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

"Fedesarrollo había sido concebido originalmente como una entidad recolectora de fondos para las universidades. Manuel Carvajal, uno de los dirigentes empresariales más prominentes del país había sido designado Presidente del Consejo Directivo y tenía la responsabilidad de seleccionar al Director Ejecutivo que pondría en marcha la institución ... Le expuse mi convencimiento de que al país le convendría disponer de un centro de investigación independiente y que para una empresa de esa naturaleza estaría complacido de colaborar con él ... Manuel aceptó la propuesta con entusiasmo si el centro de investigación demostraba su viabilidad y su capacidad de generar recursos. Con ese entendimiento acepté su invitación, y él me ofreció su apoyo."

Rodrigo Botero, 1995
En "Reflexiones acerca del origen y primeras actividades de Fedesarrollo"

"Por mi parte, tenía los conocimientos, la experiencia gubernamental, los contactos internacionales, la energía y la confianza en mí mismo para asumir el riesgo calculado de demostrar la viabilidad de un centro de investigación económica y social independiente. En cierta forma, estaban alineados los astros para permitir que naciera en Colombia una institución nueva ... Hoy, tanto la tecnocracia, como Fedesarrollo, su cuna, refugio y sede, son reconocidas como partes del ordenamiento institucional colombiano. Dejo a otros la tarea de evaluar la contribución que han hecho a la modernización del país."

Rodrigo Botero, 2020
En "Orígenes remotos de Fedesarrollo"



CAPÍTULO
12

La Influencia de Fedesarrollo: Perspectivas y Retos

Luis Fernando Mejía Alzate

Director Ejecutivo de Fedesarrollo desde 2018. Ha sido Investigador del Banco de la República y del Banco Interamericano de Desarrollo, Director de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, y Subdirector y Director del Departamento Nacional de Planeación.

Los objetivos principales de Fedesarrollo de acuerdo con sus estatutos son los de "contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos". En los capítulos previos, 10 de los 11 exdirectores de Fedesarrollo ofrecen su visión sobre qué tan exitosa ha sido la institución en la consecución de estos objetivos, en temas especiales como la política monetaria y cambiaria, la política fiscal y la política social, entre otros.[1]

La obtención de esos loables objetivos se evidencia a través de la influencia que Fedesarrollo ha ejercido en el diseño e implementación de las políticas públicas. Los canales de esa influencia han sido amplios. Por un lado, a través de la formación de una tecnocracia que ha tenido altos cargos de responsabilidad en instituciones económicas como el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, así como en otros ministerios, entidades de orden nacional y territorial, y organismos multilaterales. Por ejemplo, en estos 50 años Fedesarrollo ha contado con personas que han ocupado 49 ministerios, 52 viceministerios, y 3 gerencias y 12 codirecciones del Banco de la República.[2]

Por otro lado, la influencia también se ha dado a través de la producción de documentos de investigación y publicaciones periódicas como *Coyuntura Económica, Prospectiva Económica y Tendencia Económica*, la publicación de las encuestas de opinión del consumidor, empresarial y financiera, así como la organización de debates de temas de coyuntura y de múltiples misiones y comisiones en donde Fedesarrollo ha ejercido como coordinador y secretaría técnica. Entre las misiones más destacadas en los últimos 25 años se encuentran la Misión de Mercado de Capitales en 1996, la Misión Institucional o Misión Alesina de 2001, la Misión de Infraestructura de 2011, la Misión de Equidad y Movilidad Social de 2013, la Misión Colombia Envejece de 2014, la Comisión Tributaria de 2015 y la Comisión de Gasto de 2016.[3]

De forma esquemática, la función de producción de Fedesarrollo combina capital humano altamente calificado para producir documentos de política pública sustentados en evidencia, con el objetivo último de influir en la toma de decisiones de política. Algunas veces, la influencia inmediata se consigue a través del debate público y plural de ideas, siempre propendiendo por el interés general. Otras veces, ese capital humano es luego el encargado de tomar las decisiones desde altos cargos de gobierno, lo que facilita dicha influencia en plazos más largos. La lectura de los 10 capítulos anteriores indica que, en efecto, Fedesarrollo ha sido exitoso en este objetivo, y lo ha hecho siempre de manera independiente y rigurosa.

Esta influencia de Fedesarrollo ha sido reconocida a nivel nacional e internacional. Producto del prestigio construido durante estos 50 años, en el último reporte del *Global Go To Think Tank Index* del Instituto Lauder de la Universidad de Pennsylvania publicado el 29 de enero de 2020, Fedesarrollo ocupó por primera vez la posición número 1 entre los 1.023 centros de pensamiento de Centro y Sur América. A nivel mundial, Fedesarrollo fue catalogado como el número 59 entre 8.248 centros de pensamiento, y el número 19 en la categoría de política económica doméstica. Grandes reconocimientos que llegan en el momento justo, la conmemoración de los primeros 50 años de la institución.

