50 AÑOS
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO: 50 AÑOS

DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA

1970 - 2020



FEDESARROLLO
DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA
50AÑOS

En 2020 se conmemoran los 50 años de Fedesarrollo, una institución que nació en agosto de 1970 cuando un grupo de jóvenes economistas, con experiencia en el sector público e intereses en la investigación académica, se unieron con el propósito de mejorar la calidad de la información y el análisis económico disponible en el país. Buscaban sustentar sólida y rigurosamente la formulación de políticas públicas de desarrollo y orientar la toma de decisiones del sector privado. La institución también quería contribuir a la formación de dirigentes con profundo conocimiento de la realidad económica del país, y que a su vez permitiera establecer vínculos estrechos con las universidades, los líderes del gobierno y la empresa privada.

Hoy, cumpliendo este propósito de forma continua, el prestigio de Fedesarrollo está consolidado al punto de que se ubica en el primer lugar del ranking de los centros de pensamiento de Centro y Sur América, que publica la Universidad de Pennsylvania. Este libro revisa la historia de la influencia de Fedesarrollo en diversas áreas de las políticas públicas en Colombia, contada por quienes han sido sus directores en estos 50 años.

Ximena Cadena
Subdirectora de Fedesarrollo



Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
Fedesarrollo

Bogotá D.C., agosto 2020

Editora
Ximena Cadena Ordóñez

Autores
Rodrigo Botero Montoya
Roberto Junguito Bonnet
Miguel Urrutia Montoya
Carlos Caballero Argáez
José Antonio Ocampo Gaviria
Eduardo Lora Torres
Mauricio Cárdenas Santa María
Juan José Echavarría Soto
Roberto Steiner Sampedro
Leonardo Villar Gómez
Luis Fernando Mejía Alzate

Director Ejecutivo
Luis Fernando Mejía Alzate

Subdirectora
Ximena Cadena Ordóñez

Publicación financiada por
Chaid Neme Hermanos, Grupo <a>

Asistente editorial y revisión de textos
Sofía Abondano Arbeláez

Fotografía y edición
Manuel Alejandro Beltrán Zorro

Agradecimiento de archivo fotográfico
Banco de la República
Universidad de los Andes

Diseño y diagramación
Eduard Andrés Barrera Mateus

Impresión
Baraja Gráfica S.A.S

Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública
ISBN: 978 - 958 - 52187 - 5 - 8
Primera edición: agosto 2020
Derechos reservados.

Esta publicación no puede ser utilizada de manera total o parcial. No puede ser registrada ni reproducida en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico o magnético, o cualquier otro, sin el permiso previo y escrito de los autores. Las opiniones y conceptos expresados en esta publicación son de responsabilidad estricta de sus autores.



© 2020
Fedesarrollo

Fedesarrollo
Bogotá D.C., Colombia
www.Fedesarrollo.org.co

ISBN: 978 - 958 - 52187 - 5 - 8
Formato: 18 x 26 cm | Páginas: 260
Se usaron tipos de la familia
Source Serif Pro 7 - 9, 18-24

Impreso en Colombia | Printed in Colombia



PRESENTACIÓN

Celebrando 50 años de Fedesarrollo

Ximena Cadena Ordóñez

Editora
Subdirectora de Fedesarrollo
Agosto, 2020

Presentación

Hoy celebramos los 50 años de Fedesarrollo. Es un momento para recordar la trayectoria de la institución, que comenzó en agosto de 1970 cuando Rodrigo Botero convocó a un equipo de exitosos jóvenes con experiencia en el sector público e intereses en la investigación académica. Su propósito fue mejorar la calidad de la información y el análisis económico disponible en el país, para sustentar la formulación de políticas públicas de desarrollo coherentes y orientar la toma de decisiones del sector privado. También buscaba contribuir a la formación de dirigentes con profundo conocimiento de la realidad económica del país y que a su vez permitiera establecer vínculos estrechos con las universidades, los líderes del gobierno y la empresa privada. Hoy, cumpliendo este propósito de forma continua, el prestigio de Fedesarrollo está consolidado al punto de que se ubica en el primer lugar del ranking de los centros de pensamiento de Centro y Sur América que publica la Universidad de Pennsylvania. El principal propósito de este libro es revisar la historia de la influencia de Fedesarrollo en diversas áreas de las políticas públicas en Colombia, contada por quienes han sido sus directores a lo largo de 50 años.

