

Ceremonia de entrega Premio Juan Luis Londoño

Marzo 25 de 2015

Por: Daniel Mejía

Buenas noches. Quiero comenzar agradeciendo a todos por estar acá esta noche, compartiendo conmigo un momento muy importante en mi carrera como economista y académico. Es una gran alegría ver acá a tantas personas que respeto y admiro, a mis colegas y amigos y, por supuesto, a las personas más importantes en mi vida: mi familia.

Recibir la Medalla Juan Luis Londoño es un gran honor. Este es un premio que muchos economistas y científicos sociales en Colombia merecen. Por esto, quiero agradecer la generosidad de la Fundación Juan Luis Londoño, de su familia y del jurado por haberme escogido en esta oportunidad para recibir esta distinción.

Tuve la fortuna de conocer e interactuar con Juan Luis, por allá a finales de los 90s. Juan Luis fue mi profesor en la materia de tesis de la maestría en economía en Los Andes. Recuerdo bien que Juan Luis llegaba a clase, se quitaba los zapatos, el saco, la corbata, se desabotonaba la camisa, y afortunadamente paraba ahí... Paso seguido, arrancaba a dar vueltas sin parar; muchos terminábamos la clase con torticollis por tratar de seguirlo alrededor del salón. Su energía era simplemente impresionante. Como muchos estudiantes en ese punto, yo estaba completamente perdido en la búsqueda de un tema para escribir mi tesis. Tanto, que comencé el semestre

queriendo estudiar las fuentes externas de financiación de la inversión en los países y terminé haciendo un modelo de teoría de juegos para entender las interacciones estratégicas que surgen en las negociaciones para la liberación de personas secuestradas. Muerto del miedo, y a pocas semanas de acabarse el semestre, le conté a Juan Luis que ya no iba a hacer mi tesis en temas de economía internacional y flujos de capitales, sino que iba a tratar de adaptar un modelo de teoría de juegos para entender las dinámicas y disyuntivas que surgen en las negociaciones para la liberación de secuestrados. Recuerdo bien la respuesta de Juan Luis. Me dijo: Usted puede hacer el modelo que quiera, pero tiene que ir a País Libre, conseguir que le den los datos que tienen sobre la situación del secuestro en Colombia, y antes de que se acabe el semestre, mostrarme los patrones en los datos (lo que los economistas llamamos los “hechos estilizados”) que motivan la construcción de un modelo teórico para entender este problema en Colombia. Juan Luis tenía razón. El secuestro en Colombia a finales de los 90s no podía quedarse en una curiosidad teórica. Sólo en ese año, 1999, los grupos criminales habían secuestrado a más de 3.300 personas en Colombia.

Mi agenda de investigación ha estado enfocada en estudiar dos temas principales: el narcotráfico y la política de drogas, y la criminalidad en Colombia. Siendo parte de una generación que pasó la época del colegio viendo las noticias sobre las bombas y asesinatos ordenados por los carteles del narcotráfico, la universidad viendo los secuestros y ataques de las FARC y los primeros años de vida laboral viendo las masacres y atrocidades paramilitares, creo que no es difícil explicar por qué me interesé por tratar de entender estos temas.

El narcotráfico en Colombia es un negocio que mueve varios miles de millones de dólares al año. Para 2008, estimábamos que a la economía colombiana entraban casi \$8.000 millones de dólares producto del narcotráfico, cerca del 2,5% del producto interno bruto. Las estimaciones más recientes que hemos hecho, muestran que el narcotráfico en Colombia se ha reducido, y hoy mueve cerca de \$5.000 millones de dólares, casi el 1.3% del PIB. Sin mucho temor a equivocarnos, creo que podemos afirmar que el narcotráfico ha sido el principal motor de la violencia y la criminalidad organizada en Colombia en las últimas décadas. Claro, el conflicto y la violencia en Colombia anteceden la llegada del narcotráfico, pero su auge en la década de los 80s y 90s hizo posible que los grupos criminales se fortalecieran, y como consecuencia, que Colombia llegara a ser durante la década de los 90s el país más violento de la región y uno de los más violentos del mundo. Nadie puede hoy negar que Colombia lo ha intentado todo para combatir el narcotráfico. Desde 1994, se han fumigado con glifosato más de 2 millones de hectáreas con cultivos de coca y más de 1,900 toneladas métricas de cocaína han sido incautadas. Desde 1997, las autoridades colombianas han detectado y destruido más de 28.000 laboratorios para el procesamiento de cocaína. Cientos (o incluso miles) de personas de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico han sido detenidos o dadas de baja con el objetivo de desarticular los carteles del narcotráfico. Esta guerra le ha costado al país muchísimos recursos materiales y humanos. Sólo en el componente militar y de reducción de oferta del Plan Colombia, el país, con financiación parcial del gobierno de Estados Unidos, ha invertido, en promedio, cerca de \$1.2 billones de dólares al año para reducir la oferta de

