

Caso de Estudio Colombiano: FEDESARROLLO

**Miguel Braun, Mariana Chudnovsky, Constanza Di Nucci,
Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch**

Septiembre 2007

Miguel Braun: PhD y Master en Economía, Harvard University; Licenciado en Economía, Universidad de San Andrés. Co-fundador y actual Director de Políticas de CIPPEC. Es profesor adjunto de Finanzas Públicas en la Universidad de Buenos Aires, y ha enseñado en la Universidad de San Andrés y la Universidad Torcuato di Tella. Trabajó como consultor del BID, Banco Mundial, CEPAL y UNICEF en diversos proyectos relacionados con cuestiones de política fiscal en Argentina y América Latina.

Mariana Chudnovsky: Máster en Política (centrada en Política Comparada), NYU; Máster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés; Lic. en Sociología, UBA. Fue coordinadora de Proyectos e Investigadora en CIPPEC. Fue Profesora de Historia del Conocimiento Social II. Fue investigadora del CONICET.

Nicolás Ducoté: Master en Políticas Públicas, Harvard University; Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Co-fundador y actual Director Ejecutivo de CIPPEC. En la función pública fue Director de la Escuela Nacional de Gobierno, Director del Centro de Cooperación Internacional en Administración Pública, y Miembro del Directorio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ha realizado y realiza trabajos como consultor internacional para las Naciones Unidas, Transparency International, BID, CEPAL, y el World Economic Forum.

Vanesa Weyrauch: Candidata a Doctorado en Ciencias de la Comunicación en la Universidad Austral; Posgrado en Administración y Gerenciamiento, Harvard University; Lic. en Ciencias de la Comunicación, Universidad Austral. Directora del Programa de Incidencia de la Sociedad Civil en CIPPEC. Es Profesora de Comunicación de las organizaciones en la Universidad Austral, y ha enseñado en la Universidad Nacional de Cuyo y Universidad de Palermo. Ha trabajado como consultora y analista de comunicación organizacional en diversas empresas y en organizaciones sin fines de lucro.

Este caso de estudio es parte del componente CS2 de la Fase II del proyecto “Global Development Network’s Bridging Research and Policy” llevado a cabo por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), que consiste en un análisis comparativo de institutos de investigación de análisis políticos en Latinoamérica, Asia y África. Deseamos agradecer a los entrevistados que han colaborado con la elaboración de este caso de estudio, al igual que la muy útil asistencia de Julieta Rezaval.

Si desea citar este documento: Braun, Miguel; Chudnovsky, Mariana; Ducoté, Nicolás y Weyrauch, Vanesa: “Caso de Estudio Colombiano: FEDESARROLLO”, CIPPEC, septiembre de 2007.

Traducción: Carlos Iñurrategui.

Edición en español: Gala Díaz Langou

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones**, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.

RESUMEN

FEDESARROLLO (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) fue establecida en 1970 por un grupo de empleados públicos de alto nivel, académicos prestigiosos y empresarios. Su continuidad a través del tiempo indica su capacidad de adaptación a diferentes contextos políticos y económicos. Como institución, FEDESARROLLO esta a mitad de camino entre el campo académico, el mundo de los negocios y la arena política. Sus investigaciones, principalmente orientadas a los temas económicos, se destacan por su rigurosidad, características de trabajo duro y por sus estándares internacionales.

FEDESARROLLO es una voz destacada en el debate económico en Colombia y sus investigadores han trabajado para el gobierno de Colombia desde su creación. Tienen muy estrecha relación con el gobierno, especialmente con el Departamento de Planeamiento. FEDESARROLLO tiene un importante presupuesto, desde que tiene un promedio entre USD 750.000 y USD 1.000.000 cada año es mucho más que la mayoría de los presupuestos en Latinoamérica. Más aún, el financiamiento de FEDESARROLLO es obtenido principalmente a través de proyectos, lo que impacta en su estructura organizacional y la forma en que los temas de investigación son seleccionados. Sin embargo, a pesar de las restricciones que esta estructura organizacional implica, las autoridades de FEDESARROLLO creen que éste es un excelente método ya que los investigadores tienen incentivos para obtener sus propios fondos, escribiendo sus propias propuestas de investigación entre otros resultados beneficiosos.

Parte del éxito de la institución en influenciar el proceso de diseño de políticas está relacionado a su capacidad de transmitir ideas y propuestas a personas que no son expertos en una forma entendible sin transformarse en triviales o perdiendo precisión, junto a un compromiso regular y disciplina para diseminar sus investigaciones en curso. También funciona como una antena para detectar a los formuladores de políticas más propensos a escuchar en base a la agenda política en curso. Estos factores le permitieron a FEDESARROLLO ganar una audiencia de líderes de opinión y tomadores de decisiones a los sectores públicos, empresarios y académicos, como así también a los medios. Finalmente el hecho que la decisión final de qué y cómo comunicar en las publicaciones, debates y conferencias de prensa es realizada por el Director Ejecutivo implícitamente refleja la importancia dada a las comunicaciones por la institución.

La influencia de la institución puede ser ilustrada con un caso específico: FEDESARROLLO comenzó a investigar los problemas del mercado laboral y empezó a promover una nueva estrategia de lucha contra el desempleo basado en tres pilares: una profunda reforma educativa, la implementación de una red de seguridad social que ayudaría a los estratos más vulnerables de la población desocupada y una reforma al código laboral. Desarrollaron un abordaje innovador para solucionar el problema que fue incorporado en la reforma de la Ley laboral.

La promoción exitosa de esta política de FEDESARROLLO estuvo basada en varios severos factores críticos: 1) la reforma fue demorada más de una década; 2) las reformas de seguridad social y salud de 1990 y 1993 eran consideradas insuficientes; 3) durante la administración Pastrana hubo intentos frustrados de reforma que fracasaron porque no pudieron superar el veto de los sindicatos, los trabajadores y el Congreso; 4) los investigadores de FEDESARROLLO estaban en una muy buena posición con los tecnócratas del gobierno para insistir en el tema y 5) se abrió una importante ventana de oportunidad debido a la crisis socioeconómica y por el cambio de gobierno. Uribe, el nuevo presidente, comenzó su período promoviendo una serie de reformas, entre ellas la reforma laboral, para reforzar su poder de decisión.

La influencia ejercida por FEDESARROLLO no es producto de una pieza específica de investigación, pero de un conjunto de investigación. Investigaron durante casi una década en los casos de desempleo en Colombia hasta que tuvieron éxito. Siguieron de cerca los esfuerzos previos de reforma (con Pastrana) como así también las reformas logradas e informaron y criticaron los puntos de vista predominantes, dando argumentos sólidos que contenían lo que más tarde fueron las ideas centrales de la Ley 789, aprobada por el Congreso en 2002. El instituto tuvo influencia en un cambio legislativo. Sin embargo, fue un cambio de política gradual.

Además, en la mitad de los 90, el tema laboral se transformó en el más alto de la agenda, había mayor conciencia y surgieron debates sobre la necesidad de llevar a cabo una nueva reforma. De esta forma había iniciativas apuntando a dotar el mercado laboral de creciente flexibilidad, lo que reabrió el debate de la mejor manera de abordar el problema. Así, FEDESARROLLO se transformó en un referente esencial y encontró un lugar en el debate por el peso de sus propias ideas.

1- FEDESARROLLO: CARACTERÍSTICAS ENDÓGENAS QUE FACILITARON SU INFLUENCIA

Los rasgos de FEDESARROLLO organizativos e institucionales más importantes se resumen en la tabla y se explican abajo.