Fedesarrollo es y ha sido desde hace muchos años uno de los lugares en los que sueña trabajar cualquier profesional con interés en las políticas públicas en Colombia. En Fedesarrollo se han formado muchas personas que, posteriormente, moldearon con su trabajo y experiencia en el sector público las decisiones de política económica y social de la historia reciente del país. Muchos han transitado también el camino de regreso, desde el sector público hasta el centro de pensamiento, enriqueciendo la evaluación, discusión y transformación de las políticas públicas. Esto es motivo de orgullo para quienes hemos tenido la oportunidad de hacer parte de este equipo.

En Fedesarrollo han nacido, desarrollado y promovido ideas que finalmente se han llevado a la práctica de manera exitosa y con consecuencias visibles sobre el bienestar. La lista es amplia y representativa de diversos sectores que van desde la estabilidad macroeconómica que ha caracterizado a Colombia, pasando por políticas para reducir la informalidad laboral, hasta el diseño de la estructura institucional que ha permitido avanzar en el desarrollo de la infraestructura de transporte en el país, entre otros. Los detalles de estas y muchas otras medidas se encuentran a lo largo de este libro.

Sin embargo, ni la celebración de los 50 años de Fedesarrollo, ni este libro, ni los demás eventos y publicaciones que se harán por este motivo se limitarán a mirar hacia atrás con satisfacción. Este aniversario, en medio de la pandemia generada por el Coronavirus (COVID-19), obliga a reflexionar sobre lo que debe ser Fedesarrollo hacia el futuro, y cómo debe seguir promoviendo políticas públicas de calidad para lograr mayor bienestar.

El ejercicio de reflexión tampoco se limitará a estos párrafos, pero planteo acá tres retos actuales que representan oportunidades para centros de pensamiento como Fedesarrollo (y razones para apoyarlos y fortalecerlos). Primero, las amenazas a la democracia por posiciones extremas de derecha y de izquierda que, con ejemplos que van desde Trump en los Estados Unidos y Bolsonaro en Brasil hasta Maduro en Venezuela, demuestran que el populismo reemplaza la evaluación rigurosa, el debate informado y la rendición de cuentas en las políticas públicas. Algo que, como lo muestra este libro, ha sido fundamental en la tradición colombiana, de la que ha participado activamente Fedesarrollo. En un mundo polarizado, centros de pensamiento independientes, rigurosos e influyentes deben contribuir con su investigación, su difusión a la ciudadanía y su contacto con los dirigentes a la implementación de políticas de calidad.

Segundo, la inmediatez que impone el ritmo al que se mueven las cosas en las redes, así como las noticias falsas (*fake news*) y la desconfianza en la ciencia, impiden reflexiones profundas y perspectivas de mediano y largo plazo. Probablemente, para conservar su influencia y pertinencia durante los próximos 50 años, Fedesarrollo tendrá que acudir a formas más innovadoras de comunicar y difundir sus análisis. En la era de la información, la competencia por la atención de la ciudadanía y de los gobernantes es intensa, y promover el debate democrático sustentado y respetuoso es más importante, pero a la vez más difícil que nunca.

Tercero, aunque Colombia ha hecho grandes avances en reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida, seguimos teniendo niveles inaceptables de concentración de ingresos y oportunidades entre personas, géneros, regiones y razas. Fedesarrollo debe profundizar en el estudio de estas inequidades y en la comprensión de la sociedad en esa complejidad para poder contribuir a transformarla con propuestas audaces y técnicamente estructuradas. Probablemente esto requerirá (y traerá) cambios también para la institución. A modo de ejemplo, hoy yo soy la única mujer en "la foto" de este libro; dentro de unos años, será diferente.

Enunciados estos retos, paso a contar sobre el proceso de pensar y hacer este libro, que recorre el ejercicio de influir en las políticas públicas en Colombia y las estrategias (y dificultades) para lograrlo durante los últimos 50 años.

La planeación del libro comenzó en marzo de 2019. El punto de partida fue precisamente reconocer que la capacidad para influir en las políticas públicas es uno de los factores que ha garantizado que Fedesarrollo mantenga su relevancia. Los análisis y publicaciones de Fedesarrollo van más allá de un interés académico; buscan impactar las decisiones públicas y el bienestar de las personas. Y lo han logrado. Con motivo de los 50 años, buscamos recoger esta experiencia, y nada mejor que en el testimonio de los 12 directores que ha tenido la institución. Con esto quisimos hacerles un homenaje, involucrarlos activamente en la celebración y recoger de primera mano, en el tema que más le interesara a cada uno, su visión sobre el aporte de Fedesarrollo en un área de política pública -no sólo durante su administración sino a lo largo de los años-.