drogas y atacar los grupos criminales vinculados al narcotráfico. Para poner esta cifra en perspectiva, el costo anual promedio durante la década pasada de Familias en Acción, el programa de transferencias condicionadas más grande del gobierno colombiano y cuyo objetivo es aliviar la pobreza extrema, es de aproximadamente 0,37% del PIB. En el componente militar del Plan Colombia durante la década pasada, el país invirtió cerca de 3 veces esta cifra por año; es decir, cerca del 1,1% del PIB por año. Pero este no ha sido el mayor costo que ha pagado Colombia en la guerra contra el narcotráfico. Algunas estimaciones que se derivan de nuestros trabajos indican que el auge del narcotráfico y la intensificación de la guerra contra las drogas, sólo desde 1994, logran explicar cerca del 25% del nivel de la tasa de homicidios promedio observada en las últimas dos décadas, lo que se significa, en promedio, 3,800 asesinatos adicionales por año producto del narcotráfico. Estas cifras implican que en ausencia del auge del narcotráfico observado en Colombia en las últimas décadas, la tasa de homicidios a finales de la década pasada no habría sido de 35 por cada 100,000 habitantes, sino de 26, que es precisamente la tasa de homicidios promedio de América Latina. Dados estos enormes esfuerzos, ¿Cuál ha sido la evolución del narcotráfico en los últimos años?, ¿Qué tanto hemos avanzado en confrontar este fenómeno? ¿Qué ha funcionado, qué no y a qué costo en materia de políticas antidroga en Colombia? Estas han sido las preguntas que han guiado una parte importante de nuestra agenda de investigación en los últimos años.

La segunda parte de mi agenda de investigación se ha enfocado en estudiar la criminalidad urbana y en evaluar algunas de las políticas que se han diseñado para confrontarla. En este campo, los trabajos de Juan Luis con

Rodrigo Guerrero fueron pioneros en Colombia y en la región. Juan Luis y Rodrigo Guerrero estimaban, a finales de los 90s, que los costos de la violencia y la criminalidad en la región eran de aproximadamente 14,2% del producto interno bruto; para Colombia, en su peor momento, las estimaciones de Juan Luis indicaban que los costos del crimen y la violencia podían llegar al 24,7% del PIB. Estimaban también que cerca de 140.000 personas por año eran asesinadas en la región, y que cada latinoamericano perdía, en promedio, 3 días de vida saludable por año como consecuencia de la violencia y la criminalidad. A pesar de la magnitud del problema, Juan Luis siempre se apartó de visiones nihilistas según las cuales mientras no se atacaran los problemas estructurales de pobreza y desigualdad, iba a ser imposible reducir los índices de criminalidad y violencia. En lugar de caer en posturas pesimistas, los trabajos de Juan Luis en esta materia proponían “una aproximación pragmática, basada en la observación cuidadosa de la realidad, más que en la pura elucubración teórica y contingente de las opciones de aplicación de políticas”. Proponían, por ejemplo, una combinación de políticas que buscaran mejorar la eficacia de la policía y la justicia, con políticas que mediante mejores programas educativos previnieran la entrada de jóvenes marginados en actividades delictivas. Creo que una parte muy importante de los enormes avances que Colombia ha hecho en reducir el crimen violento en los últimos 15 años se deben a posturas que hemos asumido los colombianos frente a este tema y que, como la de Juan Luis, se alejaron de posturas fatalistas que implícitamente dejaban poco campo de acción para diseñar planes y programas específicos para enfrentar la criminalidad y la violencia. Como describiré más adelante, nuestros trabajos

de investigación más recientes han estado enfocados en evaluar algunas de las estrategias que se han implementado en Colombia para confrontar los problemas de inseguridad urbana.

