la red Mercal, los combustibles se venden por debajo de costos, se eliminaron los peajes de las autopistas y el tipo de cambio oficial es artificialmente bajo.

<sup>32</sup> El Tratado de Reciprocidad Comercial entre Venezuela y EEUU de 1952, sustituyó al originalmente suscrito en 1939.

<sup>33</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas: *Relaciones Diplomáticas Venezuela-Estados Unidos de América (1834-1999)*.

<sup>34</sup> Aristides Calvani, Canciller de Venezuela, expresó en la Asamblea General de las NNUU de 1970: "Una vez más se ha excluido a los países en vías de desarrollo en la participación que deberían tener en las decisiones que les conciernen gravemente". *Ibid.*, MRE.

la Guerra Fría,<sup>35</sup> tanto que en 1975 discriminó a Venezuela del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) por ser miembro de la OPEP, medida que fue calificada de inamistosa, e hizo necesaria la visita del Secretario de Estado Henry Kissinger a Caracas para un diálogo petrolero. A inicios de los 80, la reducción de controles decidida por Ronald Reagan permitió revisar las relaciones bilaterales y la eliminación del irritante impuesto al petróleo venezolano. PDVSA inició la estrategia de internacionalización del negocio petrolero y la adquisición, a inicios de los 90, de CITGO Petroleum Co., empresa basada en Tulsa, Oklahoma, fuerte en gasolina, asfalto, diesel y lubricantes, y propietaria de refinerías, terminales y poliductos.

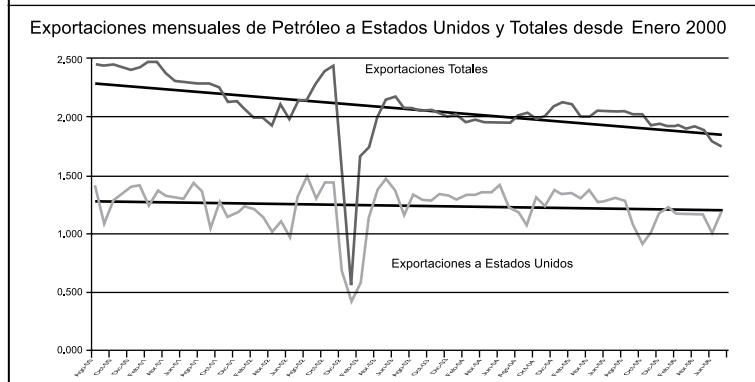
Pese al distanciamiento político prevaeciente, no se puede afirmar que las relaciones comerciales y energéticas entre

Venezuela y EE.UU. se hayan alterado sustancialmente, pues EE.UU. sigue siendo el principal socio comercial de Venezuela, aunque se registra una reducción en los suministros petroleros a ese país. En efecto, las exportaciones petroleras en 2008 promediaron 1,2 M b/d, contra 1,5 M de la década anterior; equivalentes al 50% de la producción nacional. El riesgo de supresión de exportaciones a EEUU es bajo, pues ambos países constituyen mercados naturales y porque los despachos a China generan un retorno menor para Venezuela por la distancia geográfica,<sup>36</sup> y por la lenta y costosa adecuación de las refinerías de ese país a la dieta de crudos venezolanos.

Espinasa (2008), muestra que las exportaciones petroleras totales de Venezuela declinan de manera más rápida que las dirigidas a EEUU, como se muestra en el cuadro No. 3:

**CUADRO 3**

**Las exportaciones de Venezuela a EUA se han mantenido constantes mientras caen las Totales**



Fuente: AIE y EIA-DOE Caracas | Noviembre 2006 y 26 Marzo 2007

En 2007, George Bush anunció un programa de reducción a diez años del 20% del consumo de gasolina, destinado a moderar las importaciones. Además, introdujo ante el Congreso un proyecto de ley para permitir la explotación petrolera aguas afuera, y así detener la caída de la producción interna.

Por su parte, Barak Obama ha centrado su programa energético en: a) invertir US\$ 150 millardos en diez años para el desarrollo de "energía limpia"; b) ahorrar energía durante los próximos diez años en una proporción equivalente a las importaciones desde el Medio Oriente y Venezuela; c) desa-

rollo de vehículos híbridos con rendimiento de 150 millas por galón de gasolina; d) utilizar petróleo de la reserva estratégica para reducir el precio al consumidor; e) créditos fiscales para la compra de vehículos de bajo consumo energético; f) desarrollar energía limpia a partir del carbón; g) obligar al uso de las licencias para producir gas y petróleo, o perderlas; g) regular los mercados especuladores de futuros; h) que en 2012 el 10% de la generación eléctrica provenga de recursos renovables y 25% en 2050; i) aumento de recuperación secundaria por métodos modernos y j) reducción de emisiones de gas de invernadero en 80% para 2050.<sup>37</sup>

Cifras recientes muestran que el consumo de gasolina en EEUU bajó en 2008 por primera vez en 17 años y que los suministros venezolanos decrecieron a un promedio de 1.1 M b/d,<sup>38</sup> mientras la producción iraquí y saudita se incrementa. Esta información está corroborada por reestimaciones de la AIE, según las cuales la demanda de crudo para 30 países desarrollados, sobre todo de Europa y de América del Norte, sería para 2008 de 48,6 M b/d, es decir 1,3% menos que en 2007, en tanto que en el caso de China, las importaciones de crudo bajaron en julio de 2008 en 7% respecto a 2007.<sup>39</sup> Es de observar que la oposición venezolana al ALCA<sup>40</sup> y a los TLC<sup>41</sup> con EE.UU., colocará al país en desventaja con respecto a los que ya han asegurado el acceso preferencial a dicho mercado.

### 3. La evolución de PDVSA y de la política económica

En los años 90, la estructura de PDVSA sufrió grandes cambios: se creó la

empresa PDV Petróleo y Gas, con tres unidades de negocio: Exploración y Producción; Manufactura y Mercadeo; y Servicios, las cuales absorbieron las actividades de las antiguas filiales.<sup>42</sup> Las refinerías de Amuay y Cardón se integraron en el Centro Refinador de Paraguaná,<sup>43</sup> y se crearon cuatro vicepresidencias.<sup>44</sup>

El Congreso aprobó en 1994 los Convenios de Apertura Petrolera, para expandir producción en asociación con capital privado,<sup>45</sup> en especial en la Faja del Orinoco. Se firmaron convenios con Exxon-Mobil, British Petroleum, Conoco-Philips, Total, Statoil y Chevron, hasta que en 2007, el gobierno decidió asumir la mayoría accionaria. De ellas, Statoil, BP, Total y Chevron se adecuaron a las exigencias oficiales, no así Conoco-Philips ni Exxon-Mobil, ésta última protagonista de una disputa con PDVSA, en la cual jueces británicos congelaron en 2007 activos por más de US\$ 12 millardos, situación que fue superada, pero que ha dejado el caso sujeto a arbitraje.

El objetivo de tal política era fortalecer la posición productiva de Venezuela,<sup>46</sup> pues los pronósticos mostraban que la demanda mundial de petróleo crecería entre 1,5 y 2% anual, y que el hemisferio elevaría su déficit de 4 M b/d a entre 5 y 8 M b/d en 2008. Venezuela planeaba atender esa demanda hacia el 2010 apoyada en reservas probadas de petróleo de 80 millardos de b.,<sup>47</sup> 146 billones de pies cúbicos de gas y 270 millardos de b. de crudos pesados y extrapesados en la Faja del Orinoco, base para una producción a 200 años.

Las modalidades definidas para la apertura, fueron:

- a) Convenios operativos por 20 años para la reactivación de campos; permitía licitar

<sup>37</sup>Ver: Alberto Quirós Corradi, Diario El Nacional, Caracas, 10 de agosto de 2008.

<sup>38</sup>www.noticierodigital.com

<sup>39</sup>Información de AP, Nueva York, en Portafolio, Bogotá, 13 de agosto de 2008.

<sup>40</sup>ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas, iniciativa impulsada por EEUU entre 1994 y 2006, hoy enterrada por la línea dura de Venezuela, y en menor medida por los países del MERCOSUR.

<sup>41</sup>Tratados de Libre Comercio: EEUU ha firmado TLC con México, Chile, Perú, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA) y con Colombia y Panamá (pendientes de ratificación parlamentaria).

<sup>42</sup>Las filiales que operaban hasta ese entonces eran Corpoven, Maraven y Lagoven.

<sup>43</sup>Ubicadas en Estado Falcón, al noroeste de Venezuela, con una capacidad refinadora superior a 1 M b/d.

<sup>44</sup>Las Vicepresidencias organizadas por PDVSA fueron: Finanzas, Planificación, R. Humanos y Relaciones Externas.

<sup>45</sup>La Ley de Nacionalización permitía por excepción, en su artículo 5º, la participación de capital privado en determinadas actividades de la industria, previa aprobación del Congreso Nacional

<sup>46</sup>Resumen de la gestión de PDVSA en el quinquenio 1994 – 1998, Luis Giusti, Soberanía info., 15/05/2003

<sup>47</sup>El gobierno venezolano anunció en mayo de 2008, que sus reservas probadas se han incrementado a 130 millardos de barriles en el presente año. Falta corroborar la validez de esa información.

<sup>35</sup> Ibid., MRE.

<sup>36</sup> El viaje de Venezuela a China toma unos 28 días, contra 4 o 5 días la costa este de EEUU. Además, se debe cruzar el Canal de Panamá, y por ello se analizan opciones futuras de acceso a través de puertos colombianos.

entre operadores privados la producción en campos inactivos o que requerían inversiones.

b) Exploración a riesgo y ganancias compartidas, en áreas con costo y riesgo elevado. En 1996 se recibieron ofertas para ocho de diez áreas licitadas, de 2.500 km<sup>2</sup> cada una, con inversiones de US\$ 11 millones durante 15 años y una producción de 500.000 b/d.

c) Asociaciones estratégicas en la Faja del Orinoco: Dado que los crudos pesados de la Faja no pueden ser procesados en refinerías convencionales; se requiere reducir su viscosidad para ser convertidos y exportados. El Congreso aprobó varios proyectos en la zona.

d) Mercado nacional: es importante, pues supera los 700 mil b/d. La apertura de ese mercado permitió que el sector privado participara en el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, quedando el suministro en manos de PDVSA. En 1998 con la Ley de Apertura del Mercado Interno, el mercado quedó abierto a la libre competencia.

e) Empresas mixtas en el sector petroquímico: en 1960 se inició la incorporación de socios a empresas de capital mixto. En 1987, Pequiven, filial de PDVSA, inició la construcción de 17 plantas propias y en asociación con terceros. Se buscaba aprovechar el gas asociado al petróleo para convertirlo en productos competitivos, con valor agregado.

f) Industrialización de corrientes de refinería: En 1995 se creó la empresa Proesca, para promover con el sector privado proyectos para especialidades de uso local y exportación. Ello permitió el desarrollo de parques industriales adyacentes a las refinerías.

g) Empresas mixtas en carbón: se abrió la producción y comercialización del carbón al capital privado. Carbozulía, filial de

PDVSA, desarrolló dos asociaciones con firmas extranjeras,<sup>48</sup> las cuales aportaron capital y experiencia, para maximizar el carbón metalúrgico a expensas del carbón térmico.

h) Transferencia de actividades no medulares al sector privado, mediante convenios de "tercerización", para trasladar los riesgos a los contratistas, los cuales aportaban tecnología y capital, y compartían los riesgos de construcción y operación.

i) Orimulsión: para desarrollar los crudos pesados en la Faja del Orinoco, se abrió a la participación privada proyectos para la manufactura de orimulsión, y atender nichos de mercado en el sector eléctrico. Bitor, filial de PDVSA, promovió la creación de empresas de capital mixto, reduciendo el impuesto sobre la renta al 34%.

Al asumir Hugo Chávez el poder en 1999, convocó a una Asamblea Constituyente en la cual logró amplia mayoría, para redactar una nueva Constitución que fue aprobada mediante referéndum en diciembre de ese mismo año. Dicha Constitución estableció en su artículo 12 que los yacimientos mineros y de hidrocarburos son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles; el artículo 302 reservó al Estado el monopolio de la producción petrolera y el 303 la propiedad de las acciones de PDVSA.<sup>49</sup> Esta orientación alteró la estrategia iniciada en los años 90, y se profundizó en 2001 con la modificación de la Ley de Hidrocarburos de 1943, a través de un Decreto-Ley basado en las facultades extraordinarias concedidas por el Poder Legislativo al Ejecutivo. Dicha Ley, junto a 47 Decretos-Ley aprobados en forma inconsulta, el cambio en la conducción meritocrática de PDVSA y el despido de miles de trabajadores de dicha empresa, incentivaron las protestas que desembocaron en los complejos acontecimientos políticos ocurridos en abril de 2002.

Con la Ley de 2001, PDVSA perdió autonomía y se juntó el papel del accionista con el del operador; pues el Ministro de Ener-

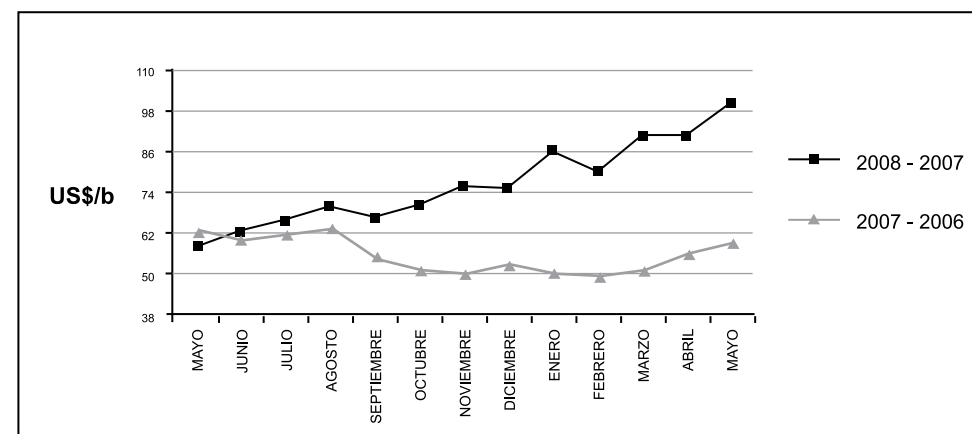
gía y Petróleos asumió también la Presidencia de PDVSA. Por todo ello, la producción ha caído en un 20%, hay mayor opacidad en la administración y escasa rendición de cuentas. PDVSA aumentó sus gastos en un 80% entre 2003 y 2007 y asumió tareas políticas que le son ajenas. Espinasa (2008) estima los gastos sociales de PDVSA en 2007 en US\$ 15 millones, y los gastos operacionales en US\$ 18,5 millones, lo cual explica el déficit de caja de la empresa desde 2004, y que las inversiones sean financiadas con endeudamiento. En otras palabras, PDVSA se ha descapitalizado para financiar el gasto del gobierno.