Que sea un grupo pequeño, de sólo 12 directores en 50 años, refleja que Fedesarrollo es un lugar fascinante y agradable para trabajar. Además, en ese momento, teníamos la suerte de que todos estaban vivos y en plena actividad. Como coordinadora y editora del libro, para mi la tarea de trabajar con ellos en este proceso -y debo decir, de trabajar y conocer a muchos de ellos a lo largo de mi carrera- ha sido un verdadero privilegio.

Los autores y el espíritu del contenido era claro: *la influencia de Fedesarrollo en la política pública*. Sin embargo, 12 temas podrían quedarse cortos. A lo largo de los años, Fedesarrollo ha producido análisis y posiciones en muchos ámbitos de la política económica y social y también en materia institucional. Yo tenía algunas ideas sobre el tema que le propondría a cada uno de los autores. Busqué, primero, aprovechar su experiencia como investigadores y en lo público y, segundo, cubrir una buena parte de la variedad de esferas en las que Fedesarrollo ha tenido impacto.

La lista con la que comenzamos se modificó en las conversaciones con los autores, unas con más discusión que otras. Esto muestra, no solo la gran variedad de aspectos de la influencia de Fedesarrollo que se podrían cubrir, sino también el entusiasmo y rigor con que los exdirectores asumieron la tarea. Los capítulos de este libro se presentan en orden cronológico según el momento en que el autor asumió como Director Ejecutivo.

Rodrigo Botero Montoya, Director Fundador de Fedesarrollo, escribe en el capítulo 1 sobre *"Tecnocracia y Modernización"*. Allí reflexiona sobre la participación de los

técnicos en los cuadros directivos de los gobiernos y sus efectos sobre el desarrollo y la calidad de las políticas. Ilustra con ejemplos concretos la injerencia de los técnicos en momentos decisivos rodeados de presiones políticas. Botero representa, además, el inicio de una era en Colombia que ha estado marcada por la tecnocracia en el manejo económico, pues fue el primer economista que ocupó el cargo de Ministro de Hacienda en 1974, a donde llegó después de la dirección de Fedesarrollo.

La primera llamada que hice en el proceso de convocatoria a los autores de este libro fue a Roberto Junguito Bonnet. Le propuse concentrarse en el tema agropecuario. Junguito ha dedicado grandes esfuerzos a este sector, desde sus cargos en el gobierno y también como analista e investigador. De hecho, al momento de nuestra conversación, estaba participando en dos proyectos de Fedesarrollo sobre política agropecuaria. Estuvo de acuerdo con escribir sobre el tema que le propuse, y que él titula *"Fedesarrollo: 50 años de influencia en la Política Agropecuaria"* para el capítulo 2. Junguito mencionó, además, a una cantidad de gente que pasó por Fedesarrollo y que también tuvo un desempeño destacado en el sector; y aprovechó para darme sus ideas sobre los temas que él consideraba deberían abordar otros exdirectores por su trayectoria y experticia.

A Miguel Urrutia Montoya no tuve que proponerle tema para su capítulo. Apenas le conté por teléfono sobre el proyecto del libro me dijo que había estado en Fedesarrollo durante esa semana consultando la primera edición de la revista *Coyuntura Social*. Quiso escribir sobre el papel definitivo que jugó Fedesarrollo en la política social y de equidad, incluso en la definición misma de lo que significa *gasto social*. En el capítulo 3, *"El Gasto Social Enfocado a las Familias más Pobres"*, destaca además la creación de la revista en los años 80. *Coyuntura Social* ofreció un espacio diferente y especializado, aparte de la *Coyuntura Económica* que circulaba desde la fundación y se enfocaba en temas macroeconómicos y financieros.

Acordar el tema para el capítulo de Carlos Caballero Argáez tuvo un poco más de reflexión. Inicialmente discutimos sobre temas relacionados con el sector financiero o el minero-energético, en los que se ha desempeñado como investigador, como funcionario público y como directivo. Unas semanas después de nuestra primera conversación, me propuso enfocarse en un tema de gran relevancia para Colombia: las economías ilegales. Fedesarrollo fue pionero en su análisis con un artículo escrito por él con Roberto Junguito en 1978 llamado "La otra economía", y que tristemente, no pierde vigencia. Para el capitulo 4, *"Fedesarrollo y la Economía del Narcotráfico"*, Caballero hace una investigación profunda sobre lo que produjo Fedesarrollo (y otros) desde ese momento, planteando las implicaciones para la medición de la actividad y la política económica en Colombia.