Pero la complacencia nunca es una buena consejera. El camino hacia el éxito de Fedesarrollo en los próximos 50 años debe iniciar por reconocer que la institución debe adaptarse a las nuevas realidades. Una de ellas tiene que ver con la incorporación de nuevas líneas de investigación sobre temas

[1] Infortunadamente, Guillermo Perry –exdirector de la institución de 1988 a 1989 y miembro del consejo directivo– falleció en septiembre de 2019, justo cuando se preparaba para iniciar la escritura de su capítulo para este libro.
[2] Entre los ministerios y viceministerios se incluyen la dirección y subdirección del Departamento Nacional de Planeación, que son de rango ministerial y viceministerial, respectivamente.
[3] El capítulo de Mauricio Cárdenas detalla los elementos esenciales de algunas de estas misiones.

que cada vez se tornan más relevantes, como la corrupción, la justicia, la equidad de género y el desarrollo sostenible. Otra, se relaciona con los efectos de la pandemia ocasionada por el COVID-19, que tendrá profundas implicaciones en el país.

La corrupción, por los escándalos a nivel nacional y territorial, y la justicia, con sus fallidas reformas a un sistema ineficiente e incapaz de asegurar el cumplimiento de contratos, son dos temas en los que Fedesarrollo ha venido contribuyendo de forma muy reciente. Por ejemplo, a través de un libro sobre la lucha contra la corrupción editado por Leonardo Villar y Daphne Álvarez (Villar y Álvarez, eds., 2018) o de un documento sobre la incorporación de inteligencia artificial a la justicia (Cepeda y Otálora, 2020).

En temas de equidad de género, Fedesarrollo ha producido trabajos aplicados muy importantes, como un libro en donde se documentan las medidas que permiten aumentar el empoderamiento económico de las mujeres (Martínez y Ramos, eds., 2017), o un trabajo reciente que estima que Colombia perdió el 4,2% de su PIB anual debido al costo indirecto de la violencia doméstica en la economía (Martínez y Parra, 2020).

Una última línea de trabajo nueva tiene que ver con la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para el 2030. El reconocimiento de los impactos negativos del cambio climático y la necesidad de tomar medidas urgentes al respecto ratifica la necesidad de que la institución aporte con investigaciones y recomendaciones concretas para avanzar en esta agenda. Alineado con este objetivo, desde 2020 Fedesarrollo hace parte de la red del Pacto Global de las Nacionales Unidas, una iniciativa que promueve el compromiso de la sociedad civil en la consecución de los ODS. Además, ha venido trabajando en temas como el análisis de los proyectos de infraestructura resiliente al cambio climático (Núñez y Ruíz, 2020).

Todavía falta mucho camino por recorrer, pero los primeros pasos en estas cuatro líneas de investigación serán esenciales en el objetivo de continuar manteniendo la relevancia y pertinencia de los temas sobre los que Fedesarrollo contribuye al debate de las políticas públicas.

Otra nueva realidad tiene que ver con los impactos económicos y sociales de la pandemia del COVID-19, que producirá en 2020 la mayor contracción del PIB en más de 100 años de historia económica (entre -5,0% y -7,9%). Fedesarrollo ha contribuido durante esta difícil coyuntura con la organización de espacios de discusión con expertos y la publicación de documentos de política, como el que hizo el primer cálculo en el país del costo económico de la cuarentena decretada por el Gobierno nacional (Mejía, 2020a). Con base en este cálculo, Fedesarrollo fue la primera entidad en anunciar que el PIB colombiano podría caer en magnitudes no vistas en más de un siglo de historia. También se han hecho propuestas de medidas de política pública que pueden acelerar la salida de la crisis (Mejía, 2020b; Mejía, 2020c).

Ante esta nueva realidad, este libro va acompañado de otro elaborado por investigadores de Fedesarrollo, que da una visión prospectiva al 2030 de los retos y recomendaciones en crecimiento y productividad, así como en transición energética, infraestructura, sostenibilidad, demografía, pobreza y desigualdad, empleo, educación e instituciones. Ese libro incorpora no solo los retos tradicionales en estas nueve dimensiones, sino también los nuevos retos a raíz de la llegada del COVID-19, que tendrá sustanciales implicaciones en crecimiento, empleo, desigualdad y pobreza, entre otras variables socioeconómicas. En efecto, nuestros cálculos indican que el desempleo, que en 2019 fue de 10,5%, podría aumentar al 18,2% promedio año, lo que implica que habría 1,9 millones de personas adicionales sin empleo. Los niveles de pobreza podrían aumentar del 27% al 31,9% de la población, 2,3 millones de

personas adicionales en esa condición, revirtiendo casi diez años de avances en este frente.

Para mitigar estos efectos, el país deberá iniciar la implementación de reformas que le permitan corregir problemas estructurales ahondados por esta crisis, como la persistencia de altas tasas de informalidad laboral, un recaudo tributario insuficiente, un gasto público en subsidios regresivo, niveles muy bajos de ahorro privado y un exiguo crecimiento de la productividad.