FEDESARROLLO	
1. Status legal	Organización sin fines de lucro
2. Año de fundación	1970
3. Fundadores	Empresarios + Academia + Gobierno
4. Cuerpo de Gobierno	1 cuerpo
a. Empresarios	Sí
b. Académicos	Sí
c. Políticos	N/D
5. Cargos en el gobierno	Sí
6. Presupuesto	USD 750.000 - USD 1.000.000
7. Financiamiento	Por proyectos
8. Fuentes de financiación	Organizaciones Internacionales Gobierno
9. Selección de temas de investigación	Investigadores / fundadores
10. Organización de investigación	Proyectos de investigación
11. Rasgos de investigación	Resultados operacionales Relevancia Control de Calidad
12. Antecedentes investigadores	Influencia en el tiempo
13. Perfil del personal	Doctorados (Ph Ds)
14. Áreas de Investigación	Principalmente económicas
15. Temas de investigación	Economía aplicada
16. Numero de personal	40 personas
17. Formas de contratación	Corto/Largo plazo
18. Quien esta a cargo de las comunicaciones	Director Ejecutivo
19. Contacto regular con los medios	Sí

Orígenes / año de fundación / fundadores

FEDESARROLLO fue establecida en 1970. Su continuidad en el tiempo en un país tan inestable como Colombia indica su gran capacidad de adaptación a los diferentes contextos políticos y económicos.

FEDESARROLLO es una organización sin fines de lucro. Fue establecida como un centro independiente de investigación con el propósito de informar la formulación, análisis, evaluación y debate político en Colombia. Desde los comienzos, estaba volcada en influenciar en políticas públicas. Tras treinta años de existencia, ha consolidado su posición como un centro líder de opinión pública e investigación.

La institución fue establecida por un grupo de altos funcionarios del gobierno, prestigiosos eruditos y empresarios cuya principal motivación reside en tres factores vinculados estrechamente con la realidad Colombiana. En primer lugar estaban preocupados

por la administración Pastrana-Borrero (1970-1974), que parecía lejos de enfocarse en la intensificación requerida por la incipiente racionalidad técnica incorporada en la administración del Estado por el ex Presidente Carlos Restrepo. En segundo lugar, que fue consecuencia del mismo factor, sentían que era necesario desarrollar conocimiento técnico independiente (hasta el momento desconocido en el país) para la producción de información sistemática, confiable para sostener diseño de políticas apuntadas al desarrollo y guiar al sector privado, donde el diseño de políticas debe adherir a un proyecto nacional coherente. En tercer lugar, desde que la universidad como institución se mantuvo pasiva al respecto, era imperativo entrenar a los líderes y técnicos con un sólido conocimiento de la economía del país de modo que pudieran actuar como una bisagra para establecer vínculos más estrechos entre la universidad, los líderes del gobierno y el sector privado.

Para el tiempo en que FEDESARROLLO fue fundado, la investigación en las ciencias sociales no estaba muy desarrollada en Colombia. Cuando existía, era sólo el resultado del interés individual de profesores y no el resultado de desarrollo institucional por las universidades. Por lo tanto, cuando FEDESARROLLO fue creado, era la única institución dedicada a examinar y evaluar políticas públicas con un abordaje riguroso y académico. Por esto, se transformó en el único interlocutor del gobierno en evaluación de políticas públicas. A través del tiempo, la tradición de investigación construida por la institución se esparció a otras instituciones, centros de investigación, universidades y agencias consultoras y ha contribuido al desarrollo de la comunidad académica y al debate de políticas públicas colombiano.

Es importante puntualizar algunos aspectos decisivos para el despegue de la institución en 1970. En sus comienzos (1970-1975), FEDESARROLLO recibió donaciones de la Fundación Ford, como asistencia técnica que proveyó una red de contactos con organizaciones similares en el mundo entero. Del mismo modo, obtuvieron servicios de asesoría de la Institución Brookings con la visión de adoptar estrategias de desarrollo de largo plazo. La mayoría de las recomendaciones hechas por Brookings fueron puestas en práctica, mientras que los vínculos entre ambas instituciones facilitaron la construcción institucional y provocó el reconocimiento temprano de un sector de la comunidad académica internacional.

Cuerpo de Gobierno / Posiciones ejercidas en el Gobierno

Respecto al cuerpo de gobierno, FEDESARROLLO está bajo el mando de un Directorio plural. El Directorio controla el cumplimiento de los objetivos de la institución, crea nuevas posiciones, nombra nuevos miembros y endosa programas generales y el presupuesto anual. En un aspecto general, investiga las decisiones hechas por el Director Ejecutivo, quien es responsable de la orientación académica de la Fundación, la ejecución administrativa y la imagen externa. El cuerpo de gobierno de FEDESARROLLO está compuesto por representantes del sector empresario y la academia.

Como institución, FEDESARROLLO está a medio camino entre el campo académico, el mundo empresario y la arena política. El vínculo con otros ambientes es decisivo tanto para su actuación académica como para la influencia que ejerce en la opinión pública y en las políticas públicas. En suma se transformó en una “escuela de líderes” para el sector público y privado. El factor “puerta giratoria” – una expresión utilizada por sus miembros y por los actores externos – ilustra el histórico “ir y venir” que vincula a los investigadores de FEDESARROLLO y el gobierno, particularmente en aquellas áreas como economía y

planeamiento. Esto se confirma por el hecho que, desde que fue establecida, la institución ha entrenado equipo de técnicos nombrados en posiciones de liderazgo en oficinas públicas, donde han sido responsables de las decisiones económicas del país sobre varias administraciones Colombianas.

Los investigadores de FEDESARROLLO han trabajado para el gobierno de Colombia desde su creación. Desde los setenta hasta la actualidad, ocho de los nueve Directores Ejecutivos y cinco de sus investigadores asociados mantenían altas posiciones en el gobierno, principalmente en áreas económicas del gobierno (Ministerio de Hacienda, Departamento de Planeamiento, Comercio Exterior, Banco de la República, entre otros) y también en ministerios políticos (Agricultura, Minería y Energía, Trabajo, Transporte).

Financiamiento / Organización Interna

Otra característica clave, con gran impacto en la organización de FEDESARROLLO es que sus fondos son obtenidos principalmente a través de proyectos, que impactan en su estructura organizacional y en la forma en que los temas de investigación son seleccionados. No obstante, como mencionamos mas arriba, en sus comienzos FEDESARROLLO tuvo una importante donación institucional que fue crucial para ayudar al instituto a transformarse en un importante referente en el debate económico en Colombia y en el diseño de políticas públicas locales.

El instituto tiene en la actualidad un presupuesto considerable, que es mayor a la tendencia general de la región. FEDESARROLLO posee un presupuesto anual promedio entre USD 750.000 y USD 1.000.000, mientras que la mayoría de los *think tanks* latinoamericanos poseen un presupuesto entre USD 100.000 y USD 500.000. Claramente los *think tanks* que tienen influencia en el diseño de políticas en América Latina tienen presupuestos más altos que casi todos los institutos de la región.

FEDESARROLLO intenta adoptar una estrategia clara de financiamiento como un medio para preservar su independencia. Por ejemplo, no realiza actividades de consultoría, porque - como los establecen los estatutos - debe asegurar la diseminación y disponibilidad de los resultados de las investigaciones al público. La institución intenta construir una estructura de financiamiento diversificada en tercios (recursos privados y públicos colombianos y fondos internacionales). Además cumplir estos principios no es siempre posible dada la escasez de recursos y la fuerte competencia entre los fondos públicos y privados. Actualmente, FEDESARROLLO está apoyada por empresas Colombianas (10%), el gobierno de Colombia (25%), organizaciones filantrópicas nacionales (15%), organizaciones filantrópicas internacionales (15%), organizaciones de crédito internacionales (25%) y un 10% proviene de la venta de sus productos y servicios. Como mencionamos antes, el financiamiento proviene de diferentes proyectos. Este rasgo influencia la estructura organizacional de FEDESARROLLO y su actividad de investigación. En general, el instituto tiene fondos de corto plazo, lo que hace la agenda menos estable en comparación a otros *think tanks* que poseen financiamiento de largo plazo. Asimismo el instituto tiene menos libertad de acción de establecer su agenda de investigación y tiende a trabajar en temas específicos de acuerdo a las demandas de los proyectos precisos. FEDESARROLLO busca combinar el interés del instituto, las preferencias de los investigadores y los fondos disponibles. No obstante los directores de FEDESARROLLO creen que esta característica organizacional los ayuda a continuar siendo creativos. Explícitamente no contratan investigadores a largo plazo.