Son muchas las personas que han influenciado mi carrera como economista y mi interés por estudiar estos temas. Carlos Esteban Posada, más allá de enseñarme economía, me enseñó algo mucho más importante: a pensar como economista. Carlos Esteban ha sido el mentor de muchos economistas colombianos, incluido Juan Luis. Carlos Esteban ve *trafe-offs*, costos de oportunidad y agentes optimizando en todas partes. No en vano decíamos que él es el agente representativo del que hablan los libros de texto en economía. Es a él y a Jota Uribe a quienes les debo el empujón para tomar la decisión de irme a hacer el doctorado e intentar hacer una carrera como economista académico. Herschel Grossman, ya en el doctorado, me enseñó a aplicar el andamiaje teórico de la economía para entender los problemas de violencia, criminalidad y la apropiación ilegal. Fue con él con quien escribí mi primer trabajo sobre la guerra contra las drogas en Colombia. Recuerdo bien que Grossman nunca había escrito un trabajo sobre economía de conflictos que tuviera una parte empírica, pero cuando ya teníamos el modelo sobre la guerra contra los productores de drogas en Colombia casi terminado, le apliqué la misma estrategia que Juan Luis me había aplicado unos años atrás, y logré convencerlo de que lleváramos el modelo a los datos (que lo calibráramos, en el argot de los economistas): le dije que la guerra contra los productores de drogas en Colombia no podía quedarse en una curiosidad teórica. Cuando le mostré los primeros resultados de las calibraciones, parecía un niño de 6 años yendo a Disney por primera vez. No quería parar

de preguntarle cosas al modelo vía las calibraciones y simulaciones.

Infortunadamente, como Juan Luis, Grossman se murió antes de tiempo. En una conferencia en la que estábamos presentando por primera vez nuestro trabajo le dio un infarto fulminante que se lo llevó.

Cuando regresé al país en el 2006, inicialmente al grupo de investigaciones del Banco de la República y a partir de 2007 a la Facultad de Economía de Los Andes, continué trabajando en expandir y refinar modelos económicos que nos ayudaran a entender las dinámicas de la guerra contra las drogas, los incentivos que enfrentan los agentes involucrados en esta guerra, así como sus resultados y costos directos y colaterales. Recién llegado a Los Andes en 2007, tuve la fortuna de conocer a mi gran amigo y socio intelectual en la agenda de investigación sobre política de drogas, criminalidad y violencia por la cual hoy estoy recibiendo la medalla Juan Luis Londoño: Pascual Restrepo. En ese momento Pascual era un estudiante de 6to semestre de economía; hoy, ya está próximo a terminar su doctorado en economía en MIT. Con Pascual inicialmente expandimos y sofisticamos el trabajo sobre la guerra contra las drogas que había trabajado con Grossman unos años atrás, lo que nos permitió hacer una evaluación de la efectividad, eficiencia y costos de las políticas de reducción de oferta de drogas implementadas bajo el Plan Colombia. Este trabajo muestra que mientras las políticas de reducción de oferta enfocadas en atacar el primer eslabón de la cadena de producción de cocaína (los cultivos de hoja de coca) son bastante inefectivas y costosas, las políticas de interdicción, es decir la detección y destrucción de los laboratorios utilizados para el procesamiento de cocaína y las incautaciones de grandes envíos de cocaína hacia los países consumidores, tienen una

efectividad más alta y unos costos menores para el país. Claro, es más fácil detectar y destruir un cultivo de coca que un cristalizadero para el procesamiento de cocaína, pero incluso cuando esto es tenido en cuenta, todos los análisis de costo-efectividad que se derivaban de las estimaciones del modelo señalaban que el país estaba poniendo demasiados recursos en una política inefectiva como la aspersión y muy pocos recursos en las políticas de interdicción. Por este trabajo recibimos el Premio Germán Botero de los Ríos de Fedesarrollo en el año 2008. En este mismo auditorio, hace ya casi 7 años, presentamos los resultados de este trabajo, y Juan Carlos Pinzón, entonces viceministro de Defensa, fue quien comentó los resultados. Como describiré más adelante, no sé si por coincidencia o porque le “pararon bolas” a nuestros resultados, entre 2007 y 2008 el gobierno colombiano empezó a reducir la aspersión aérea de cultivos ilícitos y a aumentar los esfuerzos de interdicción.

