



VISIÓN DE DESARROLLO PRODUCTIVO PARA COLOMBIA

TRIBUTACIÓN Y POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN COLOMBIA

Camilo Gallego / Luis Carlos Reyes

Mayo de 2021

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	MARCO TEÓRICO	6
2.1	Atando objetivos de desarrollo productivo e indicadores macroeconómicos	8
2.2	Creación de empleo mediante estímulos de inversión por actividades industriales	9
3	EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO PRODUCTIVO	11
4	EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO PRODUCTIVO INDUSTRIAL	14
4.1	¿Ha servido la combinación de políticas industriales y marcos tributarios dirigidos?: evidencias nacionales e internacionales	15
4.2	Valor económico y marcos tributarios eficientes	16
5	REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL DESARROLLO PRODUCTIVO: MÁS ALLÁ DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS	17
	REFERENCIAS	20

1

INTRODUCCIÓN

En la década de 1950, Corea del Sur tenía un ingreso per cápita inferior al de Colombia. Hoy en día, su producto interno bruto (PIB) per cápita es casi el triple del colombiano, y la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA: Korea International Cooperation Agency), tiene presencia en Colombia, donde busca contribuir a la reducción de la pobreza, como lo hace en decenas de países. Este es uno de los ejemplos más dramáticos –si bien no el único– de la manera en la cual las buenas o malas decisiones de política económica tienen efectos que se acumulan de manera lenta pero segura, llevando a divergencias considerables en los estándares de vida de los países en un par de generaciones.

¿Qué hace que los países crezcan económicamente y cuál es el papel del Estado y del mercado en este proceso? Si hay algo cercano a una serie de decisiones que deba tomar un país en un contexto latinoamericano, ¿qué debemos hacer? Una caricatura frecuentemente aceptada insiste en que hay dos escuelas de pensamiento: una estatista e intervencionista, heredera de los postulados asociados, por ejemplo, con la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en los años 1970, y otra neoliberal, que busca reducir el Estado a su mínima expresión y considera que su principal papel en el desarrollo económico es no intervenir, excepto para garantizar el cumplimiento de una serie de reglas de juego que permitan el funcionamiento del libre mercado.

A la hora de discutir sobre el planteamiento de una política nacional de desarrollo productivo es crucial recordar que si bien posiciones como las de la caricatura existen (especialmente por fuera de la academia), entre los economistas académicos colombianos de todas las orientaciones ideológicas y políticas hay un consenso amplio con respecto a la existencia de fallas de mercado que dificultan el crecimiento económico, las cuales pueden ser

solucionadas mediante la intervención del Estado. Nadie discute la necesidad de proveer bienes públicos, solucionar los problemas causados por la existencia de distintos tipos de externalidades y asimetrías de información, de acumular capital físico e invertir en capital humano o de que haya una difusión efectiva del conocimiento técnico que permite los aumentos de la productividad.

Hay, eso sí, distintos puntos de vista con respecto a qué bienes son públicos en el sentido económico de la palabra –ser no rivales y no excluyentes y, por tanto, estar provistos de manera insuficiente por el libre mercado–; con respecto a qué externalidades y asimetrías de información tienen consecuencias negativas sustanciales para el crecimiento económico, tanto que los beneficios de remediarlas sobrepasen ampliamente sus costos; a cuáles son las mejores maneras de fomentar la acumulación de capital físico y humano; y a cuáles son las maneras más efectivas de fomentar la difusión de la información y el conocimiento que llevan al desarrollo productivo. El reto de plantear una política de desarrollo productivo no radica entonces en la necesidad de reconocer que el fundamentalismo de mercado es una estrategia inviable para lograr el crecimiento económico en Colombia. El reto es, en cambio –por un lado– definir cuáles son las fallas de mercado de cuya solución depende el desarrollo productivo; y, por otro, plantear soluciones a estas fallas que tengan presentes los retos institucionales de la economía política en la cual se formulan.

Este documento presenta un análisis de los retos del desarrollo productivo, teniendo en cuenta en especial el punto de vista según el cual algún tipo de política industrial –en la cual el Estado toma un papel activo en la promoción de la industria– es indispensable para el crecimiento económico. Este análisis es importante incluso para quienes ya están convencidos de la importancia de

la política industrial, dado que no todas las políticas industriales son igual de recomendables, y debería ser de su interés saber cuáles son prometedoras y cuáles no. De igual manera, quienes *a priori* ven desfavorablemente las políticas industriales deben concentrarse en el debate sobre las que actualmente defienden los proponentes de una política industrial activa, con el fin de llegar a consensos que puedan convertirse en políticas públicas viables.

Por ejemplo, es difícil argumentar la conveniencia de una política de sustitución de importaciones como las que se popularizaron en América Latina durante la segunda mitad del siglo pasado. Incluso si se concluye que el Estado debe tener un papel activo en la escogencia de industrias “ganadoras” para fomentar el desarrollo productivo, casi con seguridad el camino es el fomento de las exportaciones de bienes y servicios con complementariedades y externalidades que propendan hacia el desarrollo productivo, por lo cual el debate entre quienes prefieren políticas con mayor o menor intervención del Estado en el mercado debería centrarse en las maneras

en las cuales este puede promover el surgimiento de “exportadores ganadores”, en vez de seguir reviviendo los debates del siglo pasado sobre la sustitución de importaciones. Más aún, si quienes participan en el debate insisten en lo inconveniente de la participación del Estado en la selección de industrias ganadoras, deben explicar cuáles son los mecanismos de mercado que pueden permitir el desarrollo de las exportaciones en los sectores que se destacan por sus complementariedades y externalidades beneficiosas para otros sectores productivos de la economía.

A continuación, en la segunda sección, se da un marco teórico para pensar sobre qué intervenciones del Estado en el mercado pueden fomentar el desarrollo productivo. La tercera sección describe algunos de los principales rasgos del sistema tributario colombiano, en la medida en que este se relaciona con el desarrollo productivo; la cuarta, enmarcando la discusión en experiencias internacionales, discute un potencial sistema tributario que fomente dicho desarrollo, y la quinta concluye con recomendaciones de política pública.

2

MARCO TEÓRICO

En su documento sobre el cambio estructural y el desarrollo productivo en la economía colombiana, Ocampo y Torres (2020) argumentan a favor de la intervención del Estado para aprovechar las *ventajas comparativas dinámicas*: es decir, promover industrias en las cuales el país actualmente no tiene una ventaja comparativa *estática* –su costo de oportunidad actual de producir en ese sector es mayor que el costo de oportunidad de producción en otros sectores, por lo cual el sector no sobreviviría sin apoyo estatal–, ya que al promover este sector se adquirirá experiencia, conocimiento y economías de escala que en el futuro redundarán en aumentos de la productividad. Estos aumentos de productividad impactarían positivamente no solo al sector que recibe apoyo, sino al resto de la economía, y harán innecesaria la intervención estatal futura para asegurar la sostenibilidad de la industria. Este es el planteamiento que examinamos a continuación.

La primera condición para avanzar hacia estándares de desarrollo económico modernos, entendido como mejoras en la calidad de vida (v. g. acceso a salud, educación, protección al medio ambiente), es el crecimiento económico igualitario per cápita de un país. Tradicionalmente, se ha concebido que mayores rendimientos del capital y trabajo son necesarios y suficientes en la mejora de la productividad como mecanismo para generar crecimiento económico. La evidencia para diferentes tipos de economías, en diferentes regiones y con procesos de desarrollo económicos heterogéneos ha indicado que el crecimiento económico basado en rendimientos del capital y trabajo son necesarios pero no son suficientes para generar la riqueza per cápita necesaria para iniciar procesos de desarrollo creíbles y sostenibles a largo plazo (Cherif y Hasanov, 2019; Lane, 2020).