A José Antonio Ocampo Gaviria habíamos pensado proponerle escribir sobre la política comercial. Sin embargo, él quiso cubrir un tema relacionado pero más amplio: el manejo de los ciclos externos (cuenta corriente y flujos financieros), tanto en épocas de auge como en tiempos de crisis. Durante el proceso Ocampo quiso precisar que "evaluar el impacto" de Fedesarrollo resultaba una tarea imposible, por lo que no bastaba con reseñar su influencia directa en las decisiones de política, sino que habría que mencionar su contribución al debate y también en algunos casos, las dificultades para implementar recomendaciones. Así lo hace para el capítulo 5: *"Los Ciclos Internacionales y su impacto sobre la Economía Colombiana"*.

Tuve la suerte de compartir tiempo con Guillermo Perry Rubio alrededor de diversos proyectos durante 2019. La conversación con él y su participación en el libro tuvo varias iteraciones y la exploración de posibles temas: sector energético, del que había escrito durante los 50 años de existencia de Fedesarrollo y había sido Ministro; algún aspecto de la política fiscal, de la que también había sido protagonista en varios momentos de su vida, incluyendo

ser Ministro de Hacienda y su participación reciente en la comisión tributaria y en el Comité Consultivo de la Regla Fiscal; y temas institucionales y de corrupción sobre los que tenía especial interés, y en los que Fedesarrollo, tal vez de forma menos permanente o reconocida, también había tenido gran influencia.

Después de semanas de reflexión me llamó un fin de semana y me dijo que quería escribir sobre los canales de influencia de Fedesarrollo en las políticas públicas. No abordaría un solo aspecto, sino que revisaría los medios a través de los que ha influido la institución a lo largo de los años. Los mecanismos incluían, entre otros, las múltiples Misiones y Comisiones de expertos en las que ha participado o coordinado, la capacidad para atraer y formar personas que asumen posiciones de liderazgo en la política pública (y que regresan a Fedesarrollo después de haberlo hecho), y los foros, seminarios y debates que con amplio poder de convocatoria de todos los sectores logran plasmar alternativas de política y guiar el rumbo de las decisiones. Me pidió algunos insumos y me anunció, muy entusiasmado, que trabajaría durante su viaje a Estados Unidos en el capítulo. Perry murió en ese viaje en septiembre y no alcanzó a escribirlo. El capítulo 6 de este libro, en blanco en su memoria, refleja el vació que dejó Guillermo.

El tema para Eduardo Lora Torres era inicialmente uno de los más claros de asignar: mercado laboral. Al principio le sonó bien la idea, pero un poco después me propuso concentrarse en un instrumento metodológico, más que un tema específico de política. Los Modelos de Equilibrio General han sido una herramienta clave de los ejercicios de análisis y proyección macroeconómica y de impacto y simulaciones de política por los que Fedesarrollo ha tenido gran reconocimiento e influencia en las políticas públicas a través del tiempo. Lora entregó en agosto el capítulo 7, *"Trayectoria e Influencia de los Modelos de Equilibrio General de Fedesarrollo"*, un par de meses antes de lo solicitado. Su entusiasmo ha sido tal que hasta tuvo que pedirle a su esposa Ana González que le tomara la foto que acompaña su capítulo en su casa cerca a Washington D.C., pues por las restricciones que impuso la pandemia no pudo viajar a Colombia en abril como lo tenía planeado.

La trayectoria de Mauricio Cárdenas Santa María en el sector público colombiano ha sido muy amplia y sus áreas de investigación variadas. Fue, además, Director de Fedesarrollo en dos oportunidades. Por lo tanto, podría escribir sobre varios temas. Por su reciente gestión como Ministro de Hacienda pensé en proponerle un tema fiscal. Rápidamente reaccionó con una combinación de temas, todos relacionados con el nexo entre sus pasos por Fedesarrollo y su legado en Hacienda. Mucho de lo que estudió, aprendió e investigó fue particularmente importante en su gestión como Ministro de Hacienda. En el capítulo 8, *"Fedesarrollo y el Ministerio de Hacienda: 50 años de Simbiosis Deliberante"*, Cárdenas presenta las Comisiones de Expertos que ha liderado Fedesarrollo relacionadas con el sector de Hacienda, para después concentrarse en la política económica durante el último ciclo de expansión y desaceleración con el foco en la influencia de los trabajos de Fedesarrollo sobre las decisiones de política.