La nueva Ley eliminó además el basamento legal para la asociación de PDVSA con capital privado extranjero en entes con minoría de capital estatal.<sup>50</sup> Se incrementó a 30% la regalía, se otorgó potestad al Estado para crear empresas de petroleras de su exclusiva propiedad y se impuso el control estatal en las asociaciones y convenios, bajo el lema de la defensa de la soberanía como "pilar de la política petrolera revolucionaria".<sup>51</sup> Por su parte, Venezuela ha liderado en el seno de la OPEP junto a Irán una línea dura en contra del aumento de la oferta, en parte porque la mermada capacidad de producción no le permite cubrir su cuota en el organismo. Arabia Saudita, el mayor exportador mundial, ha asumido un criterio más flexible, y en 2008 llegó a aumentar su producción en 200.000 b/d.

El consumo de petróleo en el mercado doméstico venezolano se ha desbordado por el aumento de la flota automotriz, la actividad económica, la generación termoeléctrica y el contrabando hacia Colombia, inducido por un alto diferencial de precios (50 a 1). El mercado interno bordea los 800 mil b/d, mermando la capacidad de exportación, y ocasionando pérdidas operativas a PDVSA y altos costos de oportunidad para el país.

El cuadro No. 4 muestra la evolución de precios del crudo venezolano a partir de 2006.<sup>52</sup>

**CUADRO 4**  
PRECIO PETROLERO DE VENEZUELA



Fuente: Agencia Internacional de Energía, AIE.

<sup>48</sup> Una con Shell Coal y Ruhr KShle en la mina Paso Diablo, y otra con Evans Energy en las minas Norte y Cachiri.

<sup>49</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial No. 5453 Extraordinaria, 24/3/2000.

<sup>51</sup> Sitio oficial de Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA: www.pdvs.com

<sup>52</sup> Banco Mercantil de Venezuela, Informe de Coyuntura Económica, 30 de abril de 2008.

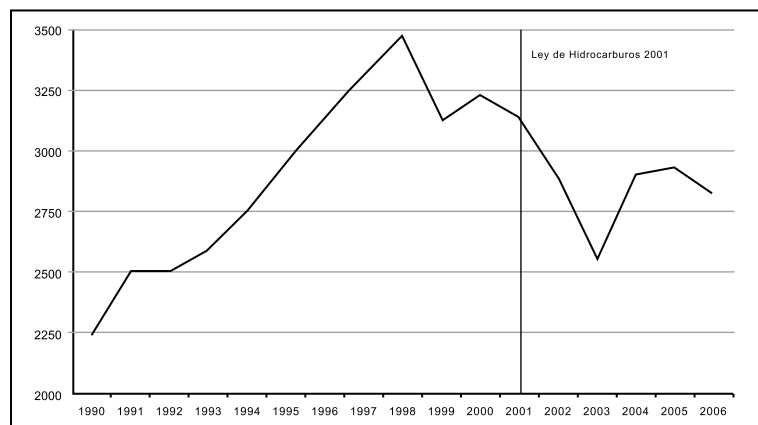
En el pasado, el manejo profesional de PDVSA, sin interferencias del Estado en su manejo cotidiano, permitió elevar la producción entre 1990 y 1997 en un 50%, hasta 3,5 millones de b/d, y las reservas probadas en un 25%. Al 2008, la producción petrolera venezolana ha caído a 2,4 M b/d.<sup>53</sup> Paradójicamente, el PIB petrolero es en la actualidad, a precios de 1997, 20% inferior que en 1998, no obstante

que el precio del petróleo se triplicó entre 2003 y 2007, y que el ingreso por exportaciones de PDVSA creció en ese lapso 2,4 veces gracias, en buena medida, a las asociaciones estratégicas con empresas extranjeras.

Espinasa (2008), recoge en datos mostrados en el cuadro No. 5, las tendencias de la producción venezolana entre 1990 y 2006:

**CUADRO 5**

VENEZUELA: PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO (mbd) 1990 - 2006

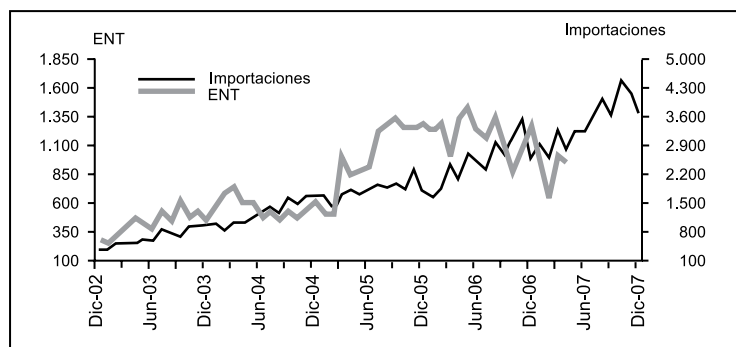


Por su parte, las exportaciones no tradicionales de Venezuela han ido declinando desde el año 1999, pues de representar

el 35% del total de exportaciones en 1999, significaron el 8% en 2007, como puede observarse en el cuadro No. 6.<sup>54</sup>

**CUADRO 6**

EXPORTACIONES NO TRADICIONALES (ENT) E IMPORTACIONES (MMUS\$)



Fuente: Banco Mercantil, Caracas. Boletín Económico Mensual. Marzo 2008.

<sup>53</sup> Datos de la Agencia Internacional de Energía: AIE.

<sup>54</sup> Banco Mercantil de Venezuela, Boletín Económico Mensual, Marzo 2008. Se entiende por exportaciones no tradicionales, aquellas distintas al petróleo, café, cacao y el mineral de hierro.

PDVSA ha subsidiado a países desarrollados, como el caso de entregas de diesel a la Alcaldía de Londres para el transporte público, acuerdo que fue cancelado por impropio por el actual alcalde, o las entregas de combustible para calefacción para los pobres en varias ciudades de EEUU.<sup>55</sup> Por su parte, se envían a Cuba 100.000 b/d de petróleo, lo cual le permite reexportar, y a través de Petrocaribe<sup>56</sup> se suministra hidrocarburos a los países de Centroamérica y el Caribe, con plazos de hasta 25 años y 1% de tasa de interés, con un retorno negativo para PDVSA. Por último, la construcción de refinerías y plantas petroquímicas en Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador y Nicaragua, amén de la adquisición de bonos argentinos, suponen una carga financiera insostenible en el mediano plazo.

En materia fiscal y de políticas, el Parlamento<sup>57</sup> creó en 2007 nuevos impuestos a la extracción y exportación de crudo, de 33,3% y 0,1% respectivamente, y aumentó del 34% al 50% del Impuesto sobre la Renta a las asociaciones en la Faja del Orinoco. Ello con el fin de unificar el régimen fiscal petrolero y elevar los ingresos en US\$ 2 mil millones; se eliminaron los convenios operativos suscritos por PDVSA en la década pasada, y se sustituyeron por empresas mixtas, en las cuales PDVSA es propietaria de, al menos, el 60%.

En mayo de 2008 se estableció una "Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos" o impuesto a las "ganancias súbitas", según la cual las petroleras que operan en el país deberán abonar al Estado el 50% de sus beneficios extraordinarios cuando el precio del barril supere US\$ 70, y si el precio Brent sobrepasa US\$ 100, el impuesto es del 60% de dichos beneficios.

**4. Las tendencias del mercado energético mundial**

La situación del mercado petrolero internacional fue tan severa durante el 2008, que el Director Ejecutivo de la Agencia Internacional de Energía, AIE, Nobuo Tanaka, llegó a afirmar en Japón<sup>58</sup> que el mundo enfrentaba la "tercera crisis del petróleo", pues el gasto global en petróleo estaba en niveles similares a la segunda crisis de 1979, es decir, 6% del PIB mundial, igual al registrado en la crisis de 1982 y superior al 3,7% de la crisis de 1974. Tanaka consideró que el problema no obedecía a recortes de la oferta de crudo, sino a la incapacidad de los países productores para elevar la oferta al ritmo de la demanda, vale decir, a problemas estructurales. La insuficiencia de inversión podría ser una de las causas del problema, aun cuando se admite que la especulación, a través de los hedge funds, era otro factor detonante de los altos precios. La AIE llamó a que los países estuvieran preparados para liberar las reservas de emergencia y frenar la demanda.

En una visión de largo plazo, la EIA<sup>59</sup> estima que la demanda energética mundial continuará en aumento hacia las próximas décadas. Es posible que los problemas estructurales denunciados por la AIE y la amenaza de los altos precios del petróleo aceleren el desarrollo de fuentes alternativas de energía. Según la EIA, las proyecciones de demanda de combustibles líquidos, carbón y gas natural son altas en comparación con la energía nuclear y las renovables. Se estima que el petróleo y líquidos crecerán de 83 M b/d en 2004 a 97 M en el 2015 y a 118 M en el 2030, la demanda de carbón lo haría a una tasa promedio de 2,2% anual, pasando de 26% a 28% del consumo total de energía; el gas natural a 1,9% anual; la energía eléctrica a 3,4%; la energía nuclear a un 3%, y la hidroelectricidad a

<sup>55</sup> Principalmente a Nueva York, Boston y Nueva Orleans.

<sup>56</sup> Petrocaribe es un acuerdo de cooperación energética creado por el gobierno de Venezuela, para asegurar suministros preferenciales a sus miembros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Haití, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Venezuela.

<sup>57</sup> El Poder Legislativo en Venezuela es denominado Asamblea Nacional, y está integrado en un 98% por representantes del oficialismo, ya que la oposición se abstuvo de participar en las elecciones parlamentarias de 2005.

<sup>58</sup> Declaraciones del Director General de la Agencia Internacional de Energía, AIE, Nobuo Tanaka en mayo de 2008. La reunión ministerial sobre energía reúne a los Ministros del G-8 (países industrializados), China, India y Corea.

<sup>59</sup> Administración de Información sobre Energía, Gobierno de los Estados Unidos de América, *International Energy Outlook*, 2007.



un 1,9%. Las fuentes de energía renovables pasarían de un 7% del total en 2004 a 8% en 2030.

De acuerdo con esa proyección, en 2030, más del 70% del crecimiento de la demanda provendrá de los países en desarrollo, subiendo a un 2,5% interanual. China e India duplicarán su demanda petrolera. Los países de la OPEP, que hoy suplen 34 M de b/d, llegarán a 56 M b/d en 2030. Otros actores serán Rusia, Estados Unidos, Canadá, Brasil y África. La demanda mundial de carbón crecerá en un 0,5% anual entre 2005-2030, pero a un ritmo mayor, de 2,8% en los países en desarrollo.

La producción de biocombustibles<sup>60</sup> seguirá en aumento. Brasil representa la mitad del comercio global de etanol y con EEUU, producen el 80%.<sup>61</sup> Los biocombustibles suman 643 mil b/d, el 1% de lo utilizado en el transporte terrestre, pero crecen gracias a los precios del petróleo. Latinoamérica tendrá un papel clave en el comercio de biocombustibles, pese a la preocupación mundial por la presión sobre los precios de los alimentos y su repercusión sobre los países pobres. El consumo mundial de gas subirá en el lapso 2005-2030 al 2% anual, principalmente en China, India y el mundo en desarrollo. La energía atómica, crecerá de 368 GW a 416 GW en 2030, con precios inferiores a los de plantas de gas, pero mayores que el carbón, pero por ser intensiva en capital, sólo es viable en el mundo desarrollado. El uso de hidrógeno en vehículos con celdas hará más eficientes y limpios los motores. La inversión inicial es elevada, pero en 2020, existirá en EEUU la infraestructura requerida para el suministro.

En América Latina, las energías renovables representan en promedio un 25% del total, con una tendencia mayor que el promedio mundial, de 13%, pero aún no

se refleja de manera importante en la matriz energética regional. Ruiz Caro, CEPAL, (2007), analiza cómo la hidroelectricidad ha bajado en Brasil, Uruguay, Colombia y México.<sup>62</sup> En EEUU, desde el 2000 se ha duplicado el uso de energía eólica, a un bajo costo, pero la inversión requerida es alta. La energía solar crece también a nivel mundial, pero las cifras no son relevantes.

Espinasa (2008) revela que tras los incrementos de la demanda mundial de petróleo entre 2002 y 2006, ésta bajó en 2007 en 7% en los países desarrollados y en 2,7% en el resto del mundo.<sup>63</sup> Así, el aumento de precios petroleros obedecería a una reducción por agotamiento de la producción en los países de la OCDE, de un 36% del consumo total en 2002 a 31% en 2007, en tanto que respecto a la oferta mundial, tales países bajaron su aporte de 25% en 2003 a 20% en 2006. La tendencia contractiva de la demanda de petróleo se acentuó en el año 2008 como consecuencia de la crisis que afecta a EEUU, así como a esfuerzos mayores para la racionalización del consumo energético y el uso de energías más limpias.<sup>64</sup>

Respecto a los países de la OPEP, Espinasa (2008) afirma que la producción creció en 22% entre 2002 y 2005, de 27 M b/d a 33 M b/d, y se ubicó en 32 M b/d en 2007. De dicho volumen, la producción de Venezuela fue de 2,4 M b/d, el 7,5% del total OPEP, en razón del deterioro de la capacidad operativa de PDVSA, y no por un problema de reservas. En México las reservas declinaron a 13 MM b., y en Brasil a 1 MM, aun cuando se prevé que aumentarán a raíz de los nuevos descubrimientos aguas afuera.<sup>65</sup> En Colombia las reservas probadas siguen en descenso, razón por la cual el país podría convertirse a la vuelta de una década en importador neto de petróleo, salvo que ocurran descubrimientos no avizorados. Según estadísticas

de la OPEP, sus países miembros reúnen el 77% de las reservas mundiales de crudo, equivalentes a 922 MM b., comparados con 273 MM (23%) de los países no OPEP. De dichas reservas, el 56% corresponden a Arabia Saudita, Irán e Irak.<sup>66</sup>

### 5. La realidad petrolera y fiscal venezolana

Venezuela es el noveno productor mundial de petróleo y el sexto exportador después de Arabia Saudita, Noruega, Irán, Emiratos Árabes y Rusia. El 60% de su producción es exportada, principalmente a EEUU.<sup>67</sup> El petróleo genera un tercio del PIB de Venezuela y 80% de las exportaciones. El país posee el séptimo nivel de reservas petrolíferas probadas del mundo, 80 MM b/d,<sup>68</sup> y la novena reserva de gas natural, 154 millardos de pies cúbicos, segunda en el Hemisferio.

PDVSA está entre las diez primeras empresas petroleras del mundo, pero fue la tercera en los años 90. En 2006 obtuvo ingresos por US\$ 85 millardos y utilidades de US\$ 4,6 millardos, emplea 70.000 personas, comparadas con 40.000 en 2002. La capacidad declarada de producción de PDVSA es de 3,1 M b/d, pero sólo produce 2,4 M b/d y exporta 1,6 M b/d. De los 2,4 M b/d, corresponde a PDVSA 1,8 M b/d y el resto, 590.000 b/d, a las asociacio-

nes estratégicas. En los campos manejados por PDVSA, el descenso desde 1997 es de 2 M b/d, mientras que sus pasivos han aumentado de US\$ 27 mil-lardos a US\$ 52.000 y la deuda de US\$ 3 mil-lardos en 1998 a 16 millardos en 2007.

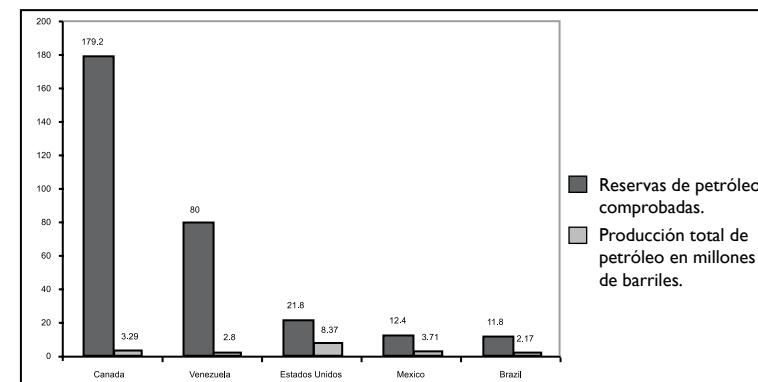
Las cifras oficiales de Venezuela difieren de las de la AIE y de la OPEP. Espinasa (2008) dice que la producción petrolera de Venezuela fue en 2007 de 2,7 M b/d, es decir 3% menos que en 2006, de los cuales correspondería a crudos y condensados 2,4 M b/d y 250 mil a líquidos. El mercado interno fue de 770.000 b/d, 10% más que en 2006, con lo cual el excedente exportable declinó en 7%, a 1.93 M b/d. De ellos, 300.000 b/d están comprometidos en los acuerdos gobierno a gobierno (suministros políticos), quedando libres de los envíos a EE.UU. (1.2 M de b/d), apenas unos 510.000 b/d, para atender requerimientos de la refinería de Curazao y a otros mercados como China y Europa.

La falta de suministro de gas en el occidente del país ha afectado el negocio petroquímico. Una planta de fertilizantes en El Tablazo, Estado Zulia, ha estado paralizada por ese motivo y ello ha exigido importar de Colombia 150 M de pies cúbicos diarios de gas.<sup>69</sup>

Las cifras sobre producción y reservas en el hemisferio se incluyen en el cuadro No. 7:

#### CUADRO 7

RESERVAS COMPROBADAS Y PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL, 2006.



Fuente: AIE. Oil and Gas Journal. 2007.

<sup>60</sup> Etanol y biodiesel.

<sup>61</sup> En Brasil, el etanol proviene de la caña de azúcar; en tanto que en EEUU del maíz.

<sup>62</sup> ECEPAL, Ruiz Caro.

<sup>63</sup> La demanda petrolera bajó en los países desarrollados de 51 M b/d en 2005 a 48,5 M b/d en 2007.

<sup>64</sup> La AIE presentó igualmente en Japón, en junio de 2008, lineamientos y estrategias para el desarrollo de fuentes alternativas de energía, la promoción de eficiencia energética, el uso de combustibles fósiles más limpios, la captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>, y la cooperación para el uso de energías renovables: [http://www.iea.org/Textbase/speech/2008/Tanaka/Aomori\\_G8.pdf](http://www.iea.org/Textbase/speech/2008/Tanaka/Aomori_G8.pdf)

<sup>65</sup> Brasil acaba de descubrir el importante yacimiento marítimo de Tupi, el cual permitirá expandir la capacidad productora de petróleo en un 50%, o reservas que se estiman en el orden de 30 millardos de b.

<sup>66</sup> Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC: World Economic Outlook, 2007.

<sup>67</sup> Ibíd.

<sup>68</sup> El gobierno venezolano declaró a través del Ministro del ramo, que sus reservas aumentaron en 2008 a 130 MM b.

<sup>69</sup> Colombia y Venezuela construyeron un gasoducto binacional, inaugurado en 2007, entre el Estado Zulia y el Departamento de la Guajira, a través del cual se está transportando el gas. Se prevé que a partir de 2010, Venezuela exporte a Colombia, pero ello dependerá de la recuperación de la capacidad de producción.



La AIE (2007) estima que la mayor producción hacia el 2030 será atribuible al Medio Oriente con 2% anual, África Occidental 3,9%, Norte de África 1,3% y Venezuela sólo el 0,4%. De la producción de la OPEP en 2007 (44,5% del total mundial), 9,2 M b/d correspondieron a Arabia Saudita, siendo de destacar el ascenso de la antigua Unión Soviética, que pasó de 8 M b/d en 2001 a 11,4 M b/d en 2007, convirtiéndose en primer productor del mundo, a la par de una reducción de 700.000 b/d ocurrida en EE.UU.

Pese al record de precios de US\$ 147 b. registrado en julio de 2008, y un promedio de la cesta de la OPEP de US\$ 136 b., las finanzas públicas venezolanas y las de PDVSA se han debilitado. Además, el país registra una alta tasa de inflación, pese a subsidios y controles, y subsiste una amplia brecha entre el tipo de cambio oficial controlado a BsF 2,15<sup>70</sup> por dólar y el tipo de cambio paralelo, el cual supera BsF 6,50.<sup>71</sup> En la medida en que el bolívar oficial se sobrevalúa y el gobierno restringe las divisas controladas a través de CADIVI,<sup>72</sup> las importaciones financiadas en el mercado paralelo impactan la formación de los precios.

Por otra parte, la alta demanda de combustibles en el mercado interno a precios fuertemente subsidiados, resulta insostenible.<sup>73</sup> Espinasa (2008) estima que PDVSA pierde US\$ 20 b. en el mercado in-

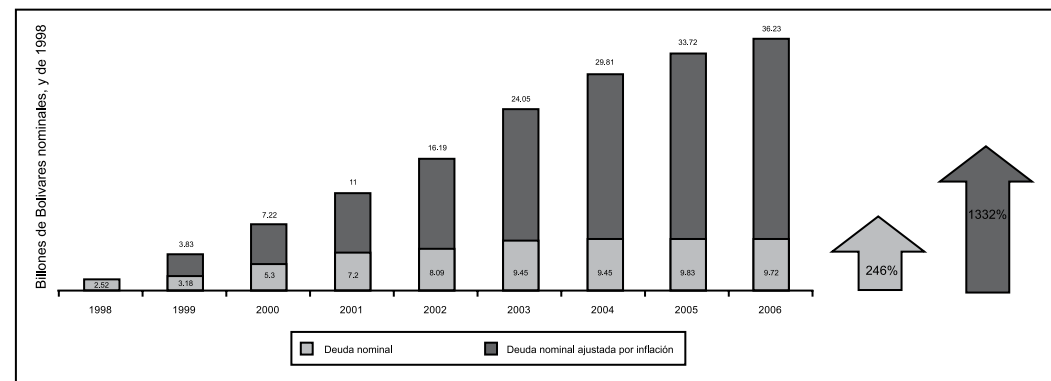
terno, es decir, US\$ 3,5 millardos al año, y que el costo de oportunidad sería de US\$ 110 b. respecto al mercado internacional, con lo cual los ingresos no recibidos bordean US\$ 19 millardos. Como referencia comparativa, el mercado venezolano bordea 750.000 b/d para una población de 26 M de habitantes, volumen superior a la producción total de petróleo de Colombia: 600.000 b/d, en un país de 45 M de habitantes, que no obstante, cuenta con excedentes exportables. Pese a ello, el gobierno no decide ajustar el precio en los combustibles, por razones eminentemente políticas.<sup>74</sup>

Quizás después de las elecciones regionales de noviembre de 2008<sup>75</sup> sea necesario devaluar el bolívar, para proporcionar alivio fiscal del gobierno y corregir la sobrevaluación.<sup>76</sup> Ross (2007) estima que el bolívar estaba sobrevaluado en ese año en 30%. En lo que respecta al endeudamiento externo, éste ha crecido como producto de las emisiones de bonos de la deuda denominados en dólares y de las notas estructuradas, pero mayor es la expansión de la deuda interna, con efectos que se harán sentir en alzas en las tasas de interés.

Santos (2007) muestra en cifras recogidas en el cuadro No. 8, la tendencia de la deuda interna, cuyo perfil de pagos se sentirá más fuertemente en la próxima década.

**CUADRO 8**

**DEUDA INTERNA NOMINAL Y AJUSTADA POR INFLACIÓN**



Fuente: Miguel Ángel Santos, *Perspectivas Económicas y Sociales*, Abril 2007

No es previsible la evolución de los precios del petróleo y su efecto sobre las finanzas venezolanas, pero sí es clara la caída de la producción debida a ineficiencias en el manejo de la industria,<sup>77</sup> y que los precios altos racionalizarán el consumo y el desarrollo de fuentes alternativas y más limpias de energía. No son hechos inmediatos, pero ya la industria automotriz mundial produce y comercializa vehículos híbridos, existen prototipos movidos por hidrógeno, y el uso de biocombustibles se incrementará en EE.UU. a partir de 2010.<sup>78</sup> Aunque la renovación del parque automotor tomaría unos 20 años,<sup>79</sup> el Presidente Obama luce decidido a acelerar el paso hacia el logro de dicho objetivo.

Las finanzas públicas venezolanas han demostrado ser erráticas y no estar pre-

paradas para enfrentar los ciclos petroleros. La Corporación Andina de Fomento, CAF (2004), analiza la baja tributación no petrolera, la tendencia creciente de los gastos y de la deuda interna y el peso del sector petrolero en la economía venezolana. Así, entre 1990-1999, las exportaciones petroleras significaron el 25% del PIB, el 71% de las exportaciones totales (81,3% en 2002), y el 59% de los ingresos fiscales fueron aportados por PDVSA. Entre 2000-2002 los ingresos fiscales petroleros fueron el 13,6% del PIB, contra 11,4% en 1990-1999, 12,2% en 1990-1995, y 9,2% entre 1996-2002.<sup>80</sup>

La proporción del PIB petrolero en el PIB total de Venezuela ha estado tradicionalmente en torno al 20%, siendo mayoritario el sector terciario. El petróleo representa un

<sup>70</sup> A partir del 1º de enero de 2008 se eliminaron tres ceros de la moneda y se adoptó el Bolívar Fuerte. El tipo de cambio en el mercado negro es también denominado paralelo o de permuta.

<sup>71</sup> La emisión de bonos de la deuda, Bonos del Sur con Argentina y notas estructuradas, ha sido fuente de discrecionalidad, corrupción y de apreciables ganancias para la banca cercana al gobierno.

<sup>72</sup> Comisión de Administración de Divisas, CADIVI: órgano encargado del control de cambios.

<sup>73</sup> El precio de un litro de gasolina de alto octanaje en el mercado venezolano equivale, al tipo de cambio de permuta, es de US\$ 0,025, el más bajo del mundo, estimulante de un despilfarro energético, crecientes subsidios y costos de oportunidad, además del inevitable contrabando hacia la vecina Colombia.

<sup>74</sup> La decisión de aumento de los combustibles se vio afectada por el ambiente político previo al referéndum convocado en diciembre de 2007, en la cual fue derrotado el proyecto de reforma constitucional del "Socialismo del Siglo XXI".

<sup>75</sup> En noviembre de 2008 hubo elecciones en Venezuela para Gobernadores y Alcaldes, consideradas clave en el complejo panorama político de la nación. En tiempos electorales no se adoptan medidas impopulares.

<sup>76</sup> De 2003 a 2008 el tipo de cambio oficial ha estado fijo, pese a una inflación acumulada mayor al 50%.

<sup>77</sup> No obstante, finalizado este artículo, se ha producido un descenso en los precios de agosto de 2008, a niveles de US\$ 115 b., en parte por disminución de la demanda mundial y por la reducción de los factores especulativos presentes.

<sup>78</sup> Las disposiciones adoptadas por el gobierno de EE.UU, plantean como meta una reducción del consumo de gasolina en un 20% al 2010

<sup>79</sup> Se refiere al costo de operación del productor menos eficiente.

<sup>80</sup> Ello correspondió con el final del gobierno de Caldera (1998) y a los efectos políticos comentados.

90% de las exportaciones totales, mucho más que en el pasado. La economía venezolana no reacciona proporcionalmente a los impulsos petroleros. La tasa promedio normal de crecimiento de la economía está en torno al 5% anual, pero con alta volatilidad. Preocupa por ello que el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM), creado en 1998, y modificado en 2003 y 2005, haya sido virtualmente eliminado para dar paso a una política expansiva del gasto público con recursos de PDVSA que no pasan por el Banco Central, sino que se depositan en el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), creado en 2005, para permitir al primer mandatario el manejo sin controles de recursos para financiar planes sociales o políticos.<sup>81</sup>

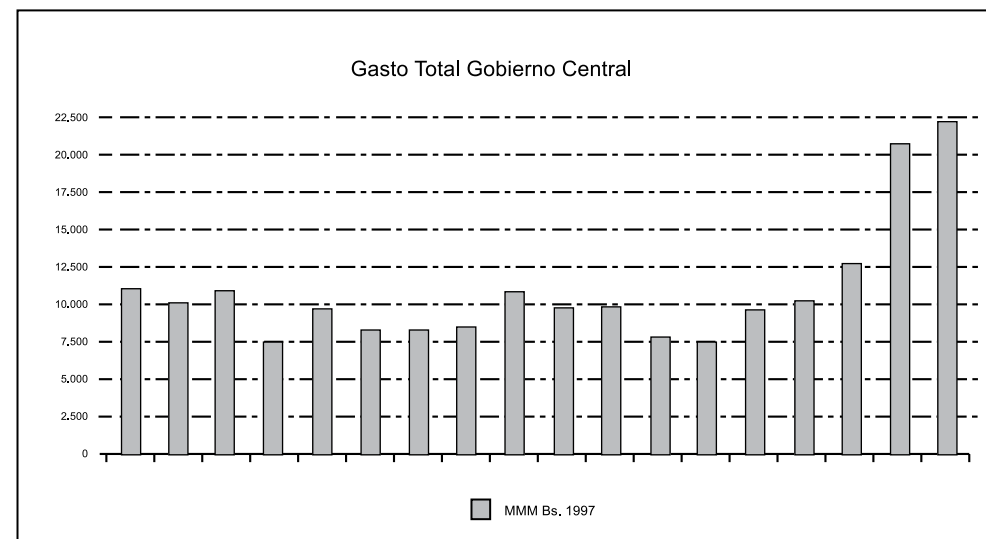
Algunos países productores de materias primas han creado fondos de estabilización o *windfalls*, para aislar los ciclos de los productos y hacer menos vulnerable las economías. Ejemplo de ello es Noruega, tercer exportador de petróleo, que creó un Fondo con la regla que se usa lo necesario para cubrir la brecha fiscal y el resto se acumula para financiar los requerimientos de seguridad social, dado el envejecimiento de la población. Otro caso es el de Chile, que tiene un mecanismo que aísla el presupuesto de los ciclos del cobre, fijando un precio de largo plazo, determinado por un panel de expertos. Di Placido (2007), afirma que en Venezuela, la figura del FEM enfrentó el incumplimiento a las reglas de acumulación del Fondo, y la tentación de gastarlo y luego endeudarse para capitalizarlo, lo cual terminó

por hacerlo inefectivo en períodos de déficit fiscal promedio del 3% del PIB.