Este trabajo luego lo expandimos, con Pascual y Maria José Uribe, para incorporar una tercera estrategia de reducción de oferta: los programas de desarrollo alternativo. Infortunadamente, los resultados de este trabajo mostraban que los programas de sustitución de cultivos mediante programas de desarrollo alternativo eran aún más ineficientes que la aspersión como mecanismo para reducir los cultivos ilícitos. La falta de integralidad de estos programas, así como problemas de ejecución y acompañamiento a las familias beneficiarias, resultaban en que estos programas no eran sostenibles en el tiempo y tenían resultados muy pobres en consolidar zonas libres de coca o en reducir de manera sostenida el área cultivada. No creo que el desarrollo alternativo sea una política equivocada en sí misma, sino que por

problemas de diseño y ejecución los resultados obtenidos usando esta estrategia han sido muy pobres en Colombia.

Los dos trabajos más recientes en esta agenda de investigación se han enfocado en evaluar los efectos directos y colaterales de las campañas de aspersión aérea como mecanismo para reducir la oferta de cocaína que sale de Colombia. En uno de estos trabajos, con Sandra Rozo y con Pascual, evaluamos el efecto que tienen las aspersiones con glifosato sobre el área cultivada con coca. Los resultados de este trabajo muestran que por cada hectárea fumigada con glifosato, los cultivos de coca se reducen entre 0.02 y 0.06 hectáreas. Esto significa que para eliminar una hectárea cultivada con coca, hay que fumigar, en promedio, 32 hectáreas. Este es un efecto muy pequeño y muestra que las aspersiones con glifosato son bastante ineficientes en su objetivo de reducir los cultivos ilícitos de manera sostenida. El costo medio de fumigar cada hectárea con glifosato es de aproximadamente \$2.500 dólares. Con una efectividad promedio del 4%, esto significa que eliminar una hectárea cultivada con coca utilizando la aspersión con glifosato le cuesta a EE.UU. y a Colombia cerca de \$60.000 dólares.

En un trabajo relacionado, que hicimos con Adriana Camacho, evaluamos el efecto que las campañas de aspersión con glifosato tienen sobre la incidencia de algunas enfermedades y sobre las pérdidas no deseadas de embarazos. Para esto, nos enfocamos en aquellas enfermedades y condiciones médicas que la literatura médica ha identificado que pueden ser afectadas por la exposición al glifosato y para las cuales se puede identificar de manera más o

menos precisa el tiempo que transcurre entre la exposición al herbicida y la aparición de los síntomas. En particular, nos enfocamos en enfermedades dermatológicas, respiratorias y en pérdidas no deseadas de embarazos. Los resultados de este trabajo muestran que las aspersiones con glifosato aumentan la incidencia de enfermedades dermatológicas y el número de pérdidas de embarazos. Para el caso de enfermedades respiratorias no encontramos ningún efecto significativo de la exposición al glifosato.

Como muchos me han oído decir repetidamente, creo que es hora de que el país revalúe el uso de las aspersiones con glifosato como estrategia para combatir los cultivos ilícitos. El país está en mora de buscar otras estrategias que sean más efectivas y que generen menos costos sobre la salud, el medio ambiente y sobre la legitimidad del Estado.