Aumentar la formalidad laboral, que en Colombia es de apenas el 40% del total de los trabajadores, debe ser un objetivo primordial. Recientes experiencias exitosas muestran que reducir los costos laborales no salariales es clave en este propósito. Por ejemplo, Colombia pudo reducir su tasa de informalidad de manera permanente en aproximadamente 5 puntos porcentuales a través de una reforma del mercado laboral en 2012 que redujo los costos del empleo formal.[4]

Otra reforma pendiente es ampliar la base de tributación, aumentando sustancialmente la fracción de la población que debe presentar su declaración de renta. Colombia recauda cerca del 1,2% del PIB en impuestos a las personas, con una estructura muy sesgada hacia los impuestos a las empresas, mientras que las economías de la OCDE recaudan un 8,3% en promedio de las personas. Además, en Colombia la tasa más baja de impuesto a las personas se cobra a partir de dos veces el ingreso per cápita, muy por encima de los estándares de la OCDE (alrededor de la mitad del ingreso per cápita). Así, en un inicio, el país deberá expandir la base tributaria sin cambiar las tasas impositivas, pero a medida que el crecimiento se recupere, dichos impuestos podrían ser una fuente importante y progresiva de ingresos.

Una reforma adicional tendrá que orientarse hacia mejorar la eficiencia, eficacia y progresividad de los subsidios que entrega el estado. El gasto público en Colombia no es progresivo, pues cada quintil de ingreso (20% de la población) recibe aproximadamente el 20% del gasto en subsidios. Además, existen algunos programas altamente regresivos, como el gasto público en subsidios a pensiones, en donde el 40% más rico recibe el 73% de los subsidios, y el de servicios públicos, en donde el 40% más rico recibe el 32% de los subsidios (Mejía, 2018). Una mejora sustancial en la distribución del ingreso neto de impuestos y transferencias, algo urgente y necesario, dependerá sustancialmente de las medidas adoptadas en este frente.

Las reformas para aumentar las tasas de ahorro también son esenciales. Colombia cuenta con un mercado de capitales poco desarrollado y la profundización financiera, medida como el crédito al sector privado como proporción del PIB, sigue siendo pequeña. Reformas para corregir estos problemas serán cruciales para aumentar las tasas de ahorro y reducir el costo de capital, aumentando así la inversión y el crecimiento económico.

Finalmente, el aumento del crecimiento y la productividad dependerá de reformas que permitan eliminar distorsiones y barreras en este frente. Una parte importante de esta agenda tiene que ver con remover las barreras a la competencia, que imposibilitan el cambio tecnológico y la adopción de mejores prácticas empresariales. La concentración de pocas empresas, la protección comercial y las barreras a la entrada nunca han sido ni serán una buena receta para la innovación y el aumento de la productividad.

Colombia debe enfocarse entonces en respuestas anticíclicas para una recuperación económica rápida, seguida de un período de reformas económicas que nos permitan retomar nuevamente el camino de la prosperidad, con equidad y sostenibilidad. De la mano de un equipo de investigadores de primer nivel, desde Fedesarrollo continuaremos contribuyendo de forma decidida en este propósito. Cuando en 2070 se conmemoren los 100 años de la institución, el objetivo es que los segundos 50 años sean tanto o más exitosos que los primeros 50,

[4] Mauricio Cárdenas y Leonardo Villar presentan en sus capítulos los detalles de esta importante reforma.

en los que sin lugar a duda el balance para Fedesarrollo ha sido extraordinario.

Quiero cerrar con un reconocimiento muy especial al fenomenal grupo de investigadores, asistentes y personal administrativo que ha sido parte de esta maravillosa institución en estos 50 años. Su empeño, independencia y rigor han posibilitado la materialización de los significativos logros narrados a lo largo de este libro.■

Referencias

Cepeda, Manuel José y Guillermo Otálora (2020). "Modernización de la administración de justicia a través de la inteligencia artificial," mimeo, Fedesarrollo.

Martínez, Susana y Laura Ramos, eds. (2017). Measuring Women's Economic Empowerment: Critical Lessons from South America, IDRC-Fedesarrollo.

Martínez, Susana y Luisa Fernanda Parra (2020). "Understanding the labor costs of gender-based violence in Colombia's post-conflict era," mimeo, Fedesarrollo.

Mejía, Luis Fernando (2018). "Hacia un nuevo esquema de subsidios", Revista Economía Colombiana, 351, 7-13.

Mejía, Luis Fernando (2020a). "COVID-19: costos económicos en salud y en medidas de contención para Colombia," mimeo, Fedesarrollo, abril 7 de 2020.

Mejía, Luis Fernando (2020b). "Colombia Needs to Think Bigger to Escape Crisis," Americas Quarterly, mayo 13 de 2020.

Mejía, Luis Fernando (2020c). "Un plan de choque para el empleo," El Tiempo, junio 8 de 2020.

Núñez, Jairo y María del Pilar Ruíz (2020). "Lecciones aprendidas en infraestructura resiliente a los impactos del cambio climático en vivienda y transporte," mimeo, Fedesarrollo.

Villar, Leonardo y Daphne Álvarez, eds. (2018). Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas, Fedesarrollo.



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



ISBN: 978-958-52187-5-8