Creer que la lógica de financiamiento por proyecto contribuye a crear incentivos por los investigadores para encontrar nuevos proyectos y estar motivados por su trabajo.

Al mismo tiempo, dado que FEDESARROLLO depende casi exclusivamente en financiamiento externo por proyectos, todos los investigadores deben buscar financiamiento para su trabajo. Específicamente, se transforman en “administradores” de su propio trabajo y están sujetos a un ciclo muy intensivo de trabajo: tienen que hacer propuestas de investigación, obtener fondos, llevar a cabo sus proyectos y realizar presentaciones a la institución y a los donantes. La permanencia en la institución depende de su capacidad en conseguir recursos. Por lo tanto, antes de finalizar su proyecto de investigación, necesitan recomenzar el ciclo nuevamente. Una de las consecuencias de esta práctica es la recurrente rotación de miembros. Algunos investigadores eligen dejar la institución cuando obtienen trabajo en el sector público o privado con mayor estabilidad y/o mejores salarios. Algunos de los entrevistados evalúan que este rasgo institucional ha traído resultados negativos para la consolidación académica de FEDESARROLLO y su capacidad en desarrollar investigación de largo plazo mientras otros estiman estos como una ventaja, en el sentido que fomenta disciplina y productividad mientras permite a la institución evitar ser “tragada” por la burocracia.

Finalmente, la estructura organizacional de FEDESARROLLO es bastante simple. Aparte del Directorio, tienen la secretaría general y los investigadores. Adicionalmente, la fundación tiene un editor para cada boletín, “*Coyuntura Económica*” y “*Coyuntura Social*”, un director de biblioteca, un director editor y el director de “*Encuesta de opinión Empresarial*”. Actualmente hay 40 personas empleadas en la fundación.

Selección de los Temas de Investigación / Antecedentes de los Investigadores / Rasgos de las Investigaciones

La investigación de FEDESARROLLO está principalmente orientada hacia temas económicos, y se destaca por su rigurosidad, seriedad y relevancia como así también por sus estándares internacionales. Siempre ha focalizado en macroeconomía de corto plazo. La institución es bien conocida en el debate Colombiano y por la calidad de sus investigaciones ha ganado un lugar como referente privilegiado.

Respecto a la forma en que FEDESARROLLO elige los temas de investigación, la institución está restringida por la agenda temática de los financiadores, ya que esa es la manera que obtiene los fondos. De alguna manera esto es una limitación, pero también es una ventaja ya que permite a FEDESARROLLO decidir sus prioridades respecto a la investigación.

De hecho, su agenda de investigación es flexible y depende de varios aspectos: por un lado el Directorio junto al Director Ejecutivo fijan la intención de trabajar en temas específicos, pero toman en consideración las preferencias o fortalezas de los investigadores más experimentados. Por otro lado, dependen de las demandas de las agencias donantes que tienden a solicitar investigación aplicada con resultados específicos. Además, fuertes lazos con las empresas locales y el gobierno le permite a FEDESARROLLO poner su foco en temas conducidos por la demanda, identificar problemas críticos para el país, desarrollar metodologías novedosas y asegurar la relevancia y aplicabilidad de los resultados de la investigación. Por ejemplo, los investigadores de FEDESARROLLO han desarrollado

herramientas cuantitativas modernas para la medición y la evaluación gracias a las cuales han sido capaces de intensificar su conocimiento de la estructura y el funcionamiento económico en Colombia. De esta manera, la institución lideró y fue pionera en el uso de sus técnicas en el país.

A pesar de estos límites, la selección de temas de investigación depende también en los antecedentes del contexto en diferentes períodos de tiempo. Durante la primera década de existencia, FEDESARROLLO se enfocó en estudios macroeconómicos, especialmente ahorro e inversiones, comercio exterior y estudios de algunos sectores. A principios de los 80, los estudios en desarrollo económico e industria fueron importantes. En la segunda parte de la década, mientras la situación cambiaba por el país, FEDESARROLLO estuvo preocupado con políticas públicas hacia la industria del café y las políticas sociales. A partir de 1989, empezaron publicando "*Coyuntura Social*"¹, que lideró las iniciativas de investigación en políticas en educación pública, economía en salud y sistema judicial.

Aunque la institución no estableció mecanismos formales para reclutar a los jefes de investigación, en la práctica toma en cuenta el conocimiento de los investigadores como también los antecedentes académicos y profesionales. Los investigadores en jefe también sugieren la contratación de investigadores junior y asistentes en base a los intereses compartidos, actividad previa y potencial. FEDESARROLLO es una auténtica plataforma de lanzamiento para jóvenes investigadores interesados en aprender la destreza, en trabajar con renombrados expertos y acceder a estudios de postgrado en universidades del exterior. Después de haber trabajado para otras organizaciones o completado estudios de postgrado en el exterior, los investigadores generalmente vuelven a la fundación. Para los investigadores superiores es el lugar donde pueden llevar a cabo sus investigaciones, mantenerse actualizados y escribir los artículos a los diarios. A través de los años, FEDESARROLLO ha reclutado y entrenado a investigadores reconocidos y reputados, y esto posibilita a la institución atraer proyectos y obtener fondos.

Los investigadores se relacionan con la institución de tres formas diferentes: son investigadores regulares, investigadores asociados o consultores. La mayoría de los que trabajan para FEDESARROLLO están comprometidos a través de contratos temporarios, cuya duración está limitada a la duración esperada del proyecto de investigación en el que están involucrados. A pesar de que estos contratos son generalmente renovados, la permanencia en el equipo no está garantizada. Cuando FEDESARROLLO necesita incrementar los equipos de investigación o agregar perfiles técnicos específicos para ciertos proyectos, llaman investigadores externos como consultores. A través de este mecanismo, la institución es flexible a la demanda de los proyectos específicos y asegura la calidad de los productos de la investigación.

Además del riguroso reclutamiento de investigadores, la institución asume controles de calidad en investigación. El Director Ejecutivo mantiene reuniones regulares, en las que varios investigadores presentan sus proyectos para discusión y examen. Además académicos externos o expertos de otros centros de investigación o de la administración pública son invitados a discutir con ellos en orden a controlar y mejorar sus productos de investigación. Varios estudios llevados a cabo por FEDESARROLLO, particularmente aquellos financiados

¹ Una duplicación de su ya exitosa publicación *Coyuntura Económica*, pero tratando temas sociales.

por donantes internacionales o redes, son presentadas para la valoración de investigadores del exterior.

Ideología

Desde sus comienzos, los estatutos reguladores de FEDESARROLLO han tenido constantes muy importantes, especialmente, independencia del gobierno, independencia del grupo de empresarios que apoyaron su creación, independencia de los donantes y de los partidos políticos.

Como institución, FEDESARROLLO no tiene posición político partidaria específica. Cuando sus miembros se involucran en campañas electorales o ayudan a líderes políticos, lo hacen a título personal. La institución establece que cuando el Director Ejecutivo quiere participar activamente en política - como lo hizo Mauricio Cárdenas - él o ella tiene que renunciar pero puede quedar como un investigador asociado. Al mismo tiempo, la institución valora la pluralidad de ideas; de hecho, incluye diferentes puntos de vista y promueve el debate en políticas públicas a través de varios boletines y publicaciones.

Redes

FEDESARROLLO fomentó fuertes lazos con agencias multilaterales, organizaciones donantes internacionales y redes académicas (tal como el Grupo Político Económico de LACEA). Estos se transformaron en importantes interlocutores y fuentes de recursos económicos, por eso contribuyendo al prestigio internacional y visibilidad de FEDESARROLLO. A nivel doméstico, la institución trabaja en alianza con la Asociación Nacional de Instituciones Financieras- ANIF. Juntos, organizan foros y seminarios a los cuales invitan expertos internacionales, grupos de la sociedad civil, sindicatos, formuladores de políticas y diferentes partes interesadas en orden a diseminar los resultados de las investigaciones y crear un debate de calidad en políticas públicas. Sin embargo, FEDESARROLLO es criticado por su vínculo débil con las universidades de Colombia.

Además, una actividad específica llevada a cabo por la fundación es participar en las varias misiones desarrolladas en Colombia por los últimos 40 años. Este dato lleva a pensar que la influencia en la vida pública de FEDESARROLLO no solo se debe a sus rasgos institucionales distintivos pero también a rasgos contextuales. Como mencionamos antes, las instituciones económicas colombianas, históricamente influenciadas por evaluaciones internacionales, son relativamente estables, prudentes y han tenido éxito en garantizar estabilidad macroeconómica y equilibrio financiero, incluyendo las cuentas relacionadas con el sector exterior. Al mismo tiempo, la esfera doméstica ha surgido un sector tecnocrático jugando un rol clave como un grupo de presión para forzar la adopción de moderadas políticas económicas. Las condiciones locales por ello crearon una situación favorable para FEDESARROLLO gracias a su “natural empatía” con la tecnocracia del gobierno. En realidad, la institución trabaja en forma de “pesos y contrapesos” respecto a la administración de la economía en Colombia.

Comunicaciones

Es importante destacar que las herramientas, prácticas y políticas de FEDESARROLLO también aumentan el impacto de sus investigaciones en el proceso de diseño de políticas y las

estrategias de su comunicación influyen la recepción de ideas y resultados de investigación por los diseñadores de políticas y otras audiencias objetivo.

a- Percepciones y expectativas que influyen las comunicaciones

A través de las de tres décadas de intensa diseminación de ideas, FEDESARROLLO ha sido capaz de ganar una buena y amplia reputación como un centro que provee información útil y un análisis sólido para informar a las políticas públicas. Esta credibilidad ha abierto diversos canales de comunicación desde que sus expertos son frecuentemente consultados por los medios, los diseñadores de política y otros investigadores.

Sin embargo, a veces sus propuestas son rápidamente rechazadas por razones ideológicas, por aquellos que los reconocen como “neoliberales” que trajeron flexibilización, desregulación y la apertura de los mercados. Para llegar a estos grupos, la institución realiza esfuerzos para fortalecer su posición como un centro de investigación plural: por ejemplo, incluyen en sus publicaciones periódicas trabajos académicos de investigaciones de diversas tendencias y hasta de aquellos que se oponen a sus propuestas.

Este posicionamiento como un centro autónomo también fue logrado al volverse la primera institución en evaluar las políticas económicas del gobierno en una forma organizada y científica, con números y mediciones auto generadas. La receptividad de sus ideas es mayor en el área económica donde ellos son ampliamente reconocidos como expertos calificados que traen experiencia sólida en economía al debate público. Este prestigio también está fortalecido por su presencia en la comunidad internacional de investigación, lo que facilita nuevas oportunidades de comunicación tal como participar en seminarios, siendo consultados por proyectos, etc.

Los líderes de FEDESARROLLO reconocieron la relevancia y el poder de su reputación, que incrementa el interés en sus propuestas y respeto por la institución como una fuente relevante de información e ideas entre las partes interesadas e involucradas en la formulación de políticas públicas. Esto es particularmente visible en aquellas instituciones hacedoras de políticas como el Departamento de Planeamiento o el Ministerio de Economía que están más habituadas a utilizar evidencia de investigación para diseñar o reformar políticas. La investigación es frecuentemente usada para validar políticas y en una forma muy pragmática: los datos y estudios son referidos por los hacedores de política para fundamentar sus casos, especialmente en la adopción de muy complejas políticas. La intensidad y contraposición de grupos interesados requiere herramientas “neutrales”, los estudios técnicos son a veces vistos como “mediadores”. Nuevamente esto tiende a suceder más en el campo de la economía que en áreas sociales como la salud y la educación.

b- Políticas, prácticas y herramientas

FEDESARROLLO ha logrado exitosamente suavizar el proceso de varias reformas creando avenidas de comunicación para impregnar las mentes de los diseñadores de políticas y la así como la opinión pública. La acumulación de columnas de opinión en los medios, la participación y la organización de eventos y redes nacionales e internacionales, las alianzas con instituciones relevantes como la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), reuniones con los diseñadores de políticas, como también la inclusión de escritos y artículos en sus publicaciones regulares le permitió a la organización incidir en la agenda pública y

estar bien posicionada para influir cuando la ventana de la oportunidad finalmente se abra. La diseminación constante de los resultados de las investigaciones genera conciencia sobre el problema y sus potenciales soluciones entre los diseñadores de políticas, y en la opinión pública que ejerce entonces presiones en el gobierno para realizar cambios.

La evidencia de las ventajas de hacer ciertas reformas lentamente impregnó las mentes de los diseñadores de políticas y la viabilidad política empezó a madurar. Los investigadores individuales son sin objeción embajadores personales de sus ideas. Debido a la “puerta giratoria”, que posiciona la organización entre los mundos académicos y políticos, es mucho más fácil para ellos diseminar sus propias propuestas entre grupos especiales de diseñadores de política.

Sin embargo, FEDESARROLLO entiende las ventajas de desplegar y sistematizar una variedad de canales para apoyar el efecto de la “puerta giratoria” y extender su alcance a otras audiencias objetivo. Su capacidad para dirigirse a un público relativamente amplio con los resultados de las investigaciones está probada por el reconocimiento público de dos publicaciones clave: Coyuntura Económica y Coyuntura Social. La primera fue publicada por primera vez en 1971, se ha transformado en un punto de referencia de la discusión político económica en Colombia, y un mecanismo para monitorear y evaluar decisiones económicas, con un equilibrio entre artículos más académicos y otros más políticos. La génesis de esta publicación es interesante para valorar la razón de su éxito. Preocupados por el nivel del debate público sobre políticas macroeconómicas derivadas de la falta de información clara, y la deficiente preparación académica de aquellos que cubrían estos temas en los medios, decidieron crear una publicación que incrementara el acceso y la calidad a datos y análisis relevantes. Coyuntura Económica apuntó a eliminar el monopolio de la información por parte de los burócratas, luchando contra la mistificación de la política económica y devolviendo a la comunidad el conocimiento que había quedado guardado por pequeños grupos. Esta publicación, combinada con la presencia pública de los investigadores, jugó un rol clave en la construcción de una cultura donde la transparencia, la claridad de la información y el monitoreo de las decisiones públicas son prácticas esperadas entre la comunidad de diseñadores de políticas económicas. La institucionalización de estas prácticas echó base a la iniciativa de diseminar investigación.

Coyuntura Social fue creada en 1989, en asociación con el Instituto Ser del Investigación, con objetivos similares. A pesar de ser relevante para los debates en temas sociales tales como salud y educación, su impacto público ha sido menos visible, y es frecuentemente relacionado a aquellos temas sociales que son más cuantitativos. La consolidación de FEDESARROLLO como un centro líder en estas áreas tiene todavía un largo camino que andar. Esto es parte de las discusiones que algunos miembros de la institución están teniendo en orden a refinar los métodos de diseminación e invertir recursos en aquellos que prueben ser más exitosos. También están pensando en cómo juntar la información en una forma sistemática que sea más atractiva y útil a los diseñadores de política.

FEDESARROLLO ha fortalecido el valor de estas publicaciones con herramientas de comunicación que favorecen el intercambio y el flujo multidireccional de información: desde 1985 organizan cuatro veces al año un forum que llaman Debate (en Coyuntura Económica y Coyuntura Social), al que invitan representantes de diversas ideologías y posiciones para discutir temas seleccionados por el Director Ejecutivo basándose en lo que se está estudiando

en la institución y lo que se está discutiendo entre los diseñadores de políticas. Los debates agrandan la capacidad de la institución para convenir a diferentes audiencias ya que son muy reconocidos como espacios de discusión relevante por los diseñadores de política, otros académicos, los medios, empresarios y aquellos grupos afectados por lo que se va a discutir.

Finalmente, el acceso a periodistas y medios es clave para influenciar la opinión pública. A través del tiempo, FEDESARROLLO se ha transformado en una fuente de información frecuente para los periodistas, que consultan a los investigadores sobre una variedad de temas. La organización ha construido fuertes relaciones con los diarios como El Tiempo, El Portafolio, La República y la cadena de televisión Caracol. Los investigadores de FEDESARROLLO presentan la información de una forma clara ya que entienden la importancia de no saturar a los periodistas con información innecesaria, y en su lugar proveerlos de datos que les ayuden a elevar la cobertura de los temas de la agenda pública.

2- ANALIZANDO LA INFLUENCIA DE FEDESARROLLO EN POLÍTICA

Los *think tanks* pueden ser considerados como actores estratégicos debido a su creciente rol en los procesos políticos. Sus capacidades para comprometerse en los esfuerzos del diseño político dependen en gran parte en los rasgos de su estructura organizacional. Algunas de las cualidades de FEDESARROLLO descritas arriba (edad, tipo de investigación, recursos humanos y financieros, redes, entre otros) perfilan sus capacidades organizacionales y como resultado sus posibilidades de tener un impacto en políticas.

Es cierto que la efectividad de los *think tanks* depende de la forma en la que ellos administran y que se ajustan al cambio. No obstante, los *think tanks* desarrollan su “juego” dentro de los límites económicos, políticos e institucionales. Aún si tienen características específicas que les permite ganar una posición como instituciones reconocidas, rigurosas y serias, también están restringidos por sus contextos. Es por eso que, sin entender los límites contextuales y oportunidades, no podemos entender cómo logran su influencia política.

De hecho, las variables políticas y económicas macro nacionales fijan límites “duros” a los objetivos que los *think tanks* pueden intentar lograr, mientras que las variables político-institucionales asignan posibilidades diferenciales para que los *think tanks* tengan un impacto en políticas, sobre los que es factible. Las crisis políticas o económicas macro son impredecibles y usualmente crean ventanas de oportunidad para los *think tanks*. De hecho, las primeras variables están relacionadas a los regímenes políticos, sistemas económicos, crisis, entre otras; y las últimas, a la lógica de las reglas políticas e institucionales de su contexto específico, en los que los *think tanks* están tratando de ejercer su influencia como ser, por ejemplo, un Ministerio específico.

En Latinoamérica, desde los noventa, la fundación de *think tanks* creció un 86% comparado con los existentes. Una posible explicación de esto es el incremento de la debilidad del Estado para elaborar e implementar políticas. Las reformas económicas estructurales llevadas a cabo durante los noventa en Latinoamérica contribuyeron a reducir no solo el tamaño sino también el rol del Estado. Este proceso de reducción fue llevado a cabo en paralelo a la descentralización de sus funciones. La reducción de tamaño anterior abrió nuevos espacios para los *think tanks* y otros actores políticos que solían estar bajo la influencia del Estado, y la última descentralización incrementó los puntos de contacto con el gobierno.

Una manera de ilustrar las capacidades de influencia política de FEDESARROLLO es analizando un caso específico de impacto político durante los noventa. Varios proyectos de investigación realizados por la fundación han influenciado políticas públicas, tales como, por ejemplo, la utilización por parte de los diseñadores de políticas de herramientas cuantitativas para el análisis desarrollado por la fundación. Los investigadores de FEDESARROLLO desarrollaron un modelo computacional general de equilibrio para analizar las complejas ramificaciones de la política económica en Colombia. El modelo de FEDESARROLLO ha analizado los efectos de las reformas de mercado en el ámbito laboral y distribución del ingreso. Debido a que esta investigación fue realizada durante la implementación de reformas económicas, permitió a los diseñadores de política a adoptar medidas complementarias para minimizar efectos negativos.

También la activa participación de FEDESARROLLO en las varias misiones desarrolladas en Colombia ha influido a importantes decisiones políticas y varias reformas llevadas a cabo por el gobierno nacional. De hecho, la más reciente de estas misiones. Llamada *Misión de Ingreso Público* y financiada por el *Banco de la República* y BID, fue desarrollado por FEDESARROLLO y consultores internacionales externos. Produjo un informe estableciendo los principios que serían utilizados en la reforma del diseño del sistema tributario presentado al Congreso por la administración Uribe en septiembre 2002.

Para este caso de estudio, hemos elegido examinar los estudios de la reforma laboral llevada a cabo por FEDESARROLLO desde que tuvieron una influencia significativa. FEDESARROLLO fue exitoso en cambiar algunos de los contenidos de la Ley después de investigar en las causas de los fracasos de los intentos de reforma previos. Este ejercicio también nos permitirá identificar los factores contextuales que facilitaron o dificultaron la actividad de FEDESARROLLO en Colombia.

Antecedentes del contexto

Durante los noventa, Colombia – como otros países de Latinoamérica – estaba inmersa en un proceso de reforma estructural que contribuyó a reducir no solo el tamaño sino también el rol del Estado. Este proceso de reducción fue realizado en paralelo a la descentralización de sus funciones. Lo primero abrió nuevos espacios para los *think tanks* y otros actores políticos que solían estar bajo la influencia del Estado y lo último incrementó los canales de contacto entre ellos y el gobierno.

En lo general, el proceso compartía elementos comunes con otros ocurriendo en la región – reforma de mercado y apertura a la inversión externa directa – pero también hubo aspectos diferentes, particularmente respecto al hecho que el endeudamiento externo estaba activamente manejado y mantenido. Otros factores involucrados eran las moderadas reformas laborales y una más ambiciosa reforma del sistema de seguridad social.

En el contexto mencionado, las reformas de los 90 en productividad produjo un moderado crecimiento económico bajo condiciones más inestables que en el pasado. A través del proceso de cambio, hubo un incremento del debilitamiento de los sectores que estaban expuestos a la competencia del exterior, mientras el mercado laboral se había deteriorado. El mejoramiento del mercado laboral resultó en el despido de la mano de obra no calificada que no había sido en realidad considerado en equilibrio creando empleo para aquellos con mejor formación educativa. Esto sugiere que los cambios técnicos originados a principios de los noventa han sido dirigidos a proyectos de trabajo intensivos basados en trabajadores capacitados, mientras que al mismo tiempo no trataban con los trabajadores que no llegaban a los niveles deseados de escolaridad. Los cambios sufridos por el mercado laboral afectaron negativamente la distribución del ingreso urbano y viendo al país como un todo, tuvo un impacto más fuerte que los efectos favorables traídos en la zona rural por exactamente los mismos cambios.

El proceso fue iniciado hacia el final de la administración Barco y ganó impulso durante la administración Gaviria (1990-1994). En una forma ligeramente diferente, la administración Samper (1994-1998) intensificó la reforma, que fue llevada a cabo por Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-) hasta el presente.

Un elemento histórico para tener en cuenta dentro del contexto Colombiano reside en el hecho que muchas instituciones económicas en el país – desde el *Banco de la República* y agencias dependientes del Ministerio de Finanzas hasta la importancia disfrutada por planeamiento (*Dirección Nacional de Planeación*) – han estado bajo la influencia de las recomendaciones y evaluaciones internacionales, particularmente de los Estados Unidos de América, el cual, considerando todas las cosas, han sido muy prudentes, hasta ortodoxos, en términos de política económica.

Asimismo, es una vieja tradición en Colombia recibir “misiones” extranjeras que han ayudado a perfilar esas instituciones como especialmente relacionadas al aparato económico del Estado.

En términos generales, esas misiones tendían a mantenerse por dos razones. Una de ellas tiene que ver con la política: en Colombia, la influencia externa apuntaba a resolver algunos conflictos políticos domésticos. Siempre que los liberales y los conservadores fallaban en llegar a un acuerdo, resolvían el problema en forma externa por medio del poder indirecto representado por influencias institucionales, gubernamentales o personales. La otra razón involucraba una élite educada en América más que en Europa. De hecho, estas “misiones” se probaron útiles en la medida que validan los aspectos técnicos de la reforma, de esta manera, evitaban improvisaciones que podían resultar de la falta de reportes académicos previos sobre los temas en juego. La más reciente de entre estas misiones, llamada *Misión de Ingreso Público* y financiada por el *Banco de la República* y BID, fue desarrollada bajo el consejo técnico provisto en conjunto por FEDESARROLLO y consultores internacionales externos. Sacaron un informe estableciendo los principios que tenían que ser usados en el diseño de la reforma del sistema tributario presentado al Congreso por la administración Uribe en septiembre 2002.

Esto diferencia a Colombia del resto de la región. Las cuentas públicas de Colombia habían sido extremadamente prolijas. Hay una carga histórica resultante de la red que, con el paso del tiempo, ha estado entretejiendo con el Banco Mundial y el BID respecto al establecimiento de instituciones económicas. Por más de 40 años, nunca hubo recesión. Es decir, que goza de una firme estabilidad macroeconómica, se comporta mas prudentemente cuando viene a diseñar políticas publicas, y sus instituciones están ancladas con estructura ortodoxa.

Las reformas de los noventa eran similares a las llevadas a cabo en el resto de Latinoamérica (la “lista de tareas” era mas o menos la misma en toda la región), aunque el celo con que las políticas involucradas fueron adoptadas y aplicadas no fue lo mismo.

Más que una reforma laboral, el caso Colombiano muestra sucesivas y graduales intentos de reforma. Cuando la última reforma fue llevada a cabo, el país estaba transitando un continuo proceso de revisión de su legislación laboral por casi treinta años.

Ahora entonces, el inesperado curso que tomó el desarrollo económico en Colombia inevitablemente llamaba para la necesidad de atacar el problema que planteó la legislación laboral. Por un lado, esos 30 años fueron testigo de una serie de fenómenos en el mercado laboral: el crecimiento del trabajo informal, no observancia de las normas legales, etc. Poco a poco, este tipo de comportamiento estructuró una reforma *de facto*. Por otro lado, esta transformación fue acompañada por la pérdida de poder por los sindicatos locales. Todavía

eran poderosas en los 60 y los 70 pero con el paso del tiempo, gradualmente perdieron poder y capacidad operativa.

Otro factor que apareció hacia fines de los 80 y tomó fuerza en los 90 fue la pérdida de energía de la economía de Colombia. Una economía que había disfrutado crecimiento sostenido cayó en una depresión a fines del 90: la única depresión que el país experimentaba en 50 años. Consecuentemente, la desaceleración económica afectaron las condiciones que gobernarían la reforma laboral. Con el advenimiento de la crisis económica, el radio de desempleo comenzó a crecer, y por ello el debate apareció sobre la necesidad de diseñar políticas hacia la creación de empleo más que para defender los intereses concernientes a un cada vez más reducido grupo de asalariados, comprometidos por contrato y protegido por todos los servicios sociales garantizados por la Ley.

Había tres reformas concretas de alguna importancia: en 1990 y 1993 (referida a la seguridad social) respectivamente, ambas pueden ser tomadas y analizadas juntas y la implementada por la presente administración en 2002, que intensifica aspectos pendientes de las dos previas y en las que FEDESARROLLO ejerció una marcada influencia.

Todo el esfuerzo reformista tomó más de una década: de 1990 hasta 2002. Por supuesto, una exitosa reforma tenía que sobrepasar un conjunto de “acuerdos” a través del proceso de diseño, construcción de consenso con la sociedad civil, presentación al Congreso y debate parlamentario, antes de que sea aprobada. Este caso de estudio muestra: 1) la historia de dos intentos fallidos para producir estos “acuerdos” dentro del gobierno, junto con los sindicatos y las firmes consideraciones del sector privado, antes de la reforma laboral del 2002 fue finalmente debatida y; 2) los factores clave influenciando la aprobación final de la Ley.

FEDESARROLLO: Factores críticos que facilitaron la influencia

Siempre desde que fue creada, la fundación se preocupó con temas de empleo, vistos en un principio desde un punto de vista económico. Fue solo alrededor de la mitad de los 80 que el Director Ejecutivo José Antonio Ocampo (1984-1986) instaló la preocupación sobre el tema laboral desde un abordaje que involucró políticas sociales. En 1986 un primer estudio nacional fue llevado a cabo bajo Ocampo, quien coordinó la Misión Chenery (1985-1986) en el país. La tarea de la Misión Chenery de Empleo era realizar un estudio integral de los problemas que afectan a los trabajadores del país, luego presentar propuestas de políticas para las soluciones en las áreas investigadas.

Finalmente, durante los noventa, la institución se involucró aun más con los temas laborales a medida que la sociedad colombiana se concientizaba sobre la necesidad de llevar a cabo reformas en el área, trayendo el debate al primer plano. Entre 1996 y 1998, el Director Ejecutivo de FEDESARROLLO por ese período lideró estudios de investigación en el comportamiento del mercado laboral. Continuando el diagnóstico resultante, el insistió en la necesidad de llevar a cabo reformas tendientes a implementar mecanismos que lleven a la flexibilidad.

No obstante, el proceso de producción política sigue una clara cadena de eventos, contingente en todos los arreglos institucionales de los países. Desde que este caso de estudio trata de una modificación en el código laboral en Colombia, trata sobre el cambio legislativo. Por lo tanto, este cambio debe pasar por el Congreso. Sin embargo la parte más rica de este

caso de estudio, y el que vamos a examinar, es la interacción y negociación que tuvo lugar antes que el proyecto fuera presentado al Congreso, así como también el rol que jugó FEDESARROLLO. Por lo tanto, es necesario cubrir dos olas reformistas, la primera comprendida a fines de 1980-1991 y la segunda entre 1998-2002. Durante la segunda ola, hubo dos gobiernos en Colombia. Y este es un rasgo crucial para tener en cuenta.

FEDESARROLLO siguió de cerca los esfuerzos previos de reforma (con Pastrana) como también las reformas logradas e informaron y criticaron los puntos de vista predominantes, dando sólidos argumentos y contenido para lo que más tarde fueron las ideas centrales del Proyecto de Ley 789, aprobado por el Congreso en 2002.

La promoción exitosa de esta política de FEDESARROLLO estuvo basada en varios factores críticos: 1) la reforma fue demorada más de una década; 2) las reformas de seguridad social y salud de 1990 y 1993 eran consideradas insuficientes; 3) durante la administración de Pastrana hubo intentos frustrados de reforma que fracasaron porque no pudieron superar el veto de los sindicatos, los trabajadores y el Congreso; 4) los investigadores de FEDESARROLLO estaban en una muy buena posición con los tecnócratas del gobierno para insistir en el tema y 5) una importante ventana de oportunidad se abrió debido a la crisis socioeconómica y por el cambio de gobierno. Uribe, el nuevo presidente, comenzó su período promoviendo una serie de reformas, entre ellas la reforma laboral, para reforzar su poder de decisión.

Para que un proyecto de reforma sea exitoso, es necesario cerrar todos los “acuerdos” a en el marco institucional del proceso de toma de decisiones. El fracaso de alguno de ellos puede destruir todo el proceso de aprobación. Las primeras dos reformas no fueron exitosas. Las reformas laborales en Colombia fueron tomadas con seriedad en 1990. Hasta entonces, las políticas relacionadas con el mercado laboral (políticas de pre-reforma) eran, como en el caso de muchos países de Latinoamérica, basadas en la protección y la estabilidad del empleo. Algunas restricciones fueron entendidas como influencia negativa para ciertos resultados claves en el mercado laboral, como ser la creación de empleo, formalidad y productividad laboral. El sistema laboral no era compatible con el proceso simultáneo de internacionalización y progreso tecnológico, los cuales constituyeron los principales logros que el gobierno de Gaviria tenía en mente cuando asumió en 1990.

Más aun, un punto crucial de retorno, entre otros, fue que las regulaciones estrictas sobre contratación y despido fueron muy efectivas en proteger el nivel de empleo y la estabilidad para los trabajadores formales, y más aun para los sindicalizados, mientras que afectó negativamente otros grupos laborales (principalmente informales, y hasta algunos trabajadores no sindicalizados). A pesar que la reforma introdujo simultáneamente varios cambios legislativos, el mayor cambio político que redujo costo de rechazo fue la reducción de la indemnización por despido. En términos de regulación en la contratación, los dos más importantes cambios fueron la extensión de los contratos a término-fijo y la introducción del llamado “salario integral”². Estos cambios apuntaban a reducir los costos de despido para las

² El “salario integral” es un tipo de contrato que permite a trabajadores formales que ganen más que diez veces el salario mínimo optar por rechazar indemnizaciones por despido, indemnizaciones por despido injusto, beneficios (excepto las vacaciones pagas), contribuciones a la seguridad social e impuestos, a cambio de un salario mayor (Kugler, 2004).

empresas formales, dándoles mas alternativas de contratación y permitiendo mayor rotación en es sector formal.

La evidencia disponible sobre el impacto en la reforma laboral indica que los cambios introducidos tuvieron un positivo, aunque limitado, impacto. Específicamente, Cárdenas de FEDESARROLLO, encontró que la reforma laboral tuvo un impacto positivo sobre la demanda de trabajo, pero sólo a través de su efecto en los precios relativos. Esto es, FEDESARROLLO argumentó que la reforma ayudó al aumento de la demanda por la reducción de los costos no laborales, pero no afectó la dinámica de ajuste en el ciclo económico del empleo.

Así, en la primera mitad de los 90 parecía haber evidencias positivas sobre los resultados de la reforma. Por supuesto, los sindicatos no acordaron con esta línea de razonamiento. No obstante, después de 1995 tres sucesos importantes volvieron a poner al frente de la agenda política el tema de las regulaciones en el mercado laboral. Primero, la reforma de la salud y la seguridad social de 1993 (Ley 100 de 1993, implementada completamente en 1996), incrementó significativamente las contribuciones de la nómina salarial. Segundo, como mencionamos antes, una recesión sin precedentes afectó la actividad económica entre 1996 y 1999. Este hecho trajo de nuevo el debate alrededor de las políticas del mercado laboral, regulaciones e instituciones debido al hecho que era evidente que el mercado laboral en Colombia no tenía la suficiente flexibilidad para ajustar en una forma menos dolorosa la baja de la economía.

Entonces, por 1998 estaba claro que uno de los principales desafíos que el nuevo gobierno tenía que afrontar era el desempleo. FEDESARROLLO estaba haciendo investigación sobre las causas del desempleo desde los 80.

Hasta mediados de los 90, el tema laboral se transformó en el más importante de la agenda, con creciente conciencia y debate sobre la necesidad de llevar a cabo una nueva reforma. FEDESARROLLO ya había preparado una sólida, técnicamente sostenible propuesta para la reforma, gracias a lo cual pudieron encontrar su lugar en el debate económico de Colombia y se transformaron en un referente esencial por el peso y la seriedad de la investigación llevada a cabo.

El primer intento de presentar una reforma como la promovida por FEDESARROLLO, fue realizado en 1999 durante el primer año del gobierno de Pastrana. Este intento falló y ni siquiera hubo un proyecto enviado al Congreso debido a otros problemas que ocuparon al gobierno. La segunda, que fue construida a partir del primer intento, fue llevada a cabo en 2001 y fue más exitosa en el sentido que un proyecto de reforma fue presentado al Congreso, aunque fue rechazado. Este segundo intento, no obstante, fue instrumental en dos aspectos para el éxito final del nuevo gobierno (presidido por Uribe) de aprobar una nueva legislación laboral a fines del 2002. Primero, contenía la mayoría de los cambios de política estimados como importantes y la mayoría de los temas estaban adecuadamente cubiertos. Por ello, permitió al nuevo gobierno actuar rápidamente y tomar ventaja de su gran popularidad y apoyo político para conseguir la aprobación de la reforma. Segundo, durante las discusiones y las negociaciones alrededor de la reforma propuesta por Pastrana, los investigadores de FEDESARROLLO habían podido construir un apoyo para ella. Este hecho aceleró la discusión del nuevo proyecto a través del Congreso.

Esta reforma propuesta estaba buscando complementar e ir más allá de las políticas introducidas en 1990, básicamente profundizando las reformas relacionadas con las regulaciones de contratación y despido, y atacando los problemas de la falta de flexibilidad en los salarios y el excesivo costo no salarial.

Las dos reformas presentadas fueron aprobadas durante el primer año de dos administraciones que amenazaron al Congreso con un enjuiciamiento general: la de Gaviria y la de Uribe. La administración de Pastrana peleó por ella pero no tuvo éxito. Más aun, los más fuertes oponentes a la reforma fueron dos grupos: el primero de ellos compuesto por el sector de los trabajadores formales, especialmente aquellos sindicalizados empleados en medianas y grandes firmas, para quienes este tipo de reforma representaba una amenaza directa a su ingreso y a su estabilidad laboral. Ellos habían sido exitosos en demorar la aprobación de las reformas utilizando huelgas y otras demostraciones políticas. El segundo grupo y por lejos el más poderoso: es el compuesto por varios subgrupos que con fiereza defendían la existencia de impuestos “para fiscales”³ (sindicatos de las agencias públicas y privadas que administran esas contribuciones y proveen servicios con esos fondos, empleados de oficina de nivel que estaban directamente beneficiados con esos servicios financiados con los impuestos para fiscales, etc.)

Entonces, la reforma laboral del 2002 tuvo en realidad orígenes específicos: los investigadores que la idearon eran de FEDESARROLLO. Ellos empezaron a pensar en esta reforma como un resultado de un grupo de trabajos que habían producido en la mitad de 1998 junto a una agenda de investigación liderada por James Heckman y Pagés, y financiada por el BID.

En realidad, solo esperaban que, habiendo participado en estos temas, FEDESARROLLO debería jugar un rol importante en el proceso de reforma. Esto era parcialmente debido al hecho que las mismas personas que habían trabajado para ellos habían mantenido altos puestos en las distintas administraciones de ese período. Ocho de los nueve Directores Ejecutivos había sido nombrado en puestos clave del gobierno desde la creación de FEDESARROLLO. Respecto a la política analizada, tres investigadores fueron actores clave liderando el éxito de la reforma del 2002. José Antonio Ocampo – un ex Director Ejecutivo – fue Ministro de Finanzas entre 1997 y 1998 cuando Ernesto Samper Pizano era presidente. Mauricio Cárdenas – actual Director Ejecutivo – fue Director del Departamento Nacional de Planeación (1998-2000) durante la administración Pastrana. Finalmente, en la administración Uribe, Juan Luis Lodoño, quien era un investigador asociado en la institución (1980-1989) fue Ministro de Protección Social (una combinación entre trabajo y salud) entre los años 2002 y su renuncia en 2003. Fue el que activamente animó la aprobación de la reforma del 2002.

Como ya se ha dicho, las ideas incluidas en los proyectos de reforma que fracasaron en su implementación durante la administración de Pastrana se materializaron solo cuando Uribe asumió. En 1998 Pastrana fue electo Presidente de Colombia y Mauricio Cárdenas dejó su puesto en FEDESARROLLO para asumir como Director de Planeación en la administración de Pastrana. Más tarde, Alejandro Gaviria también se incorporó a la

³ Los costos laborales se incrementaron durante los 90 y los empleados estaban descontentos por ser los únicos que financiaban las políticas a través de los impuestos “para fiscales”.

administración, después de haber mantenido una posición en el BID, y trayendo consigo una vasta experiencia como investigador en el mercado laboral. Ambos él y Cárdenas creían que era necesario llevar a cabo una reforma laboral siguiendo las líneas apuntadas en las propuestas impulsadas por FEDESARROLLO.

En el 2002, Cárdenas, que había sido Director Nacional de Planeación, coordinó un panel de discusión al que fueron invitados varios sectores políticos de modo que pudieran llegar a un acuerdo respecto a las bases que debería contener la futura reforma laboral. Pero los sindicatos, cuyos representantes también asistieron a las reuniones, no aceptaron las propuestas del gobierno y por extensión aquellas apoyadas por FEDESARROLLO.

Además, coexistían diferentes puntos de vista aun entre los miembros del gobierno, y los proyectos cuando llegaban al Congreso no progresaban o eran cajoneados. Las principales razones que evitaban el progreso de las reformas laborales durante la administración de Pastrana eran fundamentalmente de tenor político. El esfuerzo de reforma fue realizado en un mal momento. El gobierno había estado en el poder demasiado tiempo para que Pastrana mantuviera el apoyo total que hubiera disfrutado en los comienzos de su mandato.

En las elecciones generales del 2002, Álvaro Uribe fue elegido Presidente y Juan Luís Londoño fue nombrado Ministro de Protección Social. Beneficiándose del apoyo del Congreso, el nuevo Presidente decidió adelantar un número de reformas incluyendo la reforma laboral, que finalmente fue aprobada en diciembre del mismo año.

El Acta de Reforma Laboral 789 dio forma a las regulaciones diseñadas para apoyar el empleo y para abrir el panorama de la protección social; también modificó ítems en un código llamado Código Sustantivo de Trabajo.

Sin embargo, la reforma laboral que finalmente fue aprobada fue mucho más ligera que la propuesta original anticipaba. Los procesos relacionados al juego político diluyeron la propuesta gubernamental como al proyecto de FEDESARROLLO. Los dos fueron muy ambiciosos. Aun bajo estas restricciones, el éxito logrado por las ideas de FEDESARROLLO no es para ser subestimadas.

Además, el denominado éxito fue debido a una serie de factores que entraron en sinergia positiva entre ellos facilitando la materialización legal, al menos en esencia, de las ideas originadas en su medio. Habiendo mantenido una firme línea de investigación en este tema, sumado a su metodología rigurosa, los ayudó a transformarse en un actor clave en el debate especializado sobre cómo mejorar la reforma laboral. Siguió muy de cerca el problema desde sus comienzos promoviendo y difundiendo sus ideas en el tema a las partes interesadas relevantes que tenían interés en la reforma.

Desde el punto de vista de las comunicaciones, la organización también fue muy efectiva en pelear por enmarcar la discusión adjuntando su propuesta de flexibilización laboral al desempleo como un problema público que estaba preocupando a la sociedad en forma creciente: "La reforma beneficiará a todos aquellos que no tienen trabajo" exclamaban "o sea que beneficiará a toda la sociedad". A través de este cultivo de la temática en sus mensajes, tanto el gobierno como la opinión pública, junto a la prensa, empezaron a aceptar la necesidad de crear políticas a favor de la generación de empleo más que limitar el debate alrededor de la reforma a discusiones entre pequeños grupos de interés. Esto implicó un

proceso de maduración de ideas entre la comunidad de los diseñadores de política influenciados por la opinión pública que está fuertemente basado en lo que leen y escuchan en los medios. Por eso, el acceso de FEDESARROLLO a los directores de diarios, editores, y periodistas fue un claro factor clave del éxito en comunicar sus ideas a esas audiencias: directo a la opinión pública e indirectamente a los diseñadores de políticas, especialmente legisladores.

Un elemento crucial que contribuyó a su influencia residió en el hecho que las personas que desarrollaron el programa de investigación eran los mismos que después mantuvieron posiciones claves en el gobierno con miras al impacto. Podemos definitivamente aseverar que las ideas de FEDESARROLLO fueron llevadas por sus investigadores que detentaron puestos públicos. Sin embargo, esto no es vital en el tema aquí discutido; debería, de hecho, ser reconocido como una mera característica particular del *think tank* involucrado. En otro orden la “puerta giratoria” sí hace la diferencia, ya que es el rasgo clave del *think tank* que permite entender como la influencia fue ejercida en el caso en cuestión.

Finalmente, en cierto punto, los factores contextuales aceleraron el proceso de reforma. Otros factores claves adicionales que cuentan en la forma que FEDESARROLLO influenció la modificación del Acta de Reforma Laboral fueron, entre otros, la crisis económica, el cambio de gobierno, y el giro en el curso del debate especializado sobre el mejor abordaje del problema planteado por el desempleo.

ESTE CASO DE ESTUDIO FUE ELABORADO EN BASE A LAS SIGUIENTES PROFUNDAS ENTREVISTAS:

Personas de FEDESARROLLO:

- Mauricio Cárdenas. Director Ejecutivo de FEDESARROLLO
- Felipe Barrera. Subdirector del Área Social de FEDESARROLLO
- Mauricio Reina. Investigador asociado de FEDESARROLLO
- Adriana Kugler. Investigadora en Economía Laboral, Finanzas Públicas y Desarrollo. Trabajó como investigadora externa para FEDESARROLLO para realizar investigación en temas de reforma laboral.

Diseñadores de política relacionados con la política elegida:

- Hernando Yepes. Ex Ministro de Trabajo (administración Pastrana)
- Jaime Ruiz. Ex Director Nacional de Planeación (administración Pastrana)
- Jairo Nuñez. Investigador, autor de varios trabajos en temas de reforma laboral. Ex Director de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación (administración Pastrana). Ex viceministro de Protección Social (administración Uribe).

Informantes externos:

- Juan Gabriel Tokatlián. Especialista argentino en análisis político de Colombia.
- Alvaro Reyes. Consultor en temas laborales enfocado en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA:

- Barrera, F. and Cardenas, M. (2003) 'Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo'. *Coyuntura Social*. N°23-June. Colombia: FEDESARROLLO.
- Cardenas, Mauricio and Bernal, Raquel (2003). 'Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996'. *NBER Working Paper* No. W10077.
- Calvo, E (2001). 'Las transformaciones de los mercados laborales en América Latina: negociación colectiva y desigualdad salarial industrial'. *Desarrollo Económico*. V. 41. N° 163. Oct-Dec. (pp.395-410). Buenos Aires: IDES.
- Santa María, M. and Echeverri, J.C. (2004). 'The political economy of labor reform in Colombia'. *Documentos CEDE*, 2004-22-April. Bogota: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes.
- Figueiredo, Jose B. (Comp) (1996). *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*. Ginebra, Suiza: IIEL-OIT.
- Gómez Buendía, Hernando (Ed) (1995). *Economía y opinión: 25 años de FEDESARROLLO*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo/COLCIENCIAS.
- Gomez, H. y Jaramillo, H. (Comps) (1997). *37 modos de hacer ciencia en América Latina*. Bogota, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Kugler, Adriana (2004). 'The effect of job security regulations on labor market flexibility: evidence from the Colombian labor market reform'. *NBER Working Paper* No. W 10215.
- Law 789. Labor Reform. National Congress of Colombia. December 2002.
- Vega Ruiz, María Luz (Ed) (2001). *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*. Lima, Perú: OIT.
- Tamayo Sáez, M. (1997). 'El análisis de las políticas públicas'. In: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Thorp, R. (1999). *Economic Management and Economic*