Con Juan José Echavarría Soto tuvimos varias sesiones de planeación. Yo propuse que escribiera sobre industria o comercio, temas en los que ha sido prolífico. Finalmente me convenció de que desde su posición actual como Gerente del Banco de la República podría contribuir con una mirada distinta a la evolución de la política cambiaria en el país y la influencia de Fedesarrollo. Echavarría incluye en el capítulo 9, *"Colombia: Ventajas y Requisitos de la Flotación Cambiaria"*, una sección sobre sus recuerdos de los debates alrededor del régimen cambiario, en los que participaron varios de los autores de este libro, desde sus cargos en Fedesarrollo, en el Banco de la República, en organizaciones internacionales y en otros cargos públicos.

Roberto Steiner Sampedro tuvo claro desde el principio que quería escribir sobre política monetaria. Y como no sorprenderá a quienes lo conocen, advirtió además que probablemente sería crítico del rol que en ocasiones había tenido Fedesarrollo en los debates sobre este tema. Steiner escogió seis episodios controversiales en la historia de la política monetaria del país, para exponer los debates que se dieron y la influencia de Fedesarrollo. En medio de la tarea, fue nombrado Codirector del Banco de la República, cargo desde el que terminó de escribir el capítulo 10, *"Fedesarrollo y la Política Monetaria"*, y en el que seguramente está aplicando parte de sus aprendizajes e investigación que hizo desde Fedesarrollo durante muchos años de vinculación como investigador y como Director.

Por su amplia experiencia en la investigación sobre el mercado laboral, la informalidad y el sistema pensional y porque además como Director de Fedesarrollo promovió un profundo debate sobre la necesidad de una reforma pensional y presentó alternativas concretas para implementarla, le propuse a Leonardo Villar Gómez abordar este tema. Aceptó después de ver una lista tentativa de los temas que abordarían los demás exdirectores (lista que no era definitiva, pues como se ha visto en este texto tuvo varias versiones). En el capitulo 11, *"Mercados laborales, informalidad y protección a la vejez"*, Villar revisa cuidadosamente todas las contribuciones de Fedesarrollo, que iniciaron desde 1974 e incluyen publicaciones de varios de los exdirectores de la institución y de subdirectores y otros afiliados a Fedesarrollo que se han desempeñado como ministros, viceministros y directores encargados de las decisiones de política en este sector.

Finalmente, Luis Fernando Mejía Alzate, Director actual de Fedesarrollo presenta en el capítulo 12 a manera de epílogo, "*La Influencia de Fedesarrollo: Perspectivas y Retos"*. En este refleja la influencia que ha tenido Fedesarrollo en el debate, la concepción, diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas durante los últimos 50 años y plantea nuevos retos para el futuro de la institución y del país para la década que comienza.

Por supuesto, en el proceso de escribir sobre la influencia de Fedesarrollo, quienes han sido sus directores hacen un recuento de la política económica colombiana en diversos sectores, y de los estudios, métodos y estrategias para influirla en los últimos 50 años. Un aporte importante para entender al pasado y mirar hacia el futuro. La próxima década es el foco de otro libro que estamos preparando con motivo del aniversario y que cuenta con la participación de investigadores de Fedesarrollo y comentaristas expertos, y será publicado antes de que termine el año.

La publicación de este libro fue posible gracias al generoso aporte de Chaid Neme Hermanos, Grupo <a>. El proceso de compilación, edición y diagramación contó con el valioso apoyo de Sofía Abondano Arbeláez. Las fotografías estuvieron a cargo de Manuel Beltrán Zorro y contamos con la generosidad del Banco de la República y de la Universidad de los Andes (Facultad de Economía, Escuela de Gobierno y Oficina de Posicionamiento) con el apoyo de David Bautista, Camilo Andrés Torres y Johanna Ortiz para completar la colección. Valentina Parra Camargo participó en las etapas iniciales de preparación del libro.

En nombre de Fedesarrollo les agradezco inmensamente a todos los protagonistas de este recuento. Por su aporte a este libro, su contribución a Fedesarrollo y a Colombia a través de los años y a la promoción de un país más próspero y equitativo. En este aniversario renovamos el compromiso de una institución que busca influir en la política pública para mejorar el bienestar de todos los colombianos.■



Rodrigo Botero — 1970

1974 — Roberto Junguito

Miguel Urrutia — 1978

1982 — Carlos Caballero

José Antonio Ocampo — 1984

1988 — Guillermo Perry

Miguel Urrutia — 1989

1991 — Eduardo Lora

Mauricio Cárdenas — 1996

1998 — Juan José Echavarría

Mauricio Cárdenas — 2003

2009 — Roberto Steiner

Leonardo Villar — 2012

2018 — Luis Fernando Mejía

FEDESARROLLO

DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA

50 AÑOS














1970 - 2020

ISBN: 978-958-52187-5-8