No puedo terminar de describir los trabajos que componen la agenda de investigación sobre política de drogas sin antes referirme a las que considero han sido las dos contribuciones más importantes y perdurables que hemos hecho desde la Universidad de los Andes en el campo de las políticas de drogas. La primera es la publicación, en el 2011, del libro que editamos con Alejandro Gaviria sobre Políticas anti-droga en Colombia. Alejandro ha sido mi otro socio intelectual en esta agenda, y como Pascual, es culpable de que yo esté recibiendo hoy la medalla Juan Luis Londoño. Este libro, en el que participaron 23 profesores de más de 6 unidades académicas de la Universidad, recoge 15 trabajos de investigación sobre diferentes dimensiones de la política de drogas en Colombia: desde los temas de consumo de drogas y las políticas para prevenirlo y tratarlo, hasta los temas

de crimen organizado vinculado al narcotráfico y el lavado de activos. Este libro es tal vez el trabajo más completo que se haya hecho recientemente sobre la política de drogas en Colombia. Su versión en inglés y con estimaciones actualizadas será publicada durante el segundo semestre de este año por *Vanderbilt University Press*.

La segunda contribución que hemos hecho desde la Universidad es la creación, en 2012, del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. La creación del CESED nos ha permitido consolidar y organizar una agenda de investigación que venía construyéndose en la Facultad de Economía de Los Andes desde hace por lo menos dos décadas sobre los temas de violencia, criminalidad y política de drogas. En esta agenda han participado muchísimos profesores de la Universidad, como Mauricio Rubio, Juan Carlos Echeverry, Ana María Ibañez, Fabio Sánchez y muchos otros investigadores.

Sin el apoyo de algunas personas e instituciones habría sido imposible consolidar esta agenda de investigación sobre política de drogas y crear el CESED. Carlos Angulo y Pablo Navas, desde la rectoría de la Universidad y Alejandro Gaviria y Ana María Ibañez desde la decanatura le han dado un apoyo permanente tanto al CESED como a mi agenda de investigación. Con el Presidente Gaviria tenemos una deuda enorme, que si tuviéramos que pagar, no tendríamos cómo y nos tocaría hacerle default. Su apoyo para que nuestros trabajos trasciendan y hagan parte del debate de política pública en Colombia y en Latinoamérica ha sido invaluable. Todos ellos han creído en la importancia de promover y defender esta agenda de investigación, incluso en momentos complicados en donde por la sensibilidad que generan estos

temas nos hemos vistos enfrascados en discusiones públicas que implicaron salir a defender la rigurosidad e independencia de nuestros trabajos académicos. Algunas instituciones, que a pesar de a veces no salir bien libradas con los resultados de nuestros trabajos de investigación, han creído en la necesidad de promover debates informados y basados en la evidencia sobre la política de drogas, y han decidido financiar algunos de nuestros trabajos. Este es el caso, por ejemplo, de los Ministerio de Defensa y de Salud. Otras instituciones, como el Open Society, la Organización Ardila Lulle y la Cámara de Comercio de Bogotá, también han creído en la importancia de promover más y mejores investigaciones que contribuyan a los debates de política pública sobre los temas de criminalidad, violencia y política de drogas y nos han brindado los recursos necesarios para poder garantizar la sostenibilidad del Centro.

En los últimos años también hemos venido desarrollando una agenda de investigación alrededor de los temas de seguridad ciudadana, en donde hemos hecho evaluaciones que permiten entender los efectos de algunas intervenciones que se han diseñado con el propósito de reducir los niveles de criminalidad. Este es el caso, por ejemplo, de la evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, que hicimos con Juan Felipe García y Daniel Ortega. Esta evaluación muestra que la implementación del Plan Cuadrantes no sólo redujo algunos de los principales indicadores de criminalidad, sino que también logró acercar la Policía a la comunidad.

En otros trabajos nos hemos enfocado en evaluar diferentes políticas que se enfocan en reducir la criminalidad urbana mediante la implementación de políticas que buscan prevenir la comisión de delitos. Este es el caso, por ejemplo, de las restricciones y control al consumo irresponsable de alcohol, política en la que Juan Luis insistió mucho en sus trabajos. Los resultados de nuestros trabajos corroboran la preocupación recurrente de Juan Luis con este tema, al mostrar cómo la disminución en diferentes indicadores de consumo problemático de alcohol producto de las restricciones a la venta de alcohol en ciertos momentos y lugares críticos de Bogotá, llevó a una disminución notoria de las riñas y de las muertes y lesiones en accidentes de tránsito. En otro trabajo, en conjunto con Adriana Camacho, nos enfocamos en estudiar cómo ciertos programas sociales pueden disminuir el crimen a la propiedad. En particular, los resultados de esta evaluación indican que un efecto positivo, aunque no intencionado, de las transferencias monetarias que se hacen bajo el programa de Familias en Acción, es que reducen el crimen a la propiedad, y en particular el hurto a personas y a vehículos.

Como insistió Juan Luis en sus trabajos, existen políticas que pueden ser eficaces en reducir significativamente la incidencia de la criminalidad, así como sus costos sociales. Sin embargo, la identificación y el diseño de estas políticas requieren de diagnósticos rigurosos y de mecanismos de evaluación que permitan cuantificar los efectos de estas intervenciones. En este punto quiero destacar la apertura que han tenido el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional para, en conjunto, hacer los diagnósticos necesarios para poder diseñar y poner en marcha nuevos planes de intervención cuyo objetivo es reducir la criminalidad urbana en las principales ciudades de

Colombia. Tal es el caso de un Plan de Intervención en Puntos Calientes de Crimen que diseñamos en conjunto con el Ministerio de Defensa y la Policía y que será lanzado mañana por el Presidente y el Ministro en Medellín.

Dados mis temas de investigación, permítanme hacer una reflexión final y muy corta sobre el que creo debe ser el papel de los académicos y profesores universitarios en torno al proceso de paz. Como decimos en la introducción de un libro que publicamos recientemente con Ana Maria Ibañez, Adriana Camacho, Catherine Rodriguez y Maria Alejandra Arias sobre los Costos del Conflicto en Colombia, “un país en paz será también un país más justo, con menos desigualdad y exclusión social, con mayor desarrollo rural, en donde se respeten más los derechos humanos y en donde el mayor ritmo de desarrollo económico permita que muchos colombianos que por décadas han permanecido aislados puedan acceder al mayor bienestar social y ser partícipes de éste”. En resumen, los beneficios de la paz pueden ser enormes, pero creo que apoyar la búsqueda de una salida política al conflicto con las FARC no debería llevarnos a unanimismos en donde perdamos la capacidad crítica frente a los acuerdos que se alcancen en La Habana. Nuestro rol desde la academia no puede ser el de servir como comité de aplausos de los acuerdos alcanzados. Ese rol, y el contrario, ya lo están ejerciendo otros. Creo que la mejor contribución que podemos hacer desde la academia al proceso de paz es criticar de manera objetiva pero decidida lo que creamos errado, y destacar, también de manera decidida, los aspectos positivos que se deriven de las negociaciones.

Y lo mismo aplica para la política de drogas y las políticas contra el crimen. Juan Luis decía que la historia sólo recuerda a los exagerados. Creo, de nuevo, que tenía razón: hay que seguir dando las peleas y ser intenso para algún día lograr vencer la inercia de ciertas políticas públicas ineficientes y costosas.

Quiero terminar agradeciendo a las personas sin cuyo apoyo habría sido imposible estar recibiendo hoy este premio. A mis mentores, Carlos Esteban y Jota Uribe, quienes me despertaron la curiosidad intelectual y me enseñaron el valor de la investigación y la enseñanza. A mis buenos amigos y socios intelectuales en esta agenda de investigación sobre drogas y crimen: Pascual Restrepo, Alejandro Gaviria, Daniel Ortega y muchos otros que no alcanzo a mencionar. Al Presidente Gaviria y al Ministro Juan Carlos Pinzón, por permitirme aprender de ustedes y por abrir los espacios para que nuestros trabajos trasciendan las publicaciones académicas y tengan impacto en las decisiones de política pública. A mis colegas y amigos de la Universidad de los Andes, por estimular día a día espacios de discusión abiertos, respetuosos y enriquecedores que fomentan la producción académica. A mis padres, quienes encontraron el difícil balance entre cariño y firmeza para inculcarme los valores de la disciplina y el trabajo duro. Y finalmente a las personas más importantes en mi vida. Adriana, mi esposa, compañera y confidente, gracias por apoyarme y por darme consejos para tratar de hacer las cosas cada vez mejor. A Sebastián y Felipe, mis hijos y mi fuente de alegría, risas y felicidad.

Muchas gracias.