

Una nota sobre la tecnocracia colombiana

Rodrigo Botero M.¹

A la memoria de Carlos F. Díaz-Alejandro

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo tiene por objeto hacer una modesta contribución a la celebración del 35° aniversario de Fedesarrollo. Su carácter es deliberadamente impresionista y retrospectivo. Trata de identificar algunas características del manejo económico del país durante los últimos cuarenta años y su posible vinculación con una especie de reciente aparición en el ecosistema tropical caribe-andino que podría denominarse *homo tecnocraticus colombianensis*. Utiliza el enfoque de quienes analizan las políticas públicas y el desempeño económico nacional desde una perspectiva diferente a la interna. El exceso de familiaridad con el entorno y la carencia de términos de comparación pertinentes pueden distorsionar la imagen que se tiene de lo conocido. Ese es el sentido de la observación de Rudyard Kipling: '¿qué pueden saber acerca de Inglaterra quienes sólo a Inglaterra conocen?' La confrontación con experien-

cias de otros países nos enseña que fenómenos que dábamos por sentados como la norma tienen algo de excepcional, o nos revela deficiencias flagrantes que pasan inadvertidas hasta cuando un observador externo las registra.

Así por ejemplo, la relativa estabilidad en la trayectoria de crecimiento durante medio siglo, un mínimo de continuidad en la política económica, la preferencia revelada por el gradualismo, el hecho de que Colombia no hubiera padecido hiperinflación o colapsos financieros y que hubiera evitado la crisis de la deuda de los años ochenta, resultan ser de interés como cuestiones atípicas para los analistas extranjeros. Para buena parte de la opinión culta del país, la relevancia de estos fenómenos pasa inadvertida. Incluso algunos técnicos les asignan poco significado, los toman por dados o los entienden como meras coincidencias o eventos fortuitos.

Lo que aquí se propone tímidamente es que el estilo peculiar de formulación de política económica de las últimas décadas tiene su origen en las circunstancias de crisis y de extrema vulnerabilidad en las cuales surgió la tecnocracia colombiana como el gru-

¹ Primer Director de Fedesarrollo, 1970-1974.

po consciente de sí mismo, con rasgos distintivos y espíritu de cuerpo, que ha llegado a formar parte identificable del ordenamiento institucional del país. Valiéndome de la terminología puesta en boga por voceros del fanatismo religioso para cuestionar la teoría de la evolución, sugiero que ciertas características propias de la política económica nacional - y también algunos de sus logros- lejos de ser fruto del azar, obedecen a lo que ahora se denomina 'diseño inteligente,' es decir, a un propósito deliberado.

Utilizo las siguientes citas de escritos anteriores para describir al grupo en discusión.

'Conviene establecer el sentido preciso que le doy al término tecnocracia, porque éste tiene distintas connotaciones. En su versión más restringida, se refiere al personal técnico que maneja una actividad especializada, generalmente dentro del sector público. Así por ejemplo, podría hablarse de la tecnocracia hospitalaria, aeronáutica o de telecomunicaciones. En Francia se dice que un tecnócrata es aquel técnico que a uno no le gusta. La versión que utilizo, dentro del contexto colombiano, hace referencia exclusivamente al área de política económica, e incluye tanto al sector gubernamental como al empresarial, al sector académico y al periodismo económico de alto nivel.'¹

'Existe un grupo influyente dentro de la sociedad colombiana, no menos importante por su falta de estructura formal. Tiene algunos rasgos que lo asemejan a las sociedades secretas en cuanto al *esprit de corps*, el lenguaje especializado que utilizan sus miembros y a la capacidad que tienen para comunicarse por medio de guiños y de señas'... 'El grupo

selecto en cuestión es el de los responsables de formular y dirigir la política económica gubernamental. En Francia se les denomina *Inspecteurs des Finances*; en España son los Técnicos Comerciales del Estado. En Colombia se conocen como los integrantes del equipo económico, o la alta tecnocracia económica. Es una élite meritocrática con una cultura propia, rasgos mentales comunes y normas no escritas de comportamiento, de reclutamiento, de inclusión y de exclusión. Los cognoscenti saben quién pertenece al grupo y quién no.'²

Estas reflexiones están dedicadas a la memoria de Carlos Díaz-Alejandro, quien desde sus primeros contactos con el país, se convirtió en amigo, consejero y mentor de la incipiente tecnocracia colombiana. Su privilegiada inteligencia, complementada por una avasalladora simpatía y una impresionante generosidad, dejaron un perdurable recuerdo entre sus colegas, a la vez que una considerable influencia intelectual. Él fue investigador visitante de Fedesarrollo a partir de 1971; es decir, desde el comienzo de labores de la institución. Fruto de esa estadía es el magistral libro, Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia, (National Bureau of Economic Research, New York, 1976) cuya versión en español se publicó en 2003 por la Universidad Externado de Colombia, con un inspirado prólogo de José Antonio Ocampo.