CAF (2004) considera que desde 1990, los resultados fiscales venezolanos han sido deficitarios y que las exportaciones petroleras per cápita cayeron de US\$ 809 en 1990 a US\$ 672 en 2002, junto a un incremento del gasto público y un nivel bajo de tributación no petrolera (8% del PIB en 2002). Añade que la presión tributaria en Venezuela es un 9%, menor que el promedio latinoamericano (16%), y que el alto porcentaje de la población laboral en el sector informal (50%), afecta la base impositiva. De allí que la decisión del gobierno de reducir el IVA en 2007 a 9%<sup>82</sup> haya sido incoherente, con una baja base tributaria, altos niveles de evasión y sin disponer de ingresos extraordinarios, como no sean las utilidades cambiarias del Banco Central de Venezuela, que se inyectan al gasto público. El impuesto a las transacciones financieras fue eliminado en 2006, pero fue restablecido en 2007 en 1,5% para personas jurídicas, y se incrementó el impuesto a licores y cigarrillos.<sup>83</sup>

Como se ha analizado, el gasto público ha estado al alza. En 1995 representaba el 18,6% del PIB, subió a 21,5% en 2002, y a un ritmo mayor a partir de 2003, para cubrir gastos corrientes del Estado, que va generando mayor rigidez del presupuesto. En el cuadro No. 9 se muestra la evolución del mismo, con un incremento en términos reales a partir del 2003 por encima del promedio de . 10 billones de Bs. del período 1974-2004, llegando a duplicarse en 2006 y 2007:

CUADRO 9



Fuente: Banco Mercantil, Caracas.

El Banco Mercantil (2007) señala que la deuda interna pasó de . 2,5 billones de Bs. en 1998 a 33,7 billones en 2005 y luego a 36,2 billones en 2006, es decir un 1.348% más, señal de alarma sobre la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. La deuda pública externa se incrementó en un 17,7% en 2007, alcanzando un monto de US\$ 52,9 millardos, debido a la adquisición gubernamental de deuda en bonos y pagarés, que sumaron US\$ 21,3 millardos en 2007, con un aumento de 3,42% en relación a los US\$ 20,6 millardos de 2006.

La tributación no petrolera es baja en relación a la petrolera, por lo cual el componente cíclico de la tributación no es relevante. El Ejecutivo ha sido poco efectivo en contrarrestar los ciclos petroleros, pues gasta más en épocas de bonanza petrolera y recorta el gasto público en períodos de escasos ingresos. En suma, la sostenibilidad fiscal es baja por el comportamiento errático de la economía, el alto costo del endeudamiento y las caídas en la productividad y la competi-

tividad<sup>84</sup>, y ello exige una drástica reorientación de políticas.

Durante el ejercicio fiscal 2000, primer año de la actual administración, el presupuesto fue de . 17,87 billones de Bs., mientras que en el año 2008 fue de . 137,5 billones de Bs., con un crecimiento de 669,44% y de 119,63 billones de Bs. nominales. En los primeros años se mantuvo prudencia en el manejo presupuestario, pero del 2005 en adelante, los gastos se salieron de cauce. Así, en el ejercicio fiscal 2005 se pasó de . 69,90 billones de Bs. a 92 billones y en 2006, se presupuestó . 87 billones de Bs. y terminó en . 125,5 billones de Bs., para financiar programas políticos y sociales. La gestión fiscal para el año 2008 muestra un déficit global de US\$ 9,2 millardos, un déficit primario de US\$ 4,2 millardos y necesidades brutas de financiamiento de US\$ 16,4 millardos, que se habrán más que duplicado entre 2005 y 2008 (de US\$ 37,3 millardos a US\$ 81,9 millardos), con una estabilización de los ingresos. Así se evidencia en el cuadro No. 10, con datos del Banco Mercantil.

<sup>81</sup> El Fondo de Estabilización Macroeconómico, tiene su origen en el artículo 321 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el cual se indica: "Se establecerá por Ley un fondo de estabilización macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios". El aporte del Ejecutivo Nacional se fijó en el 20% de la diferencia en términos reales, entre los ingresos y los gastos ejecutados en el período fiscal inmediatamente anterior. Si bien tuvo antecedentes desde los años 80, fue creado en 2003 y modificado posteriormente en 2005, pero en la práctica ha sido eliminado, incumpliendo un mandato constitucional y un instrumento de gran importancia, que aplican países petroleros como Noruega, Rusia, etc.

<sup>82</sup> El IVA, Impuesto al Valor Agregado, es el instrumento más eficiente de recaudación fiscal, era del 16% hasta 2007. En 2009 se decidió elevar nuevamente el IVA al 12%.

<sup>83</sup> En junio de 2008, como parte de un paquete de medidas para reactivar la economía, Chávez anunció de nuevo la eliminación de este impuesto.

<sup>84</sup> Según los índices mundiales de competitividad del World Economic Forum, Venezuela ha descendido en 2007-2008 a la posición 98 entre 131 países analizados, mostrando un sostenido retroceso en los últimos años.

**CUADRO 10**

	En millardos de Bs.				En millones de US\$			
	2005	2006	2007(p)	2008(p)	2005	2006	2007(p)	2008(p)
Ingresos Corrientes	83,732	117,326	139,567	156,222	39,652	54,570	64,915	72,661
Ingresos Petroleros	41,089	62,125	70,708	72,287	19,458	28,895	32,887	33,622
Ingresos No Petroleros	42,643	55,201	68,859	83,935	20,194	25,675	32,028	39,039
Gasto Total	78,793	117,255	138,534	176,072	37,313	54,537	64,434	81,894
de los cuales intereses	8,941	8,158	9,361	10,744	4,234	3,794	4,354	4,997
Superávit (+) / Deficit (-) Corriente	25,992	30,834	28,822	10,328	12,309	14,341	13,406	4,804
Superávit (+) / Deficit (-) No Petrolero	36,150	62,054	69,675	92,137	17,119	28,862	32,407	42,855
Superávit / Deficit Global	4,939	71	1,033	19,850	2,339	33	481	9,233
Superávit / Deficit Primario	13,880	8,228	10,394	9,106	6,573	3,827	4,835	4,236
Amortizaciones	18,457	26,281	13,138	15,436	8,740	12,224	6,111	7,179
Necesidades Brutas de Financiamiento	13,518	26,210	12,105	35,286	6,402	12,191	5,630	16,412

Fuente: Banco Mercantil, Caracas, con datos del Ministerio de Finanzas y del Banco Central de Venezuela.

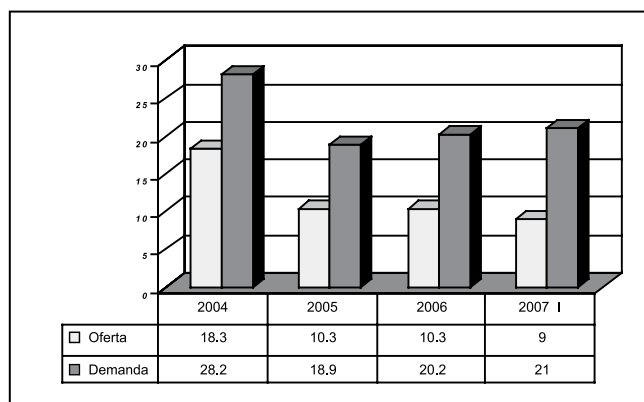
El crecimiento de la liquidez monetaria en poder del público (M2) ha sido significativo, dado el elevado nivel del gasto público y la expansión secundaria vía créditos, situación que el gobierno ha tratado de orientar a través de la emisión de bonos de PDVSA, Bonos del Sur y el manejo de las divisas controladas a través del sistema CADIVI.

Palacios (2007) sostiene que el modelo de crecimiento venezolano tiene claras limitaciones por la dependencia extrema del precio de las exportaciones petroleras, y que el estímulo al crecimiento vía gasto público ofrece limitantes del lado de la demanda, pues no permite mantener estímulos expansivos, y del lado de la oferta, porque el es-

tancamiento de los términos de intercambio afecta el crecimiento.

El incremento del gasto ha impulsado el crecimiento del PIB y el consumo no correspondido con un incremento en la producción de bienes y servicios. La Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria), (2007), sostiene que la brecha entre la oferta y la demanda es cubierta con crecientes importaciones, las cuales llegaron en 2007 a US\$ 43 millardos, un 43% más en 2006, afectando el superávit en la cuenta corriente y absorbiendo el 74% del ingreso petrolero. La relación oferta y demanda se muestra en el cuadro No. 11.

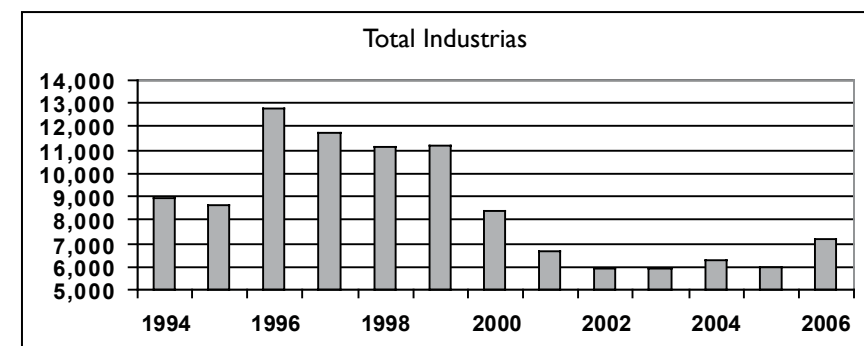
**CUADRO 11**



Adicionalmente, Conindustria considera que el sector manufacturero reunía en 1997 un número total de empresas cercano a 13.000, cifra que tuvo un punto de inflexión en 1999, al comienzo de la presente adminis-

tración, y a partir de 1999, se ha producido el cierre de un gran número de compañías, con su punto más bajo en 2002, con 5.930, y leves aumentos posteriores hasta la cifra de 7.200 en 2006, como lo muestra el cuadro No. 12:

**CUADRO 12**



Un fenómeno similar ha ocurrido en el sector agropecuario, dada la expropiación o incautación de tierras en años recientes, con fines de colectivización de la propiedad. Ello, a la par de masivos controles de precios, ha generado desabastecimiento de bienes de primera necesidad,<sup>85</sup> que presionan sobre la inflación, las importaciones y la balanza de pagos.

**6. Conclusiones**

Venezuela alcanzó un PIB de \$186,3 millardos en 2007, cuarto de Latinoamérica. A partir de 2004, el PIB registra cuatro años de crecimiento, pero con tendencia a la desaceleración. El PIB petrolero real venezolano, medido a precios de 1997, ha disminuido en medio de la bonanza petrolera, entre 2005 y 2007. En este último año la caída supera el 5,5% respecto al año anterior. Ello por la reducción de la producción y la exportación petrolera.

El petróleo constituyó en 2007 cerca del 90% de las exportaciones totales del país, hecho que coloca a Venezuela en una posición más vulnerable hacia el futuro. El país

está lejos de lograr la diversificación productiva que habría sido posible alcanzar, apoyado en la riqueza petrolera. Después de 90 años de actividad petrolera, la dependencia del petróleo no sólo no ha disminuido, sino que ha aumentado respecto a décadas pasadas.

En los próximos años continuará impulsándose el desarrollo de fuentes alternativas de energía y el uso de energías más limpias, en las cuales se han multiplicado las inversiones desde 2004, con previsiones de fuertes incrementos en el presente año. La demanda petrolera en los países desarrollados ha comenzado a declinar en 2008, como consecuencia de los altos precios y la recesión económica internacional, factores que se retroalimentan.

Las crecientes importaciones venezolanas están deteriorando la cuenta corriente de la balanza de pagos. La balanza de pagos fue deficitaria en 2007 y ello se repetirá en 2008. Si se modifica la tendencia al incremento del ingreso petrolero, provocará un déficit mayor en la cuenta corriente, que se agudizará en la medida en que se reduzca el ingreso petrolero.

<sup>85</sup> Venezuela registra escasez de productos básicos como leche, huevos, carnes y azúcar, a pesar del aumento de las importaciones de tales bienes.

La viabilidad fiscal del país hacia el mediano plazo, por la combinación de factores como el mayor endeudamiento externo e interno, el incremento e ineficiencia del gasto público, la inflación y los compromisos políticos internacionales que en forma creciente ha asumido Venezuela, permiten prever déficit e insostenibilidad fiscal a partir de 2009.

El país necesita replantear su estrategia de crecimiento y diversificación, con base en acciones del tipo de las planteadas por la CEPAL, y comentadas en el capítulo dos.

Caso contrario, Venezuela habrá desaprovechado el histórico y prolongado ciclo petrolero actual para transformar su base productiva y financiera nacional. En el momento en que desciendan los precios del petróleo, o se debilite su papel en la matriz energética mundial, el país se encontrará debilitado, endeudado y polarizado, sin haber alcanzado el anhelado sueño de sembrar el petróleo, en aras de una economía diversificada y sostenible. Pueden ser para Venezuela, tiempos difíciles y de serios conflictos internos.

## Referencias

Banco Central de Venezuela: **Informe Económico 2007**, Caracas.

Baldini, Alfredo (2005) **Fiscal Policy and Business Cycles in an Oil-Producing Economy: The Case of Venezuela**. International Monetary Fund Working Paper, No 05/237 Washington.

Banco Mercantil, **Boletín Económico**, Caracas, Septiembre 2007 y Marzo de 2008.

Banco Mercantil, **Informe de Coyuntura Económica**, Caracas, 30 de abril de 2008.

Baptista, Asbrúbal y Mommer, Bernard: **El petróleo en el pensamiento económico venezolano**. Ediciones IESA, Caracas. Tercera reimpresión 2006.

Betancourt, Rómulo: **"Venezuela, Política y Petróleo"**. Fondo de Cultura Económica. México, 1956.

Calderón Berti, Humberto: **Venezuela y su Política Petrolera 1979-1983**, Ediciones Cantauro, Caracas, 1986.

Central Intelligence Agency (CIA): **The 2008 World Factbook**, Washington, EEUU.  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

NNUU. Comisión Económica para América Latina, CEPAL: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Ruiz Caro, Ariela: **"La Seguridad Energética de América Latina y el Caribe en el Contexto Mundial"**. Santiago de Chile. Noviembre 2007.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL: **"La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades"**. José Luis Machinea y equipo. Santiago de Chile. Mayo de 2008.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL: **"Bases conceptuales para la elaboración de una nueva agenda sobre los recursos naturales"**. Fernando Sánchez Albavera. Santiago. Marzo 2005.

Confederación Venezolana de Industriales, Conindustria: Estudios. Caracas, 2007. [www.conindustria.org](http://www.conindustria.org)

Corporación Andina de Fomento, CAF: **"Sostenibilidad Fiscal en la Región Andina, Políticas e Instituciones"**. Caracas, 2004.

Corporación Andina de Fomento, CAF. Ríos, Germán: **"Sostenibilidad Fiscal en la Región Andina, Políticas e Instituciones"**, Caracas, 2004.

De la Plaza, Salvador: **"El Petróleo en la Vida Venezolana"**. UCV, Caracas, 1974.

Di Plácido, Giovanni, Revista Dinero, Caracas: <http://www.dinero.com.ve/198/portada/analisis.html>

Eccio, León R.: **"Petróleo Venezolano desde 1908"**. Voz al Mundo.com. Septiembre 22, 2007.

Energy Information Administration (EIA), Government of the United States of America. **Internacional Energy Outlook**, 2007.

Energy Information Administration (EIA): **Venezuela Energy, Data, and Statistics**.  
[www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Venezuela/Oil.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Venezuela/Oil.html)

España, Luis Pedro: **"Democracia y Renta Petrolera"**. UCAB, Caracas, 1989.

Espinasa, Ramón: **"Mercado Petrolero Internacional, Resultados 2007"**. Febrero 2008.

Espinasa, Ramón: **"Marco Institucional y el Desempeño de las Empresas Estatales productoras de Petróleo"**. Enero 2008.

Giusti, Luis: **"Resumen de la Gestión de PDVSA en el quinquenio 1994-1998"**.  
[www.soberania.info](http://www.soberania.info). 2003.

Giusti, Luis: **Senate Committee on Foreign Relations**. June 22, 2006.

Kornblith, Miriam: **"Estado y Gasto Público en Venezuela"**. Ediciones UCV, Caracas, 1985.

Lieuwen, Edwin. **"Petróleo de Venezuela: una historia"**. Ediciones Cruz del Sur. Caracas, 1964.

Malavé Mata, Héctor: **"La trama estéril del petróleo"**. Rayuela, Taller de Ediciones, Caracas, 2006.

Meister, Rob: **"Informe de Sector: El Petróleo de Venezuela"**, Octubre 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela: **Relaciones Diplomáticas, Venezuela-Estados Unidos de América (1834-1999)**. Caracas, 1999.

Naim, Moisés y Maringon T.: **"El caso Venezuela, una ilusión de armonía"**. Ediciones IESA, Caracas, 1984.

OPEC: Organization of Petroleum Exporting Countries. **Annual Statistics**. 2007.

OPEC: Organization of Petroleum Exporting Countries. **World Economic Outlook**. 2007.

Palacios, Luis Carlos. **Economía Venezolana**, Caracas. Septiembre 2007

Pean, Pierre: **"Petróleo, Tercera Guerra Mundial"**. Monte Ávila Editores, Caracas, 1974.

Peñalosa, Humberto. **"Una semblanza de Venezuela y su Petróleo"**. Caracas. 1997.



Pérez Alfonso, Juan P. "El Pentágono Petrolero". Ediciones Revista Política. Caracas 1967

Pérez Alfonso, Juan Pablo: "Petróleo y Dependencia", Caracas, 1971.

Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA, Sitio Oficial: www.pdvsa.com

Portafolio, Diario Económico, Bogotá, Colombia, www.portafolio.com.co

Revista Investigación y Ciencia (Scientific American):

- Wald, Matthiew: **¿Llegará lejos el etanol?**, No. 366, Marzo 2007
- Tagle González, José A: **¿Existe un futuro para la Energía Nuclear?**, No. 366, Diciembre 2006.
- Kammer, Daniel: **Auge de las Energías Renovables**. No. 362, Noviembre 2006.
- Ogden, Loan: **Buenas expectativas para el hidrógeno**. No. 362, Noviembre 2006.

Ross, Maxim: **Presentación a la Cámara Venezolano-Americana**, Venamcham, Caracas, Enero 2007. [www.venamcham.org/eventos/presentaciones/persp2007\\_bar\\_maxim.pdf](http://www.venamcham.org/eventos/presentaciones/persp2007_bar_maxim.pdf)

Salas Guillermo: "Petróleo". Monteavila Editores, Caracas, 1982.

Santos, Miguel Ángel: **Perspectivas Económicas y Sociales**, Abril 2007.

Uslar Pietri, Arturo: "Sembrar el Petróleo". Diario Ahora. Caracas. 14 de julio de 1936.

Uslar Pietri, Arturo: "Venezuela en el Petróleo". Caracas, 1948.

Uslar Pietri, Arturo: "Sumario de Economía Venezolana", 1945.

## LA TRAGEDIA DE LOS COMUNES EN LA COMPETENCIA VERTICAL ENTRE JURISDICCIONES\*

Martín Krause\*\*

### Resumen

Los beneficios de la competencia institucional se alcanzan bajo ciertas normas que impiden la violación de derechos y la depredación de los recursos. La competencia horizontal puede tomar la forma de agresión violenta entre jurisdicciones (guerra) o la de cooperación y comercio.

Su impacto puede ser "negativo" si substraen recursos de gobiernos benevolentes comprometidos con el bienestar general de la comunidad, pero "positivos" si se los considera como otra forma de controlar el Leviatán.

La competencia vertical muestra los mismos controles "positivos" potenciales y la misma necesidad de ciertas reglas para cumplir ese papel. Son similares a la definición estricta del derecho de propiedad que resuelve la "tragedia de la propiedad común". De otra forma puede crear una situación donde los contribuyentes son abusados por distintos niveles de autoridad fiscal como muestra el caso argentino.

### Abstract

The benefits of institutional competition are achieved under certain rules that prevent the violation of rights and the depredation

of resources. Horizontal competition might take the form of violent aggression between jurisdictions (war) or cooperation and trade.

Its impact may be "negative" if it detracts resources from benevolent governments committed to the general welfare of the community, but "positive" if considered as another way to tame the Leviathan.

Vertical competition has the same potential "positive" checks on power and also needs some rules to play that role. They are similar to the strict definition of property rights that solves the "tragedy of the commons" problem. Otherwise it may create a situation where taxpayers are abused by different levels of tax authority as the case of Argentina shows.

### Palabras clave

Tragedia Comunes, institucionalismo, legalidad, competencia.

### Keywords

Common, institutionalism, legality, rivalry.

JEL: H11, H77

\* Este artículo hace parte es un ensayo de reflexión sobre el tema de la democracia y la incidencia de los votantes en las determinaciones gubernamentales. Fue recibido el 5 de diciembre de 2008 y aprobado el 19 de mayo de 2009.

\*\* Ph. D. en Economía, Profesor de economía de ESEADE, Argentina. Correo electrónico: martin@eseade.edu.ar.

## CREONTE.

Y, así y todo, ¿te atreviste a pasar por encima de la ley?

## ANTÍGONA.

No era Zeus quien me la había decretado, ni Dike, compañera de los dioses subterráneos, perfiló nunca entre los hombres leyes de este tipo. Y no creía yo que tus decretos tuvieran tanta fuerza como para permitir que solo un hombre pueda saltar por encima de las leyes no escritas, inmutables, de los dioses: su vigencia no es de hoy ni de ayer, sino de siempre, y nadie sabe cuándo fue que aparecieron.

*Antígona, Sófocles*

La visión "clásica" de la república moderna, si bien elaborada por filósofos en términos políticos (Locke, Montesquieu, entre otros), contiene como fundamento un principio económico básico: la competencia. La división de poderes es, en esencia, un mecanismo para generar limitaciones al poder absoluto poniendo a competir a las distintas ramas del Estado y así obtener un control sobre su abuso, de la misma forma que los consumidores en el mercado evitan los abusos de un monopolista cuando pueden elegir entre distintos competidores.

La competencia, entonces, cumple un papel saludable que incluso se multiplica cuando a la tradicional competencia "horizontal" entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se le suma la competencia "vertical", presente entre distintos niveles de gobierno y, en particular, en los estados federales que muestran mayores niveles de descentralización.

No obstante, trataremos de mostrar aquí que, de la misma forma que sucede en el mercado cuando no están definidos los derechos a la propiedad privada, cuando no se limitan los "derechos" de cada uno de los niveles jurisdiccionales, se produce la misma "tragedia de la propiedad común" que ter-

mina sobreexplotando un recurso, en este caso los contribuyentes.

La solución tradicional a estos problemas de competencia vertical ha sido algún tipo de mecanismo de cobro centralizado de impuestos y, luego, de distribución hacia las jurisdicciones menores, pero se mostrará aquí que eso elimina la saludable competencia horizontal entre esas jurisdicciones, generando un "cartel", y que la salida debería buscarse por un aumento de la competencia definiendo claramente las fuentes fiscales de cada nivel de gobierno y evitando todo tipo de superposiciones.

### *Competencia jurisdiccional*

La ley es resultado de un largo proceso evolutivo como Antígona recuerda a Creonte en la tragedia de Sófocles. Es un proceso de selección de normas impulsado por la competencia. Los economistas desde Adam Smith han enfatizado los beneficios que obtienen los consumidores cuando distintos oferentes compiten entre sí para satisfacer sus preferencias, y para obtener su dinero.

Pero solo recientemente han entendido los economistas este concepto al ámbito de la política. Tiebout (1956) asimiló al votante con el consumidor quien, al elegir en el mercado el producto o servicio que mejor satisface su necesidad, también elige la comunidad que mejor satisface sus preferencias por bienes públicos. Este argumento se aplica a diferentes niveles de gobierno, no solamente los locales; la movilidad de los recursos pone en competencia a las instituciones legales de países y a gobiernos regionales, estatales o provinciales dentro de ellos. Aunque la movilidad está en parte restringida por la inmovilidad de algunos activos y por consideraciones culturales y afectivas, la elección del consumidor se manifiesta a través de las acciones de "salida" (Hirschman).

Un gobierno, local, regional o nacional, que no tenga un marco institucional "apropiado", que no respete el derecho de propiedad y los contratos, que manipule el valor de la moneda, los precios y las tasas de interés, que imponga pesadas cargas imposi-

tivas y tarifas arancelarias y que no provea ciertos servicios gubernamentales básicos como seguridad, protección y justicia perderá recursos hasta el punto que incluso intente prevenir su salida a través de controles de cambio o prohibiciones de emigración.

La opción de salida promueve también la de "voz" (Buchanan 1995/96), porque a medida que los recursos salen, el gobierno se ve forzado a prestar más atención a aquellos que se quedaron en esa jurisdicción. La competencia institucional, por lo tanto, brinda otra respuesta a aquella vieja pregunta *quis custodiet ipsos custodes?*, ¿quién custodia a los custodios?, funcionando como un mecanismo disciplinante aun cuando la opción sea ejercitada solamente por una minoría marginal. Ciudadanos y empresas que nunca considerarían trasladarse, estarían también protegidos por las decisiones de quienes lo hacen.

El federalismo y la descentralización son estructuras políticas que favorecen la competencia institucional brindando a los consumidores opciones de salida más sencillas: usualmente es más fácil trasladarse de un municipio a otro que de un país a otro; aunque la movilidad no es solamente "física" ya que el capital se mueve alrededor del mundo con un simple clic, los contratos internacionales se firman en las jurisdicciones legales que eligen las partes para resolver posibles disputas, las empresas se registran e incorporan en estados donde ni siquiera tienen operaciones productivas.

## I. Fracaso del mercado

Sin embargo, así como se supone que el mercado fracasa en alcanzar el óptimo de Pareto debido a numerosas imperfecciones, algunos autores sostienen que la competencia institucional también falla y demanda una intervención centralizada. Las acciones competitivas de los gobiernos serían la fuente de externalidades ya que un gobierno podría sumar recursos reduciendo impuestos y regulaciones, atrayendo capital que sería perdido por otras jurisdicciones, las que tendrían, entonces, que reducir su pro-

pio nivel de bienes públicos, en una carrera hacia el fondo sin final, con ciudadanos que verían reducido su nivel de bienestar. Por ello, la necesidad de "armonizar".

Así mismo, las externalidades en la provisión de bienes públicos hacia no-ciudadanos, o ciudadanos de jurisdicciones vecinas, serían un incentivo para que ellos actuaran como *free riders*, contra quienes el gobierno proveedor no tiene ningún control. Sólo un gobierno a un nivel superior podría resolver este problema. Entre otros bienes públicos que se encontrarían en esta condición, Oates (1998) menciona la "estabilidad macroeconómica", la "redistribución de ingresos" y la provisión de bienes públicos nacionales cuyos beneficiarios residen en jurisdicciones diferentes.

Con relación a la primera, como las provincias son usualmente más abiertas que los países como tales, un gobierno provincial estaría en condiciones de "free rider" sobre toda política macroeconómica que siga otra provincia (por ejemplo, prudencia fiscal). La movilidad también significa que cualquier política redistributiva implementada por un gobierno subnacional alentaría la entrada de beneficiarios y la salida de contribuyentes. Lo mismo sucedería con cualquier tipo de regulación. Y en relación a los bienes públicos "nacionales", el mismo incentivo a ser *free rider* se aplica.

### *La eficiencia de la descentralización*

No obstante, la teoría del "fracaso del mercado" aplicada a la competencia gubernamental se encuentra con algunos problemas, como la teoría original con relación a las funciones del mercado y los acuerdos institucionales.

En una escala global, asume que la cantidad de capital es fija, y lo que una jurisdicción obtiene, otra lo pierde, sin considerar la creación de riqueza que menores impuestos y regulaciones generarían (Teather, 2005). Se asume el carácter benevolente del gobierno, el que siempre intentaría proveer gasto público adicional hasta el punto en que el beneficio social marginal de una unidad de gasto iguale su costo social marginal, maximizando

las preferencias de los ciudadanos. Asimismo, que puede “conocer” lo que sean esos costos y beneficios “sociales”. Finalmente, no toma en cuenta el costo de oportunidad de los recursos del sector privado.

Si, por el contrario, los gobiernos no son perfectamente benevolentes y los individuos en él están más cerca de la visión que nos provee la Escuela de la Elección Pública, esto es que persiguen sus intereses personales como cualquier otro individuo, la competencia entre gobiernos estaría más bien acercándonos a cualquier óptimo que alejándonos de él.

Adaptando a Hayek (1945), la descentralización permitiría que los gobiernos locales hicieran uso del conocimiento específico de “tiempo y lugar” que no se encuentra disponible para la autoridad central. El “hombre en el lugar” sería entonces el “gobierno en el lugar”. Por cierto, la competencia gubernamental no funciona como Hayek describiera a la competencia en el mercado, no existe un “mecanismo de precios” que resuma información para consumidores y productores. Un individuo necesita obtener una gran cantidad de información para poder tomar una decisión de “salida”, aunque sabemos que esas decisiones se toman y la gente obtiene información de otras jurisdicciones aun bajo regímenes como los que tuviera Europa Oriental o Cuba, aunque en estos casos extremos, un poco de información sobre “el otro lado” es suficientemente reveladora.

Jin, Qian & Weingast (1999) atribuyen también a la descentralización del federalismo una función “protectora del mercado”, limitando la intervención gubernamental.

Cuanto menor sea el tamaño de la jurisdicción, más fuerte es la “voz” ya que resulta más sencillo hacer que los funcionarios gubernamentales escuchen una opinión, o que se formen coaliciones. La descentralización reduce los “costos de agencia” permitiendo un mejor control de los “principales” a los “agentes”.

¿Por qué razón serían las jurisdicciones pequeñas más eficientes que las grandes? Después de todo, cuanto más grande la jurisdicción mayor es el mercado y los beneficios

de la división del trabajo. Hamilton, Madison y Jay siempre se pronunciaron, en los Papeles Federalistas, a favor de la “Unión” no solo considerando los beneficios económicos mencionados antes, sino también los políticos, relacionados con una mejor protección de las minorías contra el potencial despotismo de una mayoría local (El Federalista, 10). Madison sostuvo que es más probable tener un “gobierno libre” en una gran república debido a que en los cuerpos pequeños prevalecen las pasiones y los prejuicios. Hamilton (El Federalista, 9) tiene la misma opinión al comentar el favoritismo de Montesquieu por las repúblicas pequeñas.

Este argumento de que las jurisdicciones más grandes diluyen las facciones ha regresado últimamente para favorecer la integración regional como en la Comunidad Europea, pues sostiene que es más difícil que los grupos de presión influyan a un gobierno transnacional, aunque el proteccionismo agrícola en Europa estaría cuestionando esto.

Hayek (1948) acuerda que un mercado unificado significa menores barreras para el movimiento de bienes, capitales y gente, pero cree que los problemas del intervencionismo económico pueden ser reducidos tanto con una jurisdicción más grande como otras más pequeñas. El “Estado nacional” sería el único tamaño jurisdiccional que favorecería una mayor intervención estatal. Pero si sumamos el argumento de Ostrom (1971) con relación a la calidad de las deliberaciones a medida que el número de gente decidiendo crece, o el problema de la información en términos de Hayek, la opción por la descentralización parece mejor que la jurisdicción transnacional.

## 2. Competencia vertical

Hasta aquí hemos estado considerando los beneficios y costos de la competencia “horizontal”, aunque dentro de cualquier gobierno también existe la competencia “vertical”. Tanto los gobiernos unitarios como los federales tienen un grado de competencia horizontal a partir del principio básico de la

separación de poderes y la limitación temporal de los mandatos, ambos tienen también cierto grado de competencia vertical entre los distintos niveles de gobierno. Los gobiernos federales permiten más de ambas: la competencia vertical entre el gobierno nacional, los provinciales y los locales; la competencia horizontal entre las provincias y los gobiernos locales entre sí.

¿Podemos afirmar las ventajas de la competencia vertical como hiciéramos con la competencia horizontal?

La primera respuesta es positiva, es otro mecanismo de control. Para los autores de los Papeles Federalistas, el gobierno federal podía controlar el abuso de mayorías locales; para los antifederalistas, en cambio, los estados eran el control contra los abusos del gobierno federal.

Pese a lo anterior; en ambos casos habrá problemas, cuando no existen normas acordadas para la competencia o en relación el respeto mutuo del “derecho de propiedad”. En este caso, nos concentraremos en los problemas que resultan de la competencia vertical.

Buchanan & Yoon (2001) utilizaron primero modelos de duopolio-oligopolio Cournot-Nash para considerar los efectos que distintas mayorías alternándose en el poder podrían tener sobre el “recurso común” de la base impositiva. Más tarde (Buchanan & Yoon, 2003) extendieron el modelo para considerar autoridades fiscales diferentes. Su conclusión es que cuanto mayor es la cantidad de autoridades fiscales sobre una base impositiva, mayor será la presión fiscal.

Más específicamente, para Berkowitz & Lee (2000) cuantas más autoridades fiscales comparten una misma base fiscal, más aparece la conocida “tragedia de los comunes” y la base fiscal termina siendo abusada al lograr el equilibrio con una excesivamente alta tasa impositiva, baja recaudación, deficiente provisión de bienes públicos, baja inversión y producción.

Cuando una agencia establece la tasa impositiva, no toma en cuenta el impacto negativo en otras agencias, niveles

gubernamentales o contribuyentes. Para los autores, la única forma de incrementar la eficiencia es reducir el número de agencias fiscales con poder fiscal sobre un mismo recurso ya sea a través de “acuerdos cómplices” (como la coparticipación federal) o una clara delimitación de los recursos sujetos al poder de cada una de las agencias (llamaremos a esta opción la “separación de fuentes”).

En nuestro caso, argumentaremos que las dos opciones alcanzan resultados claramente diferentes: en el primer caso la eliminación de la competencia vertical también elimina la competencia horizontal; no en el segundo.

Incluso Berkowitz & Lee sostienen que al inicio de reformas económicas de mercado en China en 1978 se alcanzó uno de esos acuerdos cómplices por el cual el gobierno aprobaría ciertos impuestos fijando las tasas y las bases, pero dejando la recaudación a las autoridades locales. Cada año el gobierno central asignaría cuotas de recaudación, pero la discreción de los gobiernos locales los había llevado a ofrecer exenciones para atraer inversiones reduciendo los ingresos del gobierno central. En 1994 China introdujo un nuevo sistema basado en una clara “separación de fuentes” por el cual el impuesto a las ganancias de empresas registradas localmente pertenecía al gobierno local, mientras el de aquellas registradas centralmente pertenecía al gobierno central, finalmente el IVA fue dividido en un 75% para el gobierno central y 25% para los gobiernos locales.

Otra fuente de conflicto proviene del lado del gasto en la ecuación fiscal. Migue (1995/96) afirma que en Canadá tanto el gobierno nacional como los provinciales superponen sus servicios en programas sociales, vivienda, cultura, turismo y educación, compitiendo por los mismos votantes.

## 3. Conflictos competitivos: el caso de Argentina

La Constitución Argentina de 1853 define al Estado en su Artículo 1º como fede-

ral y reconoce implícitamente tres niveles de gobierno mencionando a las municipalidades como parte de las provincias en el Artículo 5°.

En cuestiones fiscales, el Artículo 4° sostiene que el gobierno federal cubrirá sus gastos con los derechos de importación y exportación, la venta o locación de tierras públicas, la renta del correo, la deuda pública, y "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General". Las provincias retenían las otras fuentes de ingresos, particularmente aquellas basadas en la propiedad.

La doctrina del federalismo fiscal se basaba claramente en el principio de la "separación de fuentes", aunque desde temprano se consideró que los "impuestos indirectos" eran una fuente "concurrente" para ambos niveles de gobierno, algo que no se menciona explícitamente en el texto constitucional.

Tomó unas cuatro décadas hasta que una crisis fiscal en 1890/91 llevó al gobierno federal a imponer impuestos "indirectos" sobre las bebidas alcohólicas y otros productos que ya cargaban con impuestos de algunos gobiernos provinciales, luego extendidos a servicios tales como banca y seguros. Desde entonces, otras tres décadas pasaron con una indefinida concurrencia entre los dos niveles de gobierno, hasta que una empresa se presentó ante las cortes y el caso llegó a la Corte Suprema.<sup>1</sup>

La Corte Suprema sancionó la opinión predominante de "concurrencia" de fuentes en lugar de aclarar su separación, basándose en el Artículo 4° antes mencionado y la atribución de imponer "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General", reconociendo el *fait accompli* de muchos años de dicha recaudación fiscal por el gobierno federal y la debilidad fiscal que crearía la Corte si le negara esta fuente de ingresos.

No obstante, el daño ocasionado por esta doble imposición era innegable, la Corte

Suprema lo sabía y en la misma decisión alentó al Congreso a sancionar un esquema de coparticipación federal de impuestos, el cual fue iniciado unos pocos años después, en 1934.

Extendido, luego, a varios de los impuestos más importantes este ha estado vigente desde entonces: el gobierno federal recauda los impuestos "nacionales", principalmente el impuesto a las ganancias y el IVA, y comparte los ingresos con las provincias en dos etapas: en la primera el gobierno federal obtiene su porción, en la segunda cada provincia recibe la suya. Ambas distribuciones han sido afectadas en el tiempo a través de la renegociación de participaciones tanto a nivel primario como secundario, y a través del desvío de recursos fiscales fuera del sistema (el gobierno federal puede crear un impuesto que no es "coparticipado" o una provincia puede obtener fondos federales más allá de su cuota específica), pese a los supuestos criterios "objetivos" para su reparto. Muchas veces, además, el gobierno federal ha utilizado el "impuesto inflacionario" de la emisión monetaria para financiar gastos federales.

#### 4. Revenue sharing

La introducción de un esquema de coparticipación de impuestos en Argentina ha sido reconocida como una de las fuentes del descontrol fiscal que ha llevado al país a una crisis fiscal tras otra.

Las provincias se volvieron dependientes de estos impuestos coparticipados, alcanzando un pico del 73% de sus ingresos en 1983. No sólo eso, el esquema introdujo incentivos perversos: los gobernadores no estaban motivados en promover una mejor recaudación de los impuestos federales en sus provincias. Tomemos el caso de una provincia que reciba el 2% de los ingresos totales en impuestos nacionales; si el gobernador controla efectivamente el pago de estos impuestos, el 100% saldrá de la provincia para ser redistribuido al gobierno federal y otras provincias, sólo para recibir el 2% de vuelta.

En tal caso no solamente tal vez acepte la evasión sino, incluso, la aliente.

El sistema de coparticipación efectivamente desvinculó las decisiones de recaudo y gasto; los gobernadores recibieron la reconfortante y, políticamente, rentable tarea de gastar, y evitaron la desagradable tarea de recaudar.

También evitaron la "competencia horizontal", que los hubiera forzado a reducir las tasas impositivas para atraer recursos y a reducir los gastos o a hacer más eficientes los servicios. Se evitó la "tragedia de los comunes" al costo de perder la beneficiosa competencia horizontal.

El sistema tiene todas las características de un "cartel" (Brennan & Buchanan, 1980) para evitar la competencia, y como todo cartel necesita quien imponga la disciplina, el gobierno federal asumió ese papel. Las provincias argentinas no lo cuestionaron, defendiendo la "soberanía fiscal"; por el contrario, activa y pasivamente, lo apoyaron. El gobierno federal cumple el papel de controlador de cualquier caso de traición en un "dilema del prisionero".

Se ha considerado que un esquema de coparticipación federal sería una solución tipo teorema de Coase a las externalidades negativas de una "guerra fiscal" (Berteau, 2004) donde, en lugar de un controlador de cartel, el gobierno nacional puede cumplir el papel de reducir los costos de transacción de un largo proceso de negociación entre las provincias. Pero la extensión del concepto de "externalidad negativa" al impacto en otras provincias de una reducción de impuesto es un tanto forzada.

¿Qué es una externalidad negativa impuesta por un gobierno provincial en otro? ¿Es la acción competitiva de reducir tasas impositivas para atraer más recursos o es la imposición de derechos sobre los productos provenientes de otras provincias?

Este es el mismo debate presentado al comienzo del trabajo, la concepción última del mismo gobierno. Si es el dictador

benevolente en busca del bien común, la competencia horizontal le resta fondos para sus tan apreciados programas y, por lo tanto, se vuelve "negativa", de otra forma es todo lo contrario. Las reducciones impositivas son como reducciones competitivas de precios beneficiando a los consumidores.

Los aranceles internos, por otra parte, presentan claros efectos negativos. Esta, potencialmente, dañina competencia ya ha tenido un control desde el inicio, la Constitución de 1853 prohíbe todo tipo de "aduanas internas".

#### 5. Conclusión

Los beneficios de la competencia institucional se obtienen cuando se realiza bajo ciertas normas que impiden la violación de derechos y la depredación de los recursos. En el caso de la competencia horizontal, puede tomar la forma de agresión violenta entre jurisdicciones (guerra) o a través de la cooperación y el comercio. En este caso es la movilidad de los recursos la que crea condiciones competitivas y, en parte, como en el mercado de productos y servicios, la decisión del consumidor tiene un cierto impacto en los oferentes.

El impacto de la competencia horizontal puede ser "negativo" si se considera que sustrae recursos de gobiernos benevolentes comprometidos con el bienestar general de la comunidad, pero es "positivo" si se lo considera como una forma adicional de controlar al Leviatán.

La competencia vertical posee también las mismas características positivas para controlar el poder y también necesita normas que le permitan cumplir ese papel. Estas reglas son similares a las que resuelven el problema de la "tragedia de la propiedad común". De otra forma crea una "commons" donde los contribuyentes son abusados por distintos niveles de autoridad fiscal.

Se afirma que tal conjunto de normas sería un "acuerdo cómplice" como un esquema de coparticipación federal. Pero dicho sistema, como muestra el caso argentino, crea incentivos perversos para la con-

<sup>1</sup> Falta esta nota.....



ducta fiscal de los gobiernos provinciales y, más importantes aún, al tratar de eliminar el problema de la propiedad comunal, también elimina la saludable competencia entre

provinciales y gobiernos locales.

La descentralización y una clara "separación de fuentes" permiten obtener los beneficios de la competencia horizontal y vertical.

## Referencias

- Berkowitz, Daniel & Wei Li (2000), "Tax rights in transition economies: a tragedy of the commons?", *Journal of Public Economics*, Nr 76, 369-397.
- Berteá, Aníbal O. (2004), "La coparticipación de impuestos nacionales y el teorema de Coase" *Periódico Económico Tributario, La Ley*, Año XIII N° 306, Buenos Aires, 17/8/04.
- Brennan Geoffrey y James M. Buchanan, (1980) *The Power to Tax*, (Cambridge: Cambridge University Press.).
- Buchanan, James M, (1995/96), "Federalism and Individual Sovereignty", *Cato Journal*, Vol. 15 N° 2-3 (Fall/Winter 1995/96).
- Buchanan, James A. & Yong J. Yoon (2001), "Majoritarian Management of the Commons", *Economic Inquiry*, Vol. 39, Nr. 3, July 2001, 396-405.
- Buchanan, James A. & Yong J. Yoon (2004), "Majoritarian exploitation of the fiscal commons: general taxes-differential transfers", *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, 73-90.
- Hamilton, Madison & Jay (1787/88), *The Federalist Papers*, <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/>.
- Hayek, Friedrich A., (1945) "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, 35, pp. 519-30.
- Hayek, Friedrich A., (1948) "The Economic Conditions of Interstate Federalism", *Individualism and Economic Order*, (Chicago: The University of Chicago Press), p. 255-272.
- Hirschman, Albert O., (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press)
- Jin, Hehui, Yingyi Qian & Barry R. Weingast, (1999) "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Stanford Economics Working Paper*, March 1999, <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99013.html>
- Migue, Jean-Luc, (1995/96) "Federalism and Individual Sovereignty: Comment on Buchanan", *Cato Journal*, Vol. 15 N° 2-3, (Fall/Winter 1995/96).
- Oates, Wallace, (1998) (editor) *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, The International Library of Critical Writings in Economics, 88 (Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing, Inc.).
- Ostrom Vincent, (1971), *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*, (Lincoln: University of Nebraska Press).
- Teather, Richard (2005), *The Benefits of Tax Competition* (London: Institute of Economic Affairs).
- Tiebout, Charles M., (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64 (October, 1956): 416-24, reproduced in Cowen, Tyler (editor) *The Theory of Market Failure*, (Fairfax, Virginia: George Mason University Press, 1988).

## CRECIMIENTO VÍA EXPORTACIONES: EL CASO COLOMBIA COREA DEL SUR\*

Norman Maldonado\*\*

### Resumen

Las relaciones entre Colombia y Corea del Sur han estado marcadas por la cooperación política y económica entre ambos países. En la cooperación económica, la relación ha sido tipo líder-seguidor; en la que Corea como país desarrollado ha apoyado a Colombia a través de cooperaciones técnicas orientadas hacia el desarrollo del país, y Colombia como seguidor ha sido el ejecutor de esos recursos. Sin embargo, es posible lograr una cooperación benéfica para ambos países a través de un análisis detallado del comercio bilateral. En este documento se propone una metodología para identificar estrategias de cooperación comercial entre los dos países. Los resultados sugieren que Colombia debe encaminar su transformación productiva hacia productos con alto valor estratégico en los que Corea tiene actualmente ventaja comparativa.

### Abstract

Relations between Colombia and South Korea have been marked by political and economic cooperation between both countries. In economic cooperation, the relationship has been a leader-follower type in Korea as a developed country that has supported Colombia through technical cooperation aimed at the development of the country, and Colombia as a follower has been the executioner of those resources. However, it is possible to achieve beneficial cooperation

for both countries through a detailed analysis of bilateral trade. This paper proposes a methodology to identify strategies for trade cooperation between the two countries. The results suggest that Colombia should direct their changing production towards products with high strategic value on Korea currently has comparative advantage.

### Palabras clave

Colombia, Corea del Sur, exportaciones, desarrollo.

### Keywords

Colombia, South Korea, exports, development.

JEL: E3, F10, F20

### Introducción

Las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo son uno de los factores que influye en su prosperidad económica. En particular, se ha demostrado empíricamente que los países más desarrollados tienen un mayor nivel de exportaciones per cápita (Hausmann y Klinger 2007). Una implicación de esta relación es que el aumento de las exportaciones per cápita debe ser una prioridad de la política de desarrollo nacional.

\* Este documento recoge avances de la investigación sobre comercio exterior y desarrollo que el autor adelanta como parte de su vinculación laboral. Fue recibido el 30 de enero de 2009 y aprobado el 21 de abril de 2009.

\*\* Economista, Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Asesor, Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Bogotá. Correo electrónico: normanmva@gmail.com.

Sin embargo, el proceso de crecimiento económico y desarrollo a través del comercio internacional no consiste simplemente en un aumento en cantidades; es importante la composición de la canasta exportadora de un país. En particular, se observa que los países convergen al nivel de sofisticación de sus exportaciones. Esto implica que el desarrollo requiere un proceso que transforme gradualmente la estructura productiva, de forma tal que en el mediano o largo plazo se pase de exportar bienes con bajo valor agregado o poco sofisticados a bienes con alto valor agregado o muy sofisticados.

El cambio en la estructura productiva no debe ser brusco. Se trata de pasar, año tras año, a producir bienes con mayor sofisticación, pero que se encuentren cerca de las capacidades actuales del país. Por ejemplo, Colombia ha sido un exportador tradicional de café. Este es un producto agrícola con bajo valor agregado. Un producto con mayor valor agregado son los extractos, las esencias y los concentrados de café. Además de ser más sofisticado, los extractos de café requieren capacidades de producción similares a las que requiere producir el café como tal. Esto implica que pasar de exportar café a exportar extractos de café debe ser un proceso más fácil que pasar de café a un producto con sofisticación cercana a la de los extractos de café como son, por ejemplo, los óxidos de boro o los fósforos. Así, la proximidad de un bien a la canasta exportadora de un país, la cual representa sus capacidades productivas actuales, se convierte en el segundo factor o característica de los bienes a tener en cuenta en el diseño de una política comercial.

Una tercera característica de los bienes que hacen parte del comercio mundial es su valor estratégico. Intuitivamente, resulta más estratégico producir algunos bienes que producir otros. Por ejemplo, los extractos curtientes de origen vegetal son poco sofisticados. Sin embargo, son cercanos a las tintas de imprenta, que son productos más sofisticados. Esto significa que exportar extractos curtientes de origen vegetal resulta estratégico porque, a pesar de ser poco sofisticado,

está cerca de otro producto muy sofisticado y, por tanto, exportarlo acerca al país a nuevas y mejores (más sofisticadas) oportunidades de crecimiento.

Los conceptos de sofisticación, densidad (proximidad) y valor estratégico han sido desarrollados por Hausmann y Klínger (2007) y Hausmann, Hwang, y Rodrik (2005). El propósito de este documento es usar esos conceptos para analizar oportunidades de crecimiento vía exportaciones a partir de la cooperación comercial entre Colombia y Corea. Para ello, en la primera sección se hace una descripción de las exportaciones bilaterales. A continuación se analizan la sofisticación de los productos en que cada país tiene ventajas comparativas. En la tercera sección se analizan los productos estratégicos para cada país, a partir de los cuales se identifican posibilidades estratégicas de cooperación comercial entre los dos países. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y sugerencias para documentos futuros.

### I. Comercio Colombia-Corea

Un patrón que se observa en el comercio mundial es que los países pobres o menos desarrollados tienen una canasta exportadora compuesta de bienes con bajo valor agregado. En contraste, los países con mayores niveles de ingreso per cápita exportan bienes con alto valor agregado. Por tanto, no solo es importante en un proceso de desarrollo cuánto se exporta, sino también lo es el valor agregado de los bienes exportados. Así, la identificación de productos de exportación con alto valor agregado es un insumo importante para la elaboración de la política de comercio exterior de un país. Una manera indirecta de medir el valor agregado de los productos que hacen parte del comercio mundial es el ingreso promedio de los países que exportan ese bien (Hausmann, Hwang, y Rodrik 2005): aquellos que exportan bienes de alto valor agregado deben tener altos salarios para los trabajadores y altos márgenes de utilidad para las empresas, lo cual afecta de manera directa el ingreso per cápita del país.

## CUADRO I

### EXPORTACIONES DE COLOMBIA A COREA, 2006

Capítulo	Descripción	Export	%	% Acum.
72	Fundición, hierro y acero	135.343,9	67,3	67,3
74	Cobre y sus manufacturas	26.720,0	13,3	80,6
9	Café, té, yerba mate y especias	24.050,9	12,0	92,6
17	Azúcares y artículos de confitería	6.156,8	3,1	95,6
41	Pieles y cueros	2.535,8	1,3	96,9
76	Aluminio y sus manufacturas	2.383,2	1,2	98,1
48	Papel, cartón y sus manufacturas	1.445,9	0,7	98,8

Intuitivamente, se esperaría que las exportaciones de Corea hacia Colombia sean más sofisticadas que las exportaciones de Colombia hacia Corea. El cuadro I presenta las exportaciones de Colombia a Corea en 2006 siguiendo la clasificación de sistema armonizado versión 92<sup>1</sup>. La primera columna muestra el código del capítulo en este sistema. La segunda muestra la descripción del capítulo. La tercera, el monto total de exportaciones en miles de dólares. La cuarta, el porcentaje que representan las exportaciones de ese capítulo en el total de exportaciones de Colombia hacia Corea y, finalmente, la última columna presenta este porcentaje acumulado. Los datos están ordenados de forma descendente de acuerdo a la participación, por lo cual los capítulos que no aparecen representan menos del 0.7% de dichas exportaciones.

Se observa que las exportaciones de Colombia hacia Corea se concentran en fundición, hierro y acero, cobre y manufacturas, café y azúcar. En monto total, las exportaciones de Colombia a Corea ascienden a 201,074 millones de dólares. El cuadro 2 presenta las exportaciones de Corea a Colombia, siguiendo la misma estructura del cuadro anterior. Se observa que la mayor parte de las exportaciones de Corea a Colombia son de vehículos automóviles, tracto-

res, ciclos, partes y accesorios. El monto total de dichas exportaciones es de 921,859 millones de dólares.

Al comparar los dos flujos de comercio, se observa que tenemos déficit comercial con Corea, pues sus exportaciones son más altas que las de Colombia. Además, la población de ambos países es similar, lo que indica que las exportaciones per cápita de Colombia son cerca de la cuarta parte de las de Corea.

Los cuadros 1 y 2 también muestran que Corea tiene una canasta exportadora mucho más diversificada que la de Colombia. Si bien ambos países concentran la mayor parte en un solo capítulo, el 96% de las exportaciones de Corea se distribuye en 13 capítulos, mientras que el 98.8% de las exportaciones de Colombia se distribuye en solo 7 capítulos.

Un análisis más detallado de estas exportaciones se puede hacer partiendo de los conceptos de sofisticación, densidad y valor estratégico propuestos por Hausmann, Hwang, y Rodrik (2005) y Hausmann y Klínger (2007). Es necesario retomar las definiciones de estos conceptos antes de continuar con el análisis.

<sup>1</sup> Los datos fueron tomados del Banco Mundial – Wits.

**CUADRO 2**

**EXPORTACIONES DE COREA A COLOMBIA, 2006**

Capítulo	Descripción	Exportaciones (miles de U\$)	%	% Acum.
87	Vehículos automóviles, tractores, ciclos, partes y accesorios.	504.742,2	55,3	55,3
39	Materias plásticas y manufacturas	103.429,9	11,3	66,6
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas y partes	85.479,3	9,4	76,0
85	Aparatos y material eléctrico, de grabación o imagen	77.516,6	8,5	84,5
72	Fundición, hierro y acero	21.884,3	2,4	86,9
40	Caucho y manufacturas	18.717,9	2,1	88,9
54	Filamentos sintéticos o artificiales	13.037,3	1,4	90,4
38	Productos diversos de las industrias químicas	11.608,2	1,3	91,6
90	instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, cinematografía	10.650,1	1,2	92,8
29	Productos químicos orgánicos	8.796,8	1,0	93,8
56	Guata, fieltro y telas sin tejer; cordeles, cuerdas, cordajes	7.769,6	0,9	94,6
94	Muebles	7.373,9	0,8	95,4
30	Productos farmacéuticos	4.981,3	0,5	96,0

En primer lugar, la sofisticación<sup>2</sup> de un producto es el nivel de ingreso asociado a los países que exportan ese producto. Se construye como un promedio ponderado del PIB per cápita (PPP) de los países que tienen exportaciones de ese producto, y la ponderación es una medida de ventaja comparativa para cada país que exporta ese producto. Esta variable es un indicador de transformación productiva: si crece la sofisticación de la canasta exportadora colombiana, es porque las empresas del país están exportando más bienes que tradicionalmente exportan países ricos y menos bienes que tradicionalmente exportan países pobres.

Por otro lado, la densidad de un producto mide qué tan cerca está ese producto

de la canasta de exportación de un país. Se calcula como un promedio de la proximidad que tiene ese bien con cada uno de los bienes que componen una canasta exportadora. En ese sentido, es más fácil para un país pasar a producir y exportar con ventaja comparativa productos con alta densidad, pues estos están más cerca, es decir, se pueden producir fácilmente con las capacidades actuales.

Finalmente, el valor estratégico es una medida que identifica oportunidades de exportación, definidas como productos cercanos (concepto de densidad o proximidad) que no se exportan con ventaja comparativa, pero que si se exportaran, aumentarían la sofisticación de la canasta exportadora colombiana.

Antes de continuar con el análisis, presentaré dos ejemplos que desarrollé en alguna presentación de la versión preliminar de este documento pueden ser de gran utilidad para el lector. El primero está relacionado con bienes agrícolas.

Supongamos que tenemos tres bienes: limones, naranjas y uvas. ¿Cuál es el más sofisticado? La respuesta estaría dada por el bien que tiene mayor valor agregado en su producción, que sería la uva. Medir el valor agregado a nivel de producto es un problema bastante complejo, pero una aproximación macroeconómica a esta medición es el ingreso per cápita de los países que exportan un bien. Aplicando el razonamiento a este caso, podríamos preguntarnos, ¿será más alto el ingreso per cápita de los países que exportan con ventaja comparativa uvas o el de los que exportan con ventaja comparativa naranjas? Los cálculos a nivel mundial muestran que los países que exportan uvas tienen un ingreso per cápita más alto. Así, podríamos concluir de esta aproximación macroeconómica al valor agregado de un producto que las uvas son más sofisticadas que las naranjas.

Por otro lado, ¿qué pareja de productos se podría calificar como más cercana entre sí? ¿uvas-naranjas?, ¿uvas-limones? o ¿naranjas-limones? Desde el punto de vista económico se trata de determinar para qué pareja de productos se necesitan capacidades productivas similares. Sin duda, dicha pareja son las naranjas y los limones, pues el tipo de suelo, el clima, la infraestructura y otros factores que determinan la producción de las naranjas y de los limones son similares. No ocurre esto entre las uvas y los limones o las naranjas y los limones.

Así, podemos decir que las naranjas y los limones son bienes cercanos entre sí. Para el desarrollo del ejercicio, la proximidad entre dos bienes se mide a partir de la probabilidad de que un país exporte con ventaja comparativa ambos bienes.

Finalmente, se encuentra la medida de valor estratégico. Supongamos para ello que el país de análisis tiene ventaja comparativa en naranjas, y que los limones son más

sofisticados que las naranjas. ¿Será más estratégico para el país desarrollar una estrategia de transformación productiva para producir limones, o para producir uvas? La respuesta es que hay que tener en cuenta los dos criterios. La uva es un producto más sofisticado que las naranjas y que los limones, pero está muy lejos de las capacidades del país. Por otro lado, los limones son más sofisticados que las naranjas y, además, están más cerca a un aparato productivo que exporta con ventaja comparativa naranjas. Así, los limones tienen un valor estratégico más alto que las uvas, pues son más sofisticados, pero, además, están más cerca a las capacidades productivas del país. Con base en la intuición que espero haya dejado este ejemplo, se desarrollará el análisis del resto del artículo.

Al hacer los cálculos de los tres indicadores se observa que las exportaciones de Corea son más sofisticadas que las de Colombia. Sin duda, la producción de vehículos genera mayor valor agregado que la de café o la de fundición hierro y acero. Esto ocurre también con los otros capítulos de ambos países.

Al hacer los cálculos de la sofisticación de exportaciones, se encuentra que el grado de sofisticación de Colombia para 2006 es de 12.231 dólares. Este valor representa el ingreso promedio de los países que exportan los bienes que exporta Colombia. En contraste, la canasta exportadora de Corea tiene un nivel de sofisticación de 18.788 dólares.

Estos resultados validan la intuición derivada de los cuadros 1 y 2. En efecto, los bienes que exporta Corea a Colombia tienen un mayor valor agregado, y el indicador de sofisticación de exportaciones que proponen Hausmann y Klinger (2007) captura esta diferencia de valor agregado.

Los resultados sugieren que Colombia necesita llevar a cabo un proceso de transformación productiva que le permita llegar a exportar bienes con mayor valor agregado, de forma tal que al aumentar la sofisticación de su canasta exportadora pueda entrar en un círculo virtuoso de desarrollo jalonado por sus exportaciones.

<sup>2</sup> Los detalles técnicos asociados con el cálculo de los indicadores de sofisticación, densidad y valor estratégico se pueden consultar en Hausmann y Klinger (2006). Para efectos prácticos, este documento solo presentará una definición informal e intuitiva de los mismos.

La pregunta que se deriva de este análisis es ¿Cómo llevar a cabo ese proceso de transformación productiva? La respuesta es compleja, pues un proceso de este tipo requiere de la acción no solo del sector privado, sino también del sector público. Además, las acciones entre los dos deben ser coordinadas y deben apuntar en una misma dirección, de forma tal que se focalicen los recursos físicos y humanos hacia los sectores más estratégicos para el país.

En ese sentido, se hace necesario identificar cuáles son los sectores más estratégicos para Colombia. Este es el propósito de la siguiente sección.

## 2. Valor estratégico y equilibrios de Nash

A diferencia de otros análisis orientados a identificar sectores, este tiene como base el concepto de cooperación comercial. Las diferencias en valor agregado entre la canasta exportadora de Colombia y la de Corea indican que estos países se encuentran en escenarios de desarrollo diferentes. Por tanto, es muy probable que los productos que son estratégicos para uno de ellos no lo sean para el otro, y viceversa<sup>3</sup>.

En ese sentido, debe existir un patrón de comercio entre ambos países en el que cada uno lleve a cabo su mejor estrategia comercial, definida como aquella con mayor valor agregado en la canasta exportadora, dadas las capacidades productivas de cada país. La asimetría en estructuras

productivas permite que ambos se beneficien de la cooperación comercial, jugando simultáneamente el papel de exportadores y de mercado potencial de las importaciones de la contraparte.

Al ser un problema de interacción comercial entre los dos países, se puede analizar desde la teoría de juegos. Para este caso, tenemos dos jugadores, Colombia y Corea, cada uno con un conjunto finito de estrategias, representadas por los productos que hacen parte del comercio mundial, y a cada estrategia está asociado un pago, que es el nivel de sofisticación de la canasta exportadora del país asociado a cada estrategia.

Con esta estructura, se tiene un juego con un conjunto finito de jugadores y de estrategias. De acuerdo con el teorema de Nash (Nash 1950), existe al menos un equilibrio de Nash, en estrategias puras o mixtas. Este equilibrio de Nash debe estar caracterizado porque las estrategias que lo conforman son las mejores respuestas de cada país ante la mejor estrategia del otro. Si los dos países estuviesen en escenarios de desarrollo similares, la mejor estrategia debería generar competencia. En contraste, cuando el juego se plantea para países en diferentes escenarios de desarrollo, la mejor estrategia de los dos países es la cooperación comercial. Es en este segundo tipo de juego que se ubica el caso de Colombia y Corea.

Las alternativas con mayor valor estratégico para Colombia se presentan en el cuadro 3, agregadas por capítulos de sistema armonizado.

<sup>3</sup> Por esta razón, y por el hecho de que el valor estratégico tiene en cuenta tanto la sofisticación como la densidad, los pagos del juego se plantean en términos de valor estratégico y los otros dos conceptos no se tendrán en cuenta en este análisis de cooperación comercial, aunque son relevantes para otros análisis relacionados con la ruta que debe seguir el país para alcanzar dichos equilibrios de Nash, que no son objeto de este artículo

**CUADRO 3**  
CAPÍTULOS CON MAYOR VALOR ESTRATÉGICO, 2006

Capítulo	Descripción	Exportaciones (miles de U\$)	%	% Acum.
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas y partes	13823,11		
87	Vehículos automóviles, tractores, ciclos, partes y accesorios	13490,52		
90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, cinematografía	13415,71		
92	Instrumentos de música, partes y accesorios	13250,01		
59	Tejidos impregnados, recubiertos	13003,77		
38	Productos diversos de las industrias químicas	12864,98		
32	Extractos curtientes, pinturas, tintas	12806,94		
37	Productos fotográficos, cinematográficos	12750,96		
86	Vehículos y material para vía férrea, aparatos de señalización	12506,36		
29	Productos químicos orgánicos	12503,69		

Se observa que los retos para Colombia están en productos muy sofisticados, relacionados con producción de reactores nucleares, vehículos, instrumentos y aparatos de óptica, instrumentos de música, tejidos impregnados y productos químicos, entre otros. Es en estos productos que Colombia tiene oportunidades de crecimiento vía exportaciones, puesto que tienen el más alto valor estratégico de todos los productos.

Es necesario establecer una metodología para hallar los equilibrios de Nash del juego entre los dos países. La metodología

propuesta consiste en hallar las diferencias de valor estratégico entre los dos países. Los resultados para Colombia se presentan en el cuadro 4.

Se observa que la orientación de la política comercial de Colombia debe dirigirse hacia productos con niveles de sofisticación superiores al nivel actual.

En promedio, el nivel de sofisticación de los productos que deben hacer parte de la estrategia comercial del país es de 16.951 dólares per cápita.

**CUADRO 4**  
PRODUCTOS QUE HACEN PARTE DEL EQUILIBRIO DE NASH, COLOMBIA, 2006

Producto	Descripción	Sofisticación	Δ V. Estrat
8207	Herramientas y útiles, cuchillería y cubiertos	19330,8	18316,236
7220	Fundición, hierro y acero	24658,9	17809,335
7419	Cobre y sus manufacturas	15798,5	17796,125
3212	Extractos cortinetes, pinturas, tintas	14520,7	17207,374
8458	Reactores nucleares, calderas, máquinas y partes	18755,9	16804,404
2907	Productos químicos orgánicos	22799,5	16217,937
4809	Papel, cartón y sus manufacturas	16807,7	16154,54
8479	Reactores nucleares, calderas, máquinas y partes	21989,0	16136,47
2919	Productos químicos orgánicos	21685,2	16117,552
3919	Materias plásticas y manufacturas	26789,3	16006,564



La identificación de estos productos se convierte entonces en la base de una política comercial. Con esta identificación es posible diseñar estrategias de corto, mediano y largo plazo para la transformación productiva del país.

### 3. Conclusiones y extensiones

Los resultados del análisis muestran que los productos que Colombia exporta a Corea son poco sofisticados, lo que contrasta con las exportaciones de Corea, que tienen un alto grado de sofisticación. Sin embargo, existen oportunidades de cooperación comercial entre ambos países. El principio en el que se basa esta conclusión es que Corea y Colombia se encuentran en escenarios de desarrollo diferentes. Eso significa que los productos o sectores estratégicos para Corea son diferentes a los de Colombia. Al tener intereses diferentes, es posible diseñar una estrategia de cooperación comercial, pues Colombia aún no está en capacidad de llegar a producir bienes con muy alto valor agregado, pero sí puede ser un mercado para los productos coreanos. Asimismo, Corea no tiene interés en reducir la sofisticación de sus exportaciones, pero sí representa un mercado potencial grande para productos más sofisticados que están cercanos a las capa-

tidades del país. La metodología propuesta permite identificar estos sectores.

De esta investigación se han desarrollado varias extensiones. Es posible hacer un análisis más detallado de las ventajas comparativas de cada país. Específicamente, los cálculos se hicieron para un nivel de desagregación a 4 dígitos, y el análisis que se realizó en este documento fue solo a 2 dígitos. Esta agregación pudo introducir algún tipo de ruido en los resultados presentados.

Por otro lado, el análisis requiere calcular una matriz de distancias, en la que se basa la idea del espacio de productos. Como en cualquier otro espacio, es posible trazar rutas de transformación productiva que especifiquen las trayectorias de productos que puede seguir el aparato productivo de un país para alcanzar un mayor valor agregado en los bienes que exporta.

Finalmente, hace falta diseñar el marco de política comercial que requiere este proceso de transformación productiva. Dicho marco debería contener estrategias de negociación bilateral con Corea que garanticen beneficios para ambos países. La investigación es un insumo para el diseño de la política, pues es capaz de identificar los productos o sectores estratégicos para el país.

### Referencias

- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007). **“CONPES 3484: Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado.”** Technical Report, Departamento Nacional de Planeación.
- DDE-GCyT. (2007). **“Crecimiento vía exportaciones: Manual de manejo de datos”.** Technical Report, Departamento Nacional de Planeación.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang, y Dani Rodrik. (2005). **“What you export matters”.** CID. Working paper, no. 123.
- Hausmann, Ricardo, y Bailey Klinger. (2006). **“Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space.”** Working papers. Center for International Development at Harvard University, no. 128.
- (2007). **“Achieving Export-Led growth in Colombia.”** Technical Report, Quantum Advisory Group. Cid-Harvard.
- Nash, John. (1950). **“Equilibrium points in n-person games.”** Proceedings of the National Academy of Sciences 1, no. 36.

## NORMAS DE PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

1) La revista Civilizar de la Escuela de Empresa y de la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda, convoca a docentes, investigadores y profesionales a participar con sus artículos, resultados de sus investigaciones y prácticas docentes en temas económicos, administrativos, contables y financieros.

2) La revista Civilizar – Escuela de Empresa y Escuela de Economía, es una publicación semestral de estas escuelas de la Universidad Sergio Arboleda. Su principal objetivo es divulgar los resultados o avances de los proyectos de investigación con la participación de investigadores y grupos de investigación a nivel local, regional, nacional e internacional.

3) La Revista es arbitrada con miras a la indexación, por lo cual cada contribución será evaluada por pares externos “ciegos”, que trabajan independientemente el uno del otro, y cuyo dictamen se dará a conocer al autor del manuscrito. Corresponde al Editor de la Revista establecer, si es del caso, que las recomendaciones de los pares han sido tenidas en cuenta por el autor.

4) Para efectos de indexación de la publicación, se reciben las siguientes clases de documentos:

- a- Artículo avance parcial o resultado final de proyecto de investigación;
- b- Artículo de reflexión. Se trata de un documento que presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor sobre un tema específico, y,

c- Estado de arte o artículo de revisión, definido por Colciencias como aquel escrito que sistematiza y analiza los resultados de investigaciones, publicadas o no, sobre un campo del conocimiento.

5) Los artículos enviados a la revista deben ser inéditos; no pueden exceder 35 páginas tamaño carta, doble espacio con margen de 3 cm, letra times 12 y ceñidos a las normas de American Psychological Association (APA).

6) La recepción del artículo se efectuará en la Secretaría de la Escuela de Negocios (Bogotá, D.C., Calle 74 No. 14 – 14, Bloque F, piso 6), impreso por triplicado y en formato electrónico (Word versión 6.0 en adelante) o enviado a una de las siguientes direcciones pascual.amezquita@usa.edu.co – luis.madrid@usa.edu.co.

En los ocho días siguientes a su recepción se acusará recibo del artículo y un plazo máximo de dos meses se informará al autor sobre la publicación.

Recibida la contribución, el Comité Editorial decidirá si lo envía a la evaluación por los pares. La publicación dependerá de la aprobación del Comité Editorial, al igual que el concepto de pares evaluadores externos.

El retiro de un manuscrito por su autor se solicitará luego de la respuesta escrita del Editor.

7) Aspectos formales y estructura del artículo. El documento podrá ser escrito en español, inglés o francés, y deberá contener:

a- Página del artículo que incluya: título del trabajo correspondiente a la idea principal del artículo; nombre del autor (es) y la institución en la cual se llevo a cabo el trabajo.

b- Se deberá indicar el nombre del proyecto de investigación del cual proviene el escrito y la entidad que lo financia.

c- Resumen que no exceda las 120 palabras pero que abarque el contenido del artículo, y su correspondiente traducción en inglés (abstract) y al español si fuere del caso. Al final del resumen, deben ir las palabras clave, que no superen el número seis, y que den una idea de los temas fundamentales que se encuentran en el artículo. Estas palabras deben ir ordenadas de mayor a menor generalidad.

d- En cuanto sea pertinente, deberá utilizarse además la notación JEL.

e- El cuerpo del artículo, deberá contener:

- Introducción: visión general del tema tratado y de los resultados obtenidos.

- Problema de investigación y método: Planteamiento del problema de investigación y síntesis del enfoque metodológico; clase o tipo de investigación; procesos; técnicas y estrategias utilizadas para la recolección y análisis de la información.

- Contenido: Presentación de los resultados de la investigación.

- Conclusiones.

- Referencias.

f- Los gráficos y tablas se insertan en el texto con su debida numeración, según orden de presentación y con su correspondiente título. Los gráficos deben ir en escalas de grises, nunca en colores.

g- Los artículos deben contar con abundantes referencias. Los artículos de revisión o estado de arte, según exigencias de Publindex-Colciencias-, deberán contener un mínimo de cincuenta referencias bibliográficas.

#### 8) Referencias:

a- Al final del artículo se incluirá un listado ordenado alfabéticamente, siguiendo normas internacionales de American Psychological Association (APA).

b- Citas de referencia en el texto: el método de citar por autor (apellido), fecha (de pu-

blicación) permite al lector encontrarlas en la lista al final del artículo.

Cuando el apellido forma parte de la narrativa, se incluye solamente el año de publicación del artículo entre paréntesis.

Cuando el apellido y fecha forman parte de la narrativa se omiten los paréntesis.

c- En el caso de múltiples autores, se deben citar; la primera vez que ocurra. Con posterioridad sólo se citará el primero añadiendo et al. y el año de la publicación. Si son solo dos autores se citarán ambos cada vez que ocurra.

Si el número de autores es mayor de cinco, se cita sólo el primero y se añade et al. y el año de publicación.

En el caso de citas múltiples se sigue la regla general pero separando las diversas citas con punto y coma.

d- En el listado final, se debe tener cuidado de observar las formalidades del sistema APA. Consultar <http://www.apastyle.org>

9) No se devolverán los originales, ni se considerarán para la publicación los artículos que no cumplan con las normas precedentes.

10) El Comité Editorial de la Revista se reserva el derecho de introducir modificaciones formales necesarias para adaptar el texto a las normas de publicación.

11) Una vez publicado, se entiende que el autor ha concedido una licencia de uso a la Universidad Sergio Arboleda sobre los derechos patrimoniales de autor sobre su manuscrito. Por tanto, es potestativo del Editor permitir la reproducción del artículo.

#### **PASCUAL AMÉZQUITA ZÁRATE**

Director Revista

[pascual.amezquita@usa.edu.co](mailto:pascual.amezquita@usa.edu.co)

#### **LUIS ÁNGEL MADRID BERROTERAN**

Editor Revista

[luis.madrid@usa.edu.co](mailto:luis.madrid@usa.edu.co)