La búsqueda del crecimiento económico equitativo para un país en desarrollo pasa obligatoriamente por el desa-

rollo industrial. La evidencia en la literatura empírica es consistente con los análisis teóricos estructuralistas sobre el desarrollo económico: buena parte de los países que hoy en día son ricos empezaron esta trayectoria incentivando algún sector industrial competitivo y relevante en el escenario global. Algunos son la excepción, como en el caso de países netamente dependientes del petróleo, pero la regla tanto en economías desarrolladas como en vía de desarrollo consiste en la transición por una senda donde la industria desempeña un papel central (Chang y Andreoni, 2020). A diferencia de los desarrollos productivos basados en recursos naturales, que exhiben ingresos volátiles y no sostenibles a largo plazo (v. g. petróleo, minería extensiva), los desarrollos productivos industriales intentan crear valor y riqueza anticipada a largo plazo.

Los procesos de desarrollo económico industriales son conocidos en la literatura como políticas industriales. Estas surgen de la insuficiencia aparente de las prescripciones tradicionales de crecimiento económico (Aiginger y Rodrik, 2020; Stiglitz y Lin, 2013). La condición para avanzar en el diseño de políticas industriales comienza con el reconocimiento de relaciones de producción nocivas para la economía que pueden llevar en últimas a rompimientos institucionales (Dobb y Gerschenkron, 1964; Gregory, 1977). Dicho de otro modo, las fallas de mercado y las externalidades negativas derivadas de sendas económicas que no conduzcan a estándares de desarrollo moderno deben ser corregidas, y las políticas industriales pueden ofrecer una alternativa factible para ello (Felipe, 2015). Dichos procesos económicos destructivos pueden tener como resultado, por ejemplo, altas tasas de desempleo y la pérdida de capacidad de acumulación de ingresos.

La presencia de resultados económicos socialmente indeseables, como el desempleo y la desigualdad en ingresos, es el resultado de trayectorias nocivas para el desarrollo

económico. Este resultado precisamente responde a fallas estructurales de la economía para acomodar de forma más eficiente inversiones que motiven productividad en los factores de crecimiento. En otras palabras, el hecho de que persistan resultados económicos indeseables a largo plazo es señal de la necesidad de cambios estructurales en los sistemas de producción nacional. En países en vía de desarrollo, estas fallas pueden ocurrir por un déficit de inversiones hacia los objetivos de desarrollo productivo, que pueden deberse a una mala distribución de recursos o a la falta de creación de estos. En este sentido, un agente como el Estado puede actuar de forma disruptiva para corregir esta falla.

La literatura sobre políticas industriales y desarrollo productivo encuentra que tanto el mercado como el Estado tienen un papel importante en la solución de estas fallas (Aghion et al., 2014; Rodrik, 2014). En políticas industriales modernas el mercado es visto como un medio útil para impulsar políticas de desarrollo productivo industrial. Sin embargo, no debe ser considerado como el único instrumento de desarrollo económico, pero es difícil sostener que por sí solo pueda canalizar las inversiones necesarias y/o la distribución de recursos de forma eficiente para reconducir a un país hacia el desarrollo (Buigues y Cohen, 2020). Usualmente el mercado tiene como principio la neutralidad¹ y responde a incentivos económicos diseñados por las instituciones del Estado. Es aquí donde naturalmente el Estado ha actuado como protagonista tanto en políticas industriales clásicas como en la moderna (Stiglitz y Lin, 2013). Las razones por las cuales el Estado desempeña un papel importante en el desarrollo de políticas industriales son cuatro:

1. En presencia de intereses particulares, como lobby por industrias pertenecientes a las relaciones nocivas de producción en una economía, las reformas tri-

butarias desde el Estado podrían exacerbar retrasos económicos (Brennan y Buchanan, 1980). La democratización de reformas tributarias promovidas desde diferentes ángulos y usando canales del Estado para su ejecución es un instrumento para cambios estructurales.

2. Diseño de instituciones. Por su principio de neutralidad, los mercados no están diseñados para llevar a cambios estructurales para corregir fallas de mercado (v. g. la desigualdad). Son importantes como mecanismo de absorción y despliegue de información, mas no como corrector. El Estado, por medio de sus instituciones, tiene el potencial de ser el actor llamado a moldear y corregir a largo plazo fallas en el desarrollo económico (Acemoglu y Robinson, 2006; Dobb y Gerschenkron, 1964).
3. Predictor y anticipador de atraso económico. Los saltos en innovación tecnológica dirigidos por impulso del Estado acompañado de inversiones privadas y públicas han explicado significativamente saltos positivos en sendas de desarrollo económico (Mazzucato, 2016; Ocampo, 2020; Schumpeter, 1934).
4. Tipo de capacidad industrial. Entendiendo las políticas industriales como un caso mejorado de las políticas macroeconómicas, escoger el tipo de sectores industriales y su fomento es papel del Estado como agente independiente por medio de sus instituciones (Aslanli, 2015; Miller et al., 1984; Schneider, 2015).

Existen dos clases de políticas industriales: las pasivas y las activas (Schneider, 2015). La primera consiste en que, mediante reformas tributarias e impuestos, los gobiernos incentivan aquellas industrias que responderán a los objetivos macroeconómicos fijados por el gobierno por medio de la reducción de costos de capital, financiero o de creación de trabajo. La parte pasiva está en que el gobierno mediante incentivos tributarios a industrias específicas confía en obtener resultados económicos por medio del aparato industrial. Las políticas industriales activas fijan las expectativas de las inversiones privadas y públicas en industrias seleccionadas, y el gobierno mide/regula su desempeño regularmente por medio de metas económicas (v. g. cantidad de exportación o número de trabajos creados).

1 Los mercados, si están bien diseñados, son un instrumento poderoso para la asignación eficiente de recursos. Sin embargo, este mecanismo es neutro o no reacciona si esta asignación es susceptible a fallas como la distribución desigual de ingresos o el ejercicio de poder oligopólico. Los mercados reportan información y solo mediante la regulación, cambios de reglas o nuevos incentivos, esta distribución desigual y/o que puede beneficiar oligopolios puede migrar a otro equilibrio eficiente.

Las políticas industriales clásicas sugieren avanzar en dos fases. La primera consiste en elegir las industrias que necesitan ser impulsadas para alcanzar metas específicas de desarrollo económico fijadas por el gobierno: creación de empleo, objetivos de reducción de emisiones, problemas de obesidad o prevención de la pobreza. Este documento va a dedicar una sección a este tema. Segundo, establecer las condiciones a largo y a corto plazo para que estas industrias graviten hacia resultados competitivos y que los beneficios sean revertidos en forma de excedentes a los consumidores (Aghion et al., 2015; Aiginger y Rodrik, 2020). Las políticas industriales modernas sugieren que esta separación no debe darse secuencial sino simultáneamente. Los precios competitivos y la asignación eficiente de recursos dentro y a través de las industrias deben mejorar las condiciones de las inversiones (y sus ejecutores) sin detrimento del consumidor desde el inicio del estímulo de políticas industriales.

2.1 ATANDO OBJETIVOS DE DESARROLLO PRODUCTIVO E INDICADORES MACROECONÓMICOS

La subsección pasada sugiere, con base en experiencias internacionales de países desarrollados y en vía de desarrollo, que el crecimiento económico es condición para alcanzar objetivos de desarrollo económico. Para esto no solo es suficiente ser conscientes de las diferencias en los indicadores económicos entre países y la medición de atraso económico, sino entender cuáles son las interrelaciones productivas del crecimiento económico que restringen una convergencia económica. Existe un sinnúmero de indicadores económicos que pueden reflejar el desempeño de una economía respecto a otra, como los índices promovidos por organizaciones multilaterales (v. g. los indicadores de desarrollo del Banco Mundial)², pero difícilmente las experiencias de una economía pueden ser repetidas exactamente en otra. La heterogeneidad y las particularidades en las relaciones productivas de cada país hacen que las discusiones sobre cambios estructurales en una economía deban darse según las características especiales de cada una.

La identificación de una política industrial propia para cada país debe pasar por el análisis específico de cuáles son las relaciones productivas que impiden el crecimiento económico y generan atraso. En el proceso de anticipación y medición del atraso económico desde las instituciones independientes del Estado, las políticas industriales cobran mayor relevancia después de descontar el posible atraso económico y la pérdida de desarrollo productivo (Gerschenkron, 1962).

Como se ha mencionado, las políticas industriales pueden tener un mejor efecto si van atadas a un objetivo macroeconómico claro y concreto. Usualmente, persiguen objetivos en el cumplimiento de niveles de variables macroeconómicas, como exportaciones, gasto público y/o inversión privada. Sin embargo, es quizás el empleo, entre todas las variables macroeconómicas, la que mejor puede representar la efectividad de las políticas industriales y la que permite desencadenar una redistribución de beneficios para toda la población objetivo. Colombia presenta actualmente niveles en la tasa de desempleo peligrosos para un país en vía de desarrollo, lo que podría estar indicando la necesidad de un cambio estructural que evite seguir con las relaciones de producción actuales. Una política industrial debe ser integral en el sentido de poner a operar el aparato tributario (políticas industriales pasivas) en función del cumplimiento de los objetivos que se persigan (políticas industriales activas). La experiencia internacional muestra que conseguir un desarrollo productivo indirectamente por medio y solamente por medio de impuestos o subsidios es insuficiente (Buigues y Cohen, 2020).

En Colombia, la creación de empleo debe ser la prioridad en cualquier tipo de política pública. Los incentivos tributarios creados por la reforma tributaria de 2016 prometían disminuciones significativas en las tasas de desempleo, sin que en la actualidad se vean reflejados de una manera económicamente significativa. Por ello, en la siguiente sección se analizan las relaciones industriales productivas que podrían impulsar la creación de empleo. Esto es importante toda vez que este resultado dará luces sobre cómo deberían estar enfocadas las reformas tributarias.

² <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>

2.2 CREACIÓN DE EMPLEO MEDIANTE ESTÍMULOS DE INVERSIÓN POR ACTIVIDADES INDUSTRIALES

Esta sección hace un ejercicio sobre el número de empleos que podrían crearse al realizar inversiones en actividades que conforman una industria (subactividades industriales). Para analizar oportunidades en creación de empleo es necesario contar con las relaciones de bienes y servicios entre las industrias en Colombia. Usualmente esta información está contenida en una matriz cuadrada que relaciona el flujo de bienes y servicios en precios constantes de cada actividad industrial y la contribución de otras industrias en la producción total de una actividad económica. Con información pública obtenida de la página de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) sobre las relaciones interindustriales para Colombia (*Input-Output tables*)³ se obtuvieron estas relaciones interindustriales de flujos de bienes y servicios.

Si se combina el elemento descrito (matriz de flujo de bienes y servicios interindustrial) con una variable de sensibilidad macroeconómica, que en este documento va a ser el número de empleos creados, es posible obtener una estimación de cómo reaccionaría la industria colombiana ante estímulos de inversión. Esta reacción se puede medir mediante el análisis de balances Entrada-Salida desarrollado por Leontief (Leontief, 1986). Actualmente este desarrollo macroeconómico sigue vigente para distintos tipos de políticas públicas (Miernyk, 2020), y es frecuentemente divulgado por entidades como la Ocde. El objetivo de este análisis es encontrar el número de empleos creados (X) por la reacción interindustrial (IL) ante estímulos de inversión (EO). Matemáticamente es como sigue en (1):

$$X_{nx1} = \underbrace{(I_n - A)^{-1}}_{IL} \cdot EO_{nx1} \quad (1)$$

Donde la matriz A , de dimensiones $n \times n$ es la matriz de Entrada y Salida normalizada (fuente Ocde). Para este caso,

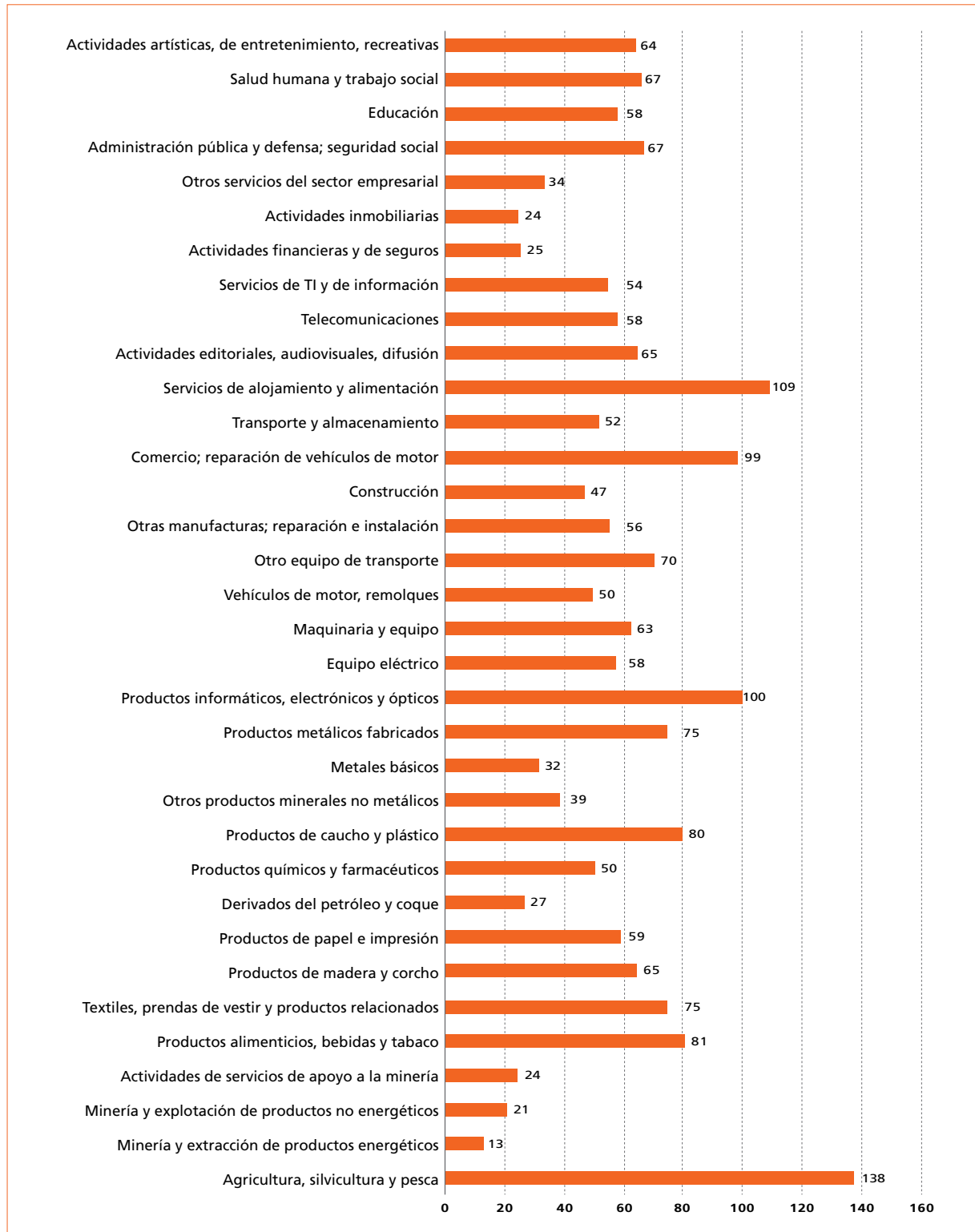
y según la información reportada por la Ocde, $n = 35$. El primer factor de (1) es conocido como la matriz inversa de Leontief (IL), donde I es la matriz identidad. El segundo factor corresponde a un vector columna que indica la relación empleo actual en la industria n (fuente Dane) y la producción total de bienes y servicios de esta misma industria n . Los resultados de X se encuentran reportados en la figura 1 según subactividad industrial. Los resultados reportados en la figura 1 representan el total de empleos creados (empleos directos e indirectos) tras un estímulo de inversión de \$1 millón de dólares.

Es necesario destacar que estas estimaciones corresponden a valores de subactividades industriales. Es decir, una industria puede estar compuesta por la relación de diferentes combinaciones de las actividades industriales en la figura 1. Por ejemplo, el turismo no ocurre en vacuidad, sino que incentiva directa e indirectamente otras subactividades industriales como el transporte o el sector de alimentación. De la figura 1 también se pueden analizar en paralelo otras combinaciones. Por ejemplo, se puede analizar el número de empleos creados en industrias que exhiben altos niveles de emisiones con industrias limpias y observar si existe creación de empleo en lugar de estimular industrias extractivas o con altos grados de emisiones. Esta metodología puede adaptarse o podría ser parte de un mecanismo de costo/beneficio para decidir qué tipo de industrias podrían generar valor a largo plazo. De nuevo, este hallazgo contribuye a explicar las relaciones productivas en Colombia y cómo mediante inversiones que generen valor se pueden alcanzar objetivos de desarrollo productivo, como generación de empleo.

Es importante destacar entonces que según los resultados del ejercicio, los tres sectores con mayor número de empleo creados por un nivel dado de estímulo son el sector de agricultura, silvicultura y pesca; los servicios de alojamiento y alimentación; y los productos informáticos, electrónicos y ópticos.

3 <http://www.oecd.org/sti/ind/input-outputtables.htm>

Figura 1
Empleos creados (directos + indirectos) por \$1 millón de dólares
invertido en subactividades industriales



3

EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Es útil repasar ciertos términos a la vez que examinamos algunos de los beneficios tributarios existentes en Colombia que podrían ser beneficiosos para el desarrollo productivo. Empecemos: la carga tributaria de una industria puede reducirse mediante deducciones, descuentos de impuestos, ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, tarifas especiales o designando como renta exenta parte de su renta.

Así, en el contexto del impuesto a la renta, la base gravable es igual a los ingresos menos los costos de generar esos ingresos. Supongamos que una empresa tiene ingresos de 200 millones, costos de 100, y la tarifa del impuesto de renta es del 32%. Para permitirle pagar un impuesto cuya base gravable sea efectivamente la renta (las utilidades) hay que permitirle *deducir* 100 millones en costos; si no se permite esto, termina siendo un impuesto sobre el ingreso, como el ICA, y no un impuesto sobre la renta. Por otro lado, si se le permiten deducir costos que van más allá de sus costos económicos privados (quizá con el argumento de que el costo social de no invertir en dicha empresa es más alto que el costo privado de hacerlo), se le está permitiendo pagar, en la práctica, una tarifa efectiva menor sobre la renta. Por ejemplo: la ley 814 de 2003, artículos 16 y 17, les permite deducir a quienes donen o inviertan en la producción cinematográfica el 165% del valor invertido o donado. Así que, en el ejemplo anterior, una empresa sin ningún tipo de beneficio tributario debería pagar un impuesto de 32 millones sobre los 100 de utilidades que quedan al deducir los 100 millones de costos. Pero si se trata de una empresa que donó o invirtió 100 millones en producción cinematográfica, se le permite deducir 165 millones: es decir, se le gravaría como si sus utilidades hubieran sido de apenas 35 millones. A una tarifa del 32%, pagaría impuestos de solo 11,2 millones, mucho menos que los 32 millones que pagaría si fuera una em-

presa que no hiciera donaciones o inversiones en el sector cinematográfico.

Siguiendo con los descuentos tributarios –es importante entender cómo se diferencian de deducciones como la descrita–, se trata de aquellos que permiten restar algún monto del impuesto a cargo. Así, por ejemplo, el artículo 256 del Estatuto tributario les permite a quienes inviertan en proyectos de “investigación, desarrollo tecnológico o innovación” *descontar* una fracción de lo que invirtieron, es decir, restárselo al impuesto que deben pagar. Específicamente, pueden descontar del impuesto de renta el 25% de lo que hayan invertido en investigación, desarrollo tecnológico o innovación. Volviendo al ejemplo inicial, una empresa que no hiciera ningún tipo de inversión en desarrollo tecnológico debería pagar 32 millones en impuestos. Pero si sus 100 millones de costos son clasificables en su totalidad como inversión en desarrollo tecnológico, podría descontar 25 millones de su impuesto a cargo. Restándole 25 millones a los 32 millones que en principio debería pagar, termina pagando tan solo 7 millones, una tasa efectiva de tributación del 7% en este ejemplo en particular.

Los ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional son aquellos que, por alguna razón, el Estado ha determinado que no se tratan realmente de “renta” o utilidad de las empresas. Un ejemplo serían los pagos hechos por una compañía aseguradora para reemplazar un bien que se perdió en un incendio: a la empresa le entra dinero por este concepto, pero según el artículo 45 del Estatuto tributario no se trata de la misma manera que un ingreso obtenido por ventas de sus productos, porque no siendo una “renta” no se grava. Al igual que las deducciones, los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional se restan de los ingresos brutos para llegar a la base gravable. Así, por ejemplo, en lo re-

lacionado con el desarrollo productivo, los recursos asignados por el Estado a proyectos “de carácter científico, tecnológico o de innovación” no hacen parte de la base gravable sobre la cual se cobra el impuesto de renta. Volviendo al ejemplo ya planteado: una empresa con ingresos de 200 millones y costos de 100 millones pagaría impuesto de renta sobre los 100 millones de utilidades. ¿Qué pasa si esos 100 millones en costos los financió el Estado por medio de algún programa de apoyo al desarrollo científico? La empresa contará, al final del año, con 200 millones libres después de haber pagado todos sus costos. A una tarifa del impuesto sobre la renta del 32%, ¿paga 64 millones o 32 millones? Según el artículo 57-2 del Estatuto tributario, paga 32 millones.

Otra figura son las tarifas especiales. Por ejemplo, el artículo 240 del Estatuto tributario les otorga a los nuevos proyectos de parques temáticos, de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos construidos en municipios de menos de 200.000 habitantes una tarifa especial del impuesto de renta del 9%. Entonces, siempre volviendo al ejemplo original, si la empresa en cuestión es un parque temático con ingresos de 200 millones y costos de 100 millones, tiene una renta de 100, pero en vez de pagar 32 millones en impuestos como una empresa típica, paga tan solo 9 millones.

Por último, quedan las rentas exentas. A diferencia de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, estas sí se consideran una “renta”, pero el efecto es el mismo: a esta porción de los ingresos no se le grava. Un ejemplo es la llamada “economía naranja”: según el artículo 235-2 del Estatuto tributario, a las rentas de las empresas que hacen parte de este sector y que se constituyan antes del año 2022 no se les cobrarán impuestos por siete años.

En resumen, las deducciones, los ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, y las rentas exentas reducen la base gravable. Las justificaciones que se pueden esgrimir para justificar cada una de estas reducciones de la base gravable pueden ser –según el caso– razonables o no, pero su efecto es el mismo. Los descuentos tributarios son un monto que se resta del impuesto a cargo, no de la base gravable; y las tarifas especiales, como lo indica su nombre, no modifican la

base gravable, sino que reducen el impuesto a cargo cobrando un menor porcentaje de la base.

Aclarada la terminología, ¿cuáles son los principales incentivos tributarios que existen para fomentar el desarrollo productivo? Aparte del descuento del 25% del impuesto de renta por inversión en investigación, desarrollo tecnológico o innovación (artículo 256 del Estatuto tributario), el mismo artículo del Estatuto establece que los contribuyentes pueden descontar del impuesto de renta el 25% de las donaciones hechas al Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, el 25% de la remuneración del personal contratado que no haga parte de estos proyectos pero que tenga título de doctorado –lo cual podría implicar un conocimiento de punta que se difundiría a la producción nacional–, y el 25% de las donaciones hechas a las instituciones de educación superior y al Icetex (artículo 256 del Estatuto tributario). Además, las micro, pequeñas y medianas empresas pueden descontar del impuesto de renta (obtener un crédito fiscal) por el 50% de su inversión en “investigación, desarrollo tecnológico e innovación o vinculación de capital humano de alto nivel” (artículo 256-1 del Estatuto tributario). Y como se había mencionado, se consideran ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional las inversiones del Estado en proyectos de carácter científico, tecnológico o de innovación (artículo 57-2 del Estatuto tributario).

Cabe destacar, además, las principales apuestas sectoriales presentes en el sistema tributario colombiano. Están las relacionadas con el sector turístico, como el ya mencionado artículo 240 del Estatuto tributario, que otorga una tarifa especial del 9% en el impuesto a la renta para nuevos parques temáticos, de ecoturismo y agroturismo, y nuevos muelles náuticos; la renta exenta por quince años para los servicios hoteleros provistos en hoteles construidos entre 2002 y 2015, y la renta exenta por treinta años para los servicios provistos por hoteles remodelados en este periodo, renta exenta que a partir de 2017 pasó a estar gravada a una tarifa del 9% (artículo 207-2 del Estatuto tributario).

También están las relacionadas con el sector agrícola: no son ingresos constitutivos de renta ni ganancia ocasional los que provienen de subsidios del programa Agro Ingreso

Seguro (artículos 52 y 57-1 del Estatuto tributario); es renta exenta la que provenga de “inversiones que incrementen la productividad en el sector agropecuario, por un término de diez (10) años”, al igual que las rentas provenientes de la venta de energías limpias, estas últimas por quince años (artículo 235-2 del Estatuto tributario). Y cabe destacar igualmente numerosos beneficios para la producción de cine en Colombia: además de la deducción por inversiones o donaciones para producción cinematográfica ya mencionada, se consideran ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional los contratos celebrados entre empresas cinematográficas por películas rodadas parcial o totalmente en el país (ley 1556 de 2012 y artículo 2.10.3.3.1. del D. U. 1080 de 2015); y son rentas exentas hasta el 50% de las obtenidas por productores, distribuidores y exhibidores de cine

si la destinan a nuevas inversiones en el sector (artículo 46 de la ley 397 de 1997).

Dado lo anterior, sería difícil decir que nuestro sistema tributario ignora la importancia de invertir en desarrollo tecnológico y científico. La apuesta sectorial al turismo puede tener encadenamientos con otros sectores, al igual que la agricultura; la “economía naranja” es un término que, si bien es amplio y no proveniente de la literatura técnica, incluye industrias de gran potencial, como el desarrollo de *software* y productos intensivos en conocimiento. Más aún, es interesante verificar que estos incentivos tributarios coinciden con los sectores que nuestro ejercicio de la sección anterior sugerían que es importante potenciar.

4

EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO PRODUCTIVO INDUSTRIAL

El objetivo macroeconómico prioritario de las políticas públicas de Colombia debe ser la creación de empleo. El vehículo para lograrlo, como lo sugieren las experiencias en países desarrollados, es hacer uso del mercado e impulsar políticas de desarrollo industrial simultáneamente. Esta sincronía entre los objetivos (generación de empleo) y los medios para lograrlo (mercados y políticas industriales) puede ayudar a revelar relaciones productivas que no están generando valor a largo plazo en la economía colombiana, y descubrir nuevos procesos que generen valor. Hacer uso del mercado consiste no solo en introducir producciones industriales no exploradas dentro de las cadenas comerciales de valor nacionales e internacionales, sino que mediante la institución del mercado se puedan dar señales para corregir fallas de mercado y posibles externalidades negativas por medio de corrección de precios.

El diseño de un marco tributario acorde con lo anterior desempeña un papel vital en potencializar los objetivos de desarrollo industrial y las instituciones que lo van a llevar a cabo. Este documento ya mencionó que los diseños de marcos tributarios con objetivos de desarrollo industrial están enmarcados en la literatura como políticas industriales pasivas (Schneider, 2015). Lo cual no quiere decir que por sí solas sean menos efectivas, pero sí que tienen una limitación si no se sincronizan con objetivos macroeconómicos prioritarios. Usualmente las reformas tributarias se vinculan solo con objetivos fiscales (Felipe, 2015); sin embargo, un diseño integral de un marco tributario puede ayudar también a fomentar otro tipo de objetivos macroeconómicos como los que este documento presenta.

La literatura sobre marcos tributarios vinculados con objetivos de desarrollo industrial puede dividirse en dos: 1) un mecanismo directo que une marcos tributarios con

objetivos macroeconómicos prioritarios; y 2) un mecanismo indirecto por el cual las tarifas podrían ayudar a algún sector industrial de interés y eventualmente tener algún impacto en la redistribución de los ingresos y el aumento productivo de bienes y servicios.

Sobre el mecanismo indirecto, la literatura sobre incentivos tributarios para empresas públicas y privadas reporta resultados mixtos. Por un lado, los esquemas tributarios con enfoque empresarial han mostrado externalidades positivas significativas (Oughton et al., 2002), pero su efectividad ha sido limitada. A largo plazo la productividad empresarial en relación con bienes y servicios se explica por la capacidad de acumulación y crecimiento económico (con empleo), más que por incentivos tributarios (Chang y Andreoni, 2020). Esto mismo puede extenderse cuando los marcos tributarios se inclinan a fortalecer el acceso a capital para un sector industrial en particular. La evidencia en la literatura indica un impacto limitado en creación de empresas e innovación producto solamente de facilidades tributarias en el acceso a capital para empresas (Stiglitz y Lin, 2013), lo cual es consistente con lo anotado: el sistema tributario colombiano cuenta con incentivos tributarios a algunos de los sectores que nuestro análisis indica que son claves para el desarrollo productivo, y sin embargo es difícil decir que esté teniendo un éxito rotundo.

Entre los mecanismos indirectos de políticas industriales que mejores resultados han traído a largo plazo están, quizá, los marcos tributarios basados en y para la investigación y desarrollo (I+D), y en aprendizaje para incrementar el capital humano –para lo cual Colombia también cuenta con incentivos tributarios importantes–. Buigues y Cohen (2020) reportan, por ejemplo, que, entre algunas críticas a las políticas industriales, las dedicadas a incrementar el potencial humano y la productividad

empresarial con base en innovación son las que más impacto tienen a largo plazo.

Entre los usos directos de los marcos tributarios para impulsar objetivos de desarrollo industrial se encuentran sin lugar a duda los que motivan directamente a crear empleo. La evidencia indica que políticas industriales y un marco tributario dirigido explican causalidad en la creación de empleo (Crisuolo et al., 2019). Este efecto sobre la creación de empleo es más notorio en pequeñas empresas o en las que estén empezando su vida empresarial, que en empresas más grandes. Lo anterior indica que los marcos tributarios enfocados a pequeñas empresas y dirigidos a crear empresa podrían ser más eficientes. Otro uso directo de un marco tributario se dirige a políticas industriales que ayuden a promover la competencia y, también, el empleo (Aghion et al., 2015). La evidencia indica que incentivos tributarios a empleos con salarios más bajos pueden mejorar la competitividad de industrias seleccionadas, lo que en últimas induce a la creación de más empleo: ver el programa CICE de Francia (*Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*) (Buiques y Cohen, 2020). Competencia aquí debe entenderse no solo como la habilidad de industrias/empresas de desempeñarse en relación con otras firmas, sino también como la capacidad de que los precios y/o la producción de bienes y servicios se realice en ambientes con limitación de ejercicio de poder de mercado. Por ejemplo, desde mediados del siglo pasado Japón es ampliamente reconocido como un caso exitoso de implementación de políticas industriales y monitoreo de ejercicio de poder de mercado entre industrias (Chang et al., 2013).

La siguiente sección complementa esta, presentando algunos casos reportados en la literatura sobre políticas industriales y marcos tributarios dirigidos hacia políticas de desarrollo económico.

4.1 ¿HA SERVIDO LA COMBINACIÓN DE POLÍTICAS INDUSTRIALES Y MARCOS TRIBUTARIOS DIRIGIDOS?: EVIDENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Las experiencias internacionales de casos exitosos de la implementación de marcos tributarios han sido aquellas

en las que se han sincronizado con objetivos de desarrollo industrial y han incrementado el capital humano. La República de Corea es quizás un ejemplo notorio de lo anterior: por medio de una política pública de desarrollo el gobierno decidió incentivar industrias con mano de obra intensiva y bienes de fin último (Felipe, 2015). Para ello, estimuló inversiones en investigación y desarrollo que generaran valor agregado y se vieran reflejadas en exportaciones.

La introducción de marcos tributarios en políticas industriales no necesariamente tiene un costo fiscal, dado que su mercado relevante es hacia industrias y actividades económicas nacientes, por lo que en principio no tiene un impacto en el presente para el tesoro. Por ejemplo, en Estados Unidos en la importación de equipos y maquinaria para industrias tecnológicas (Chang et al., 2013) o asociadas a industrias verdes (Felipe, 2015). En Colombia una experiencia similar se ha venido dando a cabo luego de la expedición de la ley 1715 de 2014 que establece incentivos tributarios para la importación y el desarrollo de la expansión de la capacidad de generación de energías alternativas no convencionales.

Entre las políticas industriales exitosas las que resaltan más en la literatura son las que tienen una orientación para proteger y crear empleo. Precisamente por evidenciar desarrollo económico mediante la protección de relaciones laborales con las productivas, algunos países continúan impulsándolas, incluso como mecanismos de reactivación. Alemania es un ejemplo de esto: durante las crisis de mediados de la década de 1970, principios de la de 1980 y comienzos de la de 1990, las oficinas regionales de trabajo recurrieron ampliamente a subsidios para jornadas laborales más cortas o incluso a planes de jubilación anticipada para mantener bajo el desempleo (Chang et al., 2013). Actualmente, Alemania impulsa sus planes de reactivación económica basada en industrias de mano de obra intensiva y que generen valor a la economía, como las industrias asociadas al crecimiento verde⁴.

4 <https://blogs.worldbank.org/climatechange/planning-economic-recovery-covid-19-coronavirus-sustainability-checklist-policymakers>

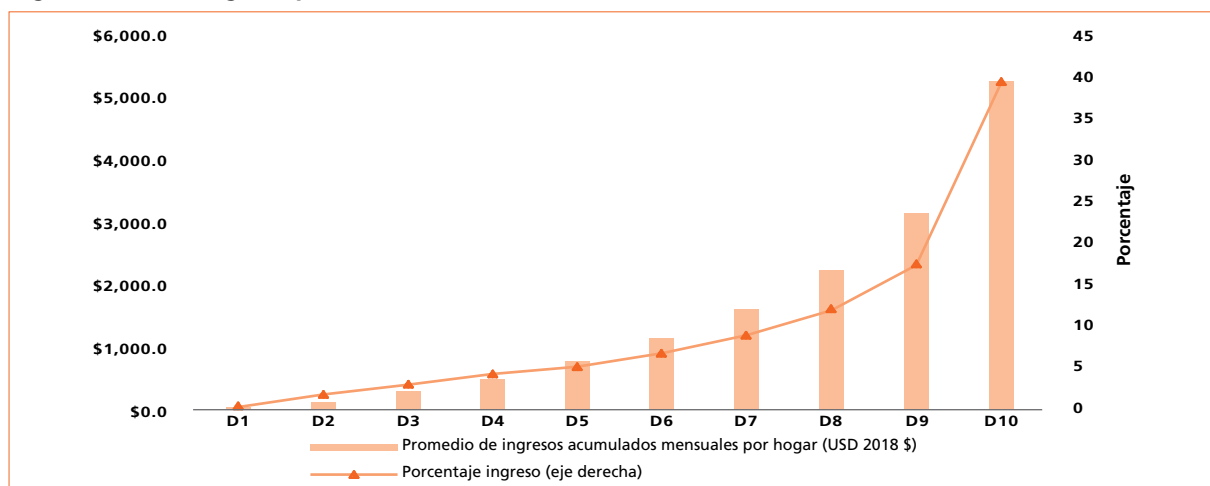
4.2 VALOR ECONÓMICO Y MARCOS TRIBUTARIOS EFICIENTES

Si quiere seguir avanzando en el cumplimiento de objetivos de un país desarrollado, Colombia tiene que adoptar una estrategia de crecimiento diferente. Se podrían analizar distintos indicadores, pero quizás el más diciente son las altas tasas de desempleo, que incluso se tenían antes de la crisis económica de principios de 2020. La prioridad en las políticas públicas actuales debería ser la reducción del desempleo por medio de estrategias que generen valor a largo plazo. Este documento discutió distintas políticas de desarrollo industrial, no solo porque han mostrado ser exitosas en países con saltos significativos en niveles de desarrollo como Corea, sino por su afianzamiento en otros países desarrollados como Alemania o Estados Unidos. La adopción de cambios estructurales en marcos tributarios debería estar sincronizada, al menos, con la reducción del desempleo y la promoción de actividades económicas que generen valor a largo plazo.

La figura 1 muestra evidencia sobre las relaciones productivas del país, indicando cuáles podrían ser las que generen más empleo y más valor para la economía. Por ejemplo, la dependencia de industrias extractivas (v. g., petróleo, gas, minería) no solo ha mostrado problemas en su valor al desarrollo económico (Mehlum et al., 2006; Ocampo, 2020), sino también pérdida en la oportunidad de creación de empleo por medio de industrias verdes que las reemplacen.

Con respecto a las industrias que podrían generar valor a largo plazo y generen más empleo que actividades extractivas, se puede dar como ejemplo las industrias verdes. Los marcos tributarios en este aspecto podrían impulsar este desarrollo. La reforma tributaria de 2016 introdujo un impuesto al carbono incompleto. Si se asume un precio del carbono de \$USD 5,4/tCO₂ (aproximadamente al valor actual), se deberían estar recaudando \$1,2 billones de pesos anuales (asumiendo TRM 3.600) por todas las emisiones distintas a carbón/coque. Si se incluyen todas las emisiones el recaudo sería de \$1,5 billones. Es decir, el país está dejando de percibir al menos \$300 mil millones de pesos al año solo por no incluir al carbón dentro del impuesto al carbono. Si se aumenta el impuesto al carbono en \$USD 1/tCO₂ y se deja el resto constante (incluidas las emisiones totales incluido carbón), el recaudo extra sería de unos \$280 mil millones de pesos. Este impuesto es incompleto también porque no es redistributivo en función del nivel de ingresos por hogares (ver figura 2). En ausencia de una devolución del impuesto al carbono a las familias más pobres, mitigando posibles incrementos en el gasto de los hogares por gastos en energía (~5% según estimaciones del Dane), el impuesto al carbono podría exacerbar los niveles de desigualdad en el país (ver figura 2). Este es un ejemplo de cómo un marco tributario podría corregir fallas de mercado, con carácter progresivo en la redistribución del ingreso, y motivando cambios estructurales en actividades económicas que generen valor y empleo.

Figura 2
Ingresos de los hogares por deciles (mensual)*



* Cálculo basado en Dane, Encuesta hogares.

5

REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL DESARROLLO PRODUCTIVO: MÁS ALLÁ DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Hay razones de peso para pensar que las exportaciones de productos que propician la difusión del conocimiento y tienen complementariedades con la producción de otros bienes y servicios impulsan el crecimiento económico, generando un círculo virtuoso en el cual el crecimiento, a su vez, lleva al aumento de este tipo de exportaciones (Ocampo, 2020). Más aún, si los costos fijos de producir y exportar este tipo de bienes y servicios son altos, la incertidumbre con respecto a las tasas de cambio futuras se puede ver acrecentada en países que, como Colombia, exportan principalmente *commodities* sujetos a una gran volatilidad, lo cual a su vez da volatilidad a la tasa de cambio y desestimula la inversión en industrias exportadoras con externalidades positivas. Como lo hemos visto en la discusión precedente, un sistema tributario orientado al desarrollo productivo puede contribuir a solucionar algunos de estos problemas, pero es razonable pensar que se necesiten otras políticas, menos pasivas, orientadas a transformar las estructuras productivas de la economía.

Por ejemplo, en la medida en la que haya mercados incompletos de cubrimiento del riesgo cambiario a largo plazo, y en la medida en la cual no haya “capital paciente” dispuesto a apostarle a los sectores en los cuales hay ventajas comparativas dinámicas, o a invertir en investigación y desarrollo para potenciar dichos sectores, es indispensable corregir estas fallas de mercado por medio de políticas públicas.

Es de destacar que esta línea argumentativa ha sido adoptada oficialmente por el Gobierno nacional en documentos como el Conpes 3866 de 2016, que establece lineamientos generales para tomar este tipo de medidas. Más aún, hay políticas públicas que recogen este tipo de medidas; por ejemplo, Colombia ha contado con fondos que buscan estabilizar el precio del petróleo, con bancos

de desarrollo, beneficios tributarios para la inversión en investigación y desarrollo, y con apuestas sectoriales a productos intensivos en conocimiento, como la llamada “economía naranja” impulsada por el gobierno actual.

En resumen, no parece haber grandes desacuerdos de principios entre quienes proponen un sistema tributario enfocado a la política industrial, al igual que otros como los discutidos en este documento, y los hacedores de políticas públicas en Colombia. En la medida en la que estas políticas no han logrado sus objetivos –el peso colombiano continúa fluctuando de manera dramática con las subidas y bajadas del precio del petróleo, la inversión en investigación y desarrollo no parece ser un fuerte del país pese a los beneficios tributarios existentes, y no es claro si las distintas apuestas sectoriales nos tienen en el camino a convertirnos en una potencia turística, agrícola o tecnológica–, la principal discusión parece ser entender cómo la utilización de los principios descritos se queda corta a la hora de implementarse.

En el marco institucional colombiano es importante examinar entonces la implementación de distintas políticas de desarrollo productivo, tanto las tributarias como las no tributarias. Una manera efectiva de mitigar las potenciales consecuencias negativas de los choques del precio del petróleo y otros productos minero-energéticos sería, por ejemplo, el diseño de una política de esterilización de los choques al precio del petróleo basado en un análisis detallado de las características institucionales de, por ejemplo, el fondo del petróleo de Noruega. Quizá podría considerarse la posibilidad de otorgar el manejo de un fondo así a un organismo independiente del poder Ejecutivo, semejante al Banco de la República, cuyo mandato fuera exclusivamente prevenir el tipo de fluctuaciones cambiarias a las cuales estamos acostumbrados. Por otro lado, el Banco de la República podría adoptar una polí-

tica cambiaría que enfatizara la estabilidad de la tasa de cambio a largo plazo, aislándola de los efectos de las fluctuaciones en los precios de los *commodities*, y quizá fijándola a la moneda de nuestro principal mercado de exportación, incluso sin la necesidad de un fondo de recursos minero-energéticos independiente del Gobierno nacional.

Tener una tasa de cambio fija no violaría ninguna norma de la llamada ortodoxia económica que predomina entre la tecnocracia colombiana. Simplemente habría que tener en cuenta que, como es bien sabido, la teoría económica y la experiencia internacional demuestran que a largo plazo es posible tener únicamente dos de las tres siguientes cosas: una tasa de cambio fija, control sobre la política monetaria nacional –la cual es útil para contrarrestar las fluctuaciones del ciclo económico que conllevan aumentos indeseables en el desempleo durante las recesiones–, o libertad de movimiento de capitales. Si se quiere tener una tasa de cambio fija frente a nuestros mercados de exportación, que provea estabilidad a largo plazo a los exportadores cuyas actividades tienen las externalidades positivas y complementariedades que se discuten en este documento, habría que considerar la posibilidad de renunciar al control absoluto de nuestra política monetaria –lo cual requeriría decisiones difíciles en algunos casos, como no estimular el empleo con política monetaria durante las recesiones–. Dicho eso, una tasa de cambio fija tiene el potencial de ser mucho más llevadera si se fija a la moneda de una economía cuyos ciclos económicos estén alineados de cerca con los nuestros, por lo cual la política monetaria del país en cuestión –probablemente los Estados Unidos– serviría para contrarrestar las recesiones económicas nacionales sin necesidad de renunciar a la tasa de cambio fija. Países como Dinamarca, por ejemplo, tienen tasas de cambio fijas frente al euro, política que parece haber sido bastante sostenible.

Si a causa de lo anterior se quiere tener una tasa de cambio fija sin renunciar al control nacional de la política monetaria, la opción que queda es controlar el libre movimiento de capitales: impedir que entren y salgan divisas extranjeras según lo deseen los dueños de estas divisas. Dadas las experiencias latinoamericanas con este tipo de políticas, sería importante justificar por qué se

tendría más éxito que países como Argentina, que en el intento de controlar el flujo de capitales se ha visto sujeta a los ataques de especuladores internacionales y ha sufrido frecuentes devaluaciones de gran magnitud, generando choques negativos para la economía. Más aún, el control del Gobierno sobre el flujo de capitales pondría en manos de este la decisión de qué inversionistas extranjeros vienen al país y cuáles no: en la medida en la cual se desconfíe en el criterio del Gobierno para tomar estas decisiones, una política de este tipo podría encontrar bastante resistencia. Si hay que elegir dos de tres entre tasa de cambio fija, control de la política monetaria y libre flujo de capitales, es posible que tener una tasa de cambio fija y ceder el control sobre la política monetaria sea la opción más alcanzable.

En cuanto a las políticas de “capital paciente”, como se ha mencionado, Colombia ya cuenta con bancos de desarrollo que operan como bancos de segundo piso –bancos que les prestan a los bancos que interactúan con los clientes–. Podría debatirse si es conveniente implementar una política más cercana al cliente, en la cual el gobierno tome, por intermedio de sus bancos de desarrollo, un papel más activo en elegir qué actividades financia y cuáles no. El diseño de un sistema justo y transparente de elección de apuestas productivas, libre de clientelismo y de favoritismo, es un reto sustancial, y es posible que se encuentre con la resistencia de quienes consideran que las instituciones colombianas favorecen sistemáticamente a un grupo de élites extractivas y que, sin cambios institucionales mayores, una política de inversión directa en industrias “ganadoras” terminaría favoreciendo intereses particulares y clientelistas. Sin embargo, más que un obstáculo insalvable para establecer este tipo de funciones para los bancos de desarrollo, sería indispensable responder a estas objeciones con diseños institucionales que aliviaran las preocupaciones de captura por parte de intereses particulares.

Con respecto a las políticas tributarias que complementarían todo lo anterior, uno de los principales aspectos por mejorar sería poner condiciones claras de éxito a quienes se benefician de estas políticas, al igual que imponerles a las industrias favorecidas condiciones claras de “graduación”. Por ejemplo, los beneficios a las industrias hotelera, agrícola o de “economía naranja” no

contemplan mayores condiciones para mantenerlos, por lo cual se incurre en altos costos tributarios sin tener expectativas claras acerca de los retornos esperados para la economía nacional. En resumen, más que políticas aza-

rosas que de vez en cuando le dan algunos beneficios a ciertos sectores, si se va a implementar una política industrial debe estar atada a metas macroeconómicas concretas y medibles.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson.** 2006. "Economic backwardness in political perspective". *Am. Polit. Sci. Rev.* 100 (1), 115-131. <https://doi.org/10.1017/S0003055406062046>
- Aghion, P., M. Dewatripont, L. Du, A. Harrison y P. Legros.** 2015. "Industrial Policy and Competition: Disproving A Fallacy". *Am. Econ. J. Macroecon.* 7, 1-32.
- Aiginger, K. y D. Rodrik.** 2020. "Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century". *Journal of Industry, Competition and Trade.* 20, 189-207.
- Aslanli, K.** 2015. "Fiscal sustainability and the State Oil Fund in Azerbaijan". *J. Eurasian Stud.* 6, 114-121. <https://doi.org/10.1016/j.euras.2015.03.004>
- Brennan, G. y J. M. Buchanan.** 1980. *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution.* www Document. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/us/academic/subjects/economics/public-economics-and-public-policy/power-tax-analytic-foundations-fiscal-constitution?format=HB&isbn=9780521233293>. Consultado el 10. 9. 20.
- Buigues, P.-A. y E. Cohen.** 2020. "The Failure of French Industrial Policy". *J. Ind. Compet. Trade.* 20, 249-277. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00325-0>
- Chang, H.-J., A. Andreoni y M. L. Kuan.** 2013. "International industrial policy experiences and the lessons for the UK". *Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 4.*
- Chang, H. y A. Andreoni.** 2020. "Industrial Policy in the 21st Century". *Development and Change.* 51 (2), 324-351. <https://doi.org/10.1111/dech.12570>
- Cherif, R. y F. Hasanov.** 2019. "The Return of the Policy that Shall not Be Named: Principles of Industrial Policy". *IMF Work. Pap.* 074. <https://doi.org/10.5089/9781498305402.001>
- Criscuolo, C., R. Martin, H. G. Overman y J. van Reenen.** 2019. "Some causal effects of an industrial policy". *Am. Econ. Rev.* 109 (1), 48-85. <https://doi.org/10.1257/aer.20160034>
- Dobb, M. y A. Gerschenkron.** 1964. "Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays". *Econ. J.* 74 (296), 1001-1003. <https://doi.org/10.2307/2228863>
- Felipe, J. (ed.)** 2015. *Development and Modern Industrial Policy in Practice. Issues and Country Experiences.* Asian Development Bank. <https://doi.org/10.4337/9781784715540>
- Gerschenkron, A.** 1962. "Economic Backwardness in Historical Perspective". www Document. Consultado el 10. 9. 2020.
- Gregory, P. R.** 1977. "Russian Industrialization and Economic Growth: Results and Perspectives of Western Research". *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas.* 25 (2), 200-218.
- Lane, N.** 2020. "The New Empirics of Industrial Policy". *J. Ind. Compet. Trade.* 20, 209-234. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00323-2>
- Leontief, W.** 1986. *Input-Output Economics.* Oxford University Press. https://www.google.com/books/edition/Input_Output_Economics/HMnQ-CwAAQBAJ?hl=en&gbpv=0 Consultado el 10. 10. 2020.

- Mazzucato, M.** 2016. "From market fixing to market-creating: A new framework for innovation policy". *Ind. Innov.* 23 (2). <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124>
- Mehlum, H., K. Moene y R. Torvik.** 2006. "Institutions and the resource curse". *The Economic Journal.* 116 (508), 1-20. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01045.x>
- Miernyk, W. H.** 2020. "The Elements of Input-Output Analysis". *Web B. Reg. Sci.* West Virginia Univ. <https://doi.org/10.2307/2552761>
- Miller, James C. III et al.** 1984. "Industrial Policy: Reindustrialization through Competition or Coordinated Action?". *Yale J. Regul.* 2, 1-37.
- Ocampo, J. A.** 2020. "Industrial Policy, Macroeconomics and Structural Change". *CDEP CGEG Work. Pap. Ser.*
- Oughton, C., M. Landabaso y K. Morgan.** 2002. "The regional innovation paradox: Innovation policy and industrial policy". *J. Technol. Transf.* 27, 97-110. <https://doi.org/10.1023/A:1013104805703>
- Rodrik, D.** 2014. *Green industrial policy.* *Oxford Review of Economic Policy.*
- Schneider, B. R.** 2015. *Designing industrial policy in Latin America: Business-State relations and the new developmentalism.* Palgrave Macmillan. New York. <https://doi.org/10.1057/9781137524843.0001>
- Schumpeter, J. A.** 1934. *The Theory of Economic Development.* www Document. Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674879904>. Consultado el 10. 8. 2020.
- Stiglitz, Joseph E. y J. Y. Lin.** 2013. *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology.*

ACERCA DE LOS AUTORES

Camilo Gallego. Tiene pregrado y posgrado en ingeniería eléctrica por la Universidad Tecnológica de Pereira, con maestría en economía por la Universidad de Massachusetts, Amherst. Candidato a doctor en economía de la misma universidad, es *fellow* de Fulbright-Colombia y del Political Economy Research Institute de la Universidad de Massachusetts. Trabajó como asesor del director ejecutivo de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (Creg) y como asesor del viceministro de Energía. Sus investigaciones académicas han recibido premios del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia dentro del programa Jóvenes Investigadores.

Luis Carlos Reyes Hernández. Estudió economía e historia en la Universidad Internacional de la Florida y es magister y doctor en economía por la Universidad Estatal de Michigan. Director y cofundador del Observatorio Fiscal y profesor asociado de economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Su investigación se centra en materias de desarrollo económico, economía pública y microeconomía aplicada.

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels
Representante de la FES Colombia

María Fernanda Valdés
Coordinadora de proyectos
mvaldes@fescol.org.co

Bogotá, mayo de 2021

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org>