Carlos le brindó su confianza y reconocimiento a Fedesarrollo cuando éste era apenas una apuesta arriesgada, cuya viabilidad como entidad independiente estaba por demostrarse. Él reconoció, en lo que algunos consideraban una empresa quijotesca desde oficinas improvisadas en el edificio de la Compañía Colombiana de Seguros en Bogotá, los cimientos y la etapa inicial del actual centro de investigación.

¹ Botero, Rodrigo; El Discreto Encanto de la Social Democracia, EAFIT 2004, páginas 14-15.

² Botero, Rodrigo; Op. Cit. página 191.

Por último, un *disclaimer* o aclaración respecto al inevitable uso de la primera persona singular en algunas partes de este relato, acerca de eventos de los cuales fui partícipe o testigo. Ello no debe interpretarse como una pretensión de preeminencia o de mérito alguno en lo que necesariamente ha sido la tarea colectiva de promoción y consolidación de la tecnocracia colombiana. Sucede que tuve la buena fortuna de haber estado presente en el nacimiento de la criatura y de haber tenido alguna intervención en su desarrollo posterior.

Están ya ausentes, por decirlo así, varios de los integrantes de la primera generación tecnocrática, entre ellos los Asesores de la Junta Monetaria, Álvaro López Toro, Hernando Gómez Otálora y Jorge Ruiz Lara. Entre los ausentes de la generación posterior, merecen especial mención Antonio Barrera, Francisco Ortega, Juan Luis Londoño y Ulpiano Ayala. Cada uno de ellos podría haber escrito un autorizado relato de este proceso de desarrollo institucional, al cual todos hicieron una valiosa contribución.

El uso ocasional de la primera persona del plural para referirme a enseñanzas de la crisis de los años sesenta tampoco corresponde a una afectación episcopal. Las consecuencias de la vulnerabilidad externa y los rigores de las negociaciones con los organismos internacionales de crédito marcaron en forma indeleble a la primera generación de técnicos. Las modalidades de su reacción como grupo ingresaron al código genético de la política económica nacional. Así lo demuestran ciertos reflejos condicionados de la tecnocracia colombiana respecto a la inflación, la volatilidad de la tasa de cambio, la vulnerabilidad a los choques externos y las reservas internacionales. La utilización del plural no obstante, cualquier error de apreciación o deficiencia de interpretación es responsabilidad exclusiva de quien estas líneas escribe.

II. CRISIS Y RESPUESTA

Puede afirmarse, sin contravenir las exigencias de la disciplina histórica, que el surgimiento de lo que hoy se conoce como la tecnocracia colombiana tiene cierta relación temporal con el inicio de los gobiernos del Frente Nacional. Sin embargo, esta coincidencia no lleva implícita la certeza de que exista una relación de causalidad entre un fenómeno y otro. Esa investigación, que incursionaría en los terrenos de la ciencia política, traspasa los límites del presente ensayo. Adolfo Meisel (1996) ha hecho un original análisis de este tema.³

Las actividades del Banco Mundial en América Latina y el comienzo de la Alianza para el Progreso crearon un estímulo de origen externo a la modernización gubernamental con el fin de racionalizar el gasto público, formalizar los programas de inversión y administrar la asistencia técnica y los recursos financieros provenientes de organismos internacionales de crédito o de fuentes bilaterales. El requisito de presentar un plan de desarrollo para participar en los programas de crédito de la Alianza para el Progreso puso de presente la necesidad de conformar una entidad nacional de planeación. Durante la administración Valencia, 1962-1966, se creó la Junta Monetaria y se le asignaron funciones que ejercía previamente la Junta Directiva del Banco de la República.

En noviembre de 1962, con el beneplácito de los organismos internacionales de crédito, la administración Valencia llevó a cabo una devaluación masiva (del orden de 34%) de la tasa nominal de cam-

³ Meisel, Adolfo; ¿Por qué Colombia no ha tenido Hiperinflación? Los Determinantes de una Política Económica Estable. 1996.

bio fija, complementada posteriormente con un alza general de salarios por decreto. El impacto sobre el costo de vida (35%), y los costos laborales (41%), erosionó en pocos meses el efecto deseado sobre la tasa real de cambio. En 1963, la tasa de cambio efectiva aplicable a las exportaciones no tradicionales era inferior en 13% a la de 1962. En breve, este episodio se convirtió en un ejemplo de libro de texto de una devaluación mal hecha.

En la administración Lleras Restrepo, 1966-1970, se conformó el núcleo de lo que luego se conocería como la tecnocracia colombiana. Estaba integrado por los economistas de Planeación Nacional, los Asesores de la Junta Monetaria, el Secretario General del Ministerio de Hacienda y el Secretario Económico de la Presidencia. Los integrantes de este grupo empezaron a tener una influencia significativa en la formulación de la política económica gubernamental, no obstante su condición de asesores sin capacidad decisoria.

A finales de 1966, se agudizaron los desequilibrios externos originados en el retraso cambiario no resuelto en el cuatrenio anterior. En circunstancias dramáticas, el gobierno se negó a aceptar la recomendación del Fondo Monetario Internacional de repetir la dosis formulada en 1962. La discrepancia con los representantes del FMI, el Banco Mundial y la AID no era acerca del tema de fondo: la sobrevaluación de la tasa de cambio y la necesidad de corregirla. Tanto los técnicos como los responsables de la política económica en el alto gobierno coincidían en el diagnóstico del problema. Así pues, la diferencia con los organismos internacionales fue acerca de la oportunidad y la manera de hacer el ajuste requerido. La infortunada devaluación masiva de noviembre de 1962 había dejado un mal recuerdo y secuelas inflacionarias que el gobierno no deseaba repetir. El esquema adoptado permitió co-

regir el desequilibrio de manera gradual, minimizando lo que en terminología militar se denomina el daño colateral.

Habiendo tenido que aplicar una drástica restricción de importaciones a causa de la crisis cambiaria, el gobierno inició un proceso de gradual liberalización de importaciones en la medida en que se normalizó la situación externa y se logró acumular un nivel aceptable de reservas internacionales. El sistema de pequeños ajustes en la tasa nominal de cambio varias veces al mes le restó dramatismo al proceso y permitió hacer un aumento de 26% en la tasa de cambio efectiva real entre 1966 y 1972, pero sin lo que Carlos Díaz-Alejandro (1973) llamó 'las desenfadadas oscilaciones que caracterizaron a los años anteriores al establecimiento de la tasa de cambio flexible.'

'Las exportaciones menores constituyeron el 15% del total en 1962, 25% en 1967 y el 46% en 1972. La tasa de crecimiento del valor en dólares de las exportaciones menores se duplicó, ya que pasó del 12,5% (1962-1967) a 25% (1967-1972)... El producto interno bruto real que creció a un ritmo del 4,3% anual durante 1962-1967, lo hizo a una tasa del 6,6% durante 1967-1972.'⁴

Durante la crisis, y con posterioridad a la expedición del Estatuto Cambiario (Decreto-Ley 444 de 1967), se celebraron múltiples reuniones a nivel técnico con los representantes de los organismos internacionales de crédito. Estas discusiones, intensas y difíciles, resultaron reveladoras, tanto por el contenido de las exigencias formuladas, como por

⁴ Díaz-Alejandro, Carlos; El Cambio de una Política de Sustitución de Importaciones a una de Promoción de Exportaciones, Fedesarrollo 1973.

el tono utilizado a veces para hacerlo. Adicionalmente, la creciente condicionalidad que adquirieron los préstamos de programa de la AID, y la multiplicidad de restricciones comerciales vinculadas a la lógica de la Guerra Fría que los acompañaban, convencieron al entonces Secretario Económico de la Presidencia que la ayuda externa bilateral tenía un costo elevado en términos de autonomía nacional.

Quienes experimentamos la crisis, y participamos en calidad de técnicos en las negociaciones pertinentes, aprendimos determinadas lecciones y extrajimos algunas conclusiones que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Negociar con los acreedores externos en medio de una crisis cambiaria, con una tasa de cambio sobrevaluada y reservas internacionales netas negativas, es poco recomendable para la salud.
- La volatilidad de los precios externos de los *commodities* implicaba que, mientras durara la preponderancia del café en las exportaciones, la economía nacional estaría sometida a choques externos altamente nocivos. Por lo tanto, la diversificación de las exportaciones, y el vigoroso incremento de las exportaciones no tradicionales era una cuestión de importancia prioritaria.
- Mientras subsistan los riesgos de choques externos impredecibles, es a todas luces desaconsejable pretender que se puede mantener una tasa de cambio nominal fija. Los ajustes bruscos que resulta necesario hacerle a ésta de tiempo en tiempo terminan siendo contraproducentes desde el punto de vista económico, desestabilizadores desde el punto de vista político, y traumáticos desde el punto de vista social. Los ajustes graduales en la tasa nominal de cambio permi-

ten romper el círculo vicioso devaluación-inflación-devaluación, despolitizar el manejo de la política cambiaria, y mantener cierta estabilidad en la tasa de cambio real efectiva, que es precisamente de lo que se trata.

- Debe acordarse un tratado de límites con los representantes de los organismos internacionales en el cual se establezca que no son bienvenidas por el gobierno nacional determinadas recomendaciones de política económica. Asimismo, debe quedar claro que el uso del tono imperativo en los intercambios es inaceptable. En su trato con el país, es conveniente que los funcionarios internacionales se acostumbren a adoptar una actitud correcta, y sobre todo, respetuosa. Para cambiar la correlación de fuerzas frente a los organismos internacionales de crédito será necesario incrementar la capacidad nacional de análisis, darle mayor profundidad a los cuadros técnicos del Estado y fortalecer los aspectos fundamentales del manejo macroeconómico del país.⁵
- En cuanto de nosotros dependiera, haríamos todo lo posible para evitar que Colombia volviera a quedar en un grado de indefensión económica y vulnerabilidad externa similar al que nos correspondió vivir en el año de 1966.

La trayectoria profesional de los integrantes del grupo inicial de técnicos contribuyó a darle difusión a algunas de estas ideas y luego incorporarlas a la política económica nacional. Las vicisitudes de 1966-67 y los reflejos condicionados por la respuesta a la

⁵ Ese es el origen de la revista Coyuntura Económica, de la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología y del fuerte impulso al programa de becas para estudios de posgrado en el exterior del Banco de la República.

crisis tuvieron una influencia decisiva sobre la mentalidad institucional de Fedesarrollo en su etapa formativa.⁶

A partir de 1974, esas posturas intelectuales se reflejaron en las orientaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Planeación Nacional y el Banco de la República. Ese es el origen de la decisión del Ministerio de Hacienda en 1975 de poner fin a la ayuda bilateral de la AID, del énfasis sobre la autonomía nacional en la formulación de la política económica y de la negativa a acudir al endeudamiento a corto plazo a tasas de interés flotantes durante el auge crediticio de los petrodólares.⁷

La llegada de algunos de estos técnicos a cargos directivos del área económica en los años subsiguientes contribuyó a crear un elemento de continuidad estatal al margen de los vaivenes gubernamentales. La trayectoria académica y gubernamental de Miguel Urrutia ilustra el fenómeno de la contribución de la tecnocracia a la estabilidad de la política económica: Director de Planeación Nacional, Ministro de Minas y Energía, Director Ejecutivo de Fedesarrollo, Gerente General del Banco de la República

⁶ Botero, Rodrigo; Reflexiones Acerca del Origen y Primeras Actividades de Fedesarrollo, 1995, publicado en Economía y Opinión 25 Años Fedesarrollo, Hernando Gómez Buendía, Editor, páginas 3-13.

⁷ Botero, Rodrigo; Memorias de Hacienda 1974-1976 i) Al informarle al embajador Viron Vaky la decisión de poner fin al programa de ayuda bilateral de la AID, éste observó que su gobierno perdería así un elemento de *leverage* en su relación con Colombia. Ése era el propósito de la medida. ii) Robert McNamara relata que el entonces secretario del Tesoro, William Simon, lo llamó a instancia de la banca comercial norteamericana para quejarse de la decisión del Ministerio de Hacienda de limitar el endeudamiento externo a préstamos a largo plazo y tasa fija de interés con los bancos multilaterales de desarrollo. McNamara respondió que esa era una política acertada y que el Banco Mundial seguiría haciéndole préstamos al gobierno colombiano. Conversación con el autor, 1982.

hasta diciembre de 2004 y catedrático de la Universidad de los Andes. Contar con una memoria económica institucional en el Estado amplía la perspectiva de gobernantes que tienden a asociar el inicio de la historia patria con el comienzo de su mandato, y contribuye a evitar que se repitan los disparates de épocas anteriores.⁸

III. EPÍLOGO

El área de influencia actual de la tecnocracia colombiana es bastante más extensa. Su presencia ha ido adquiriendo mayor profundidad en la academia, el sector empresarial y los medios de comunicación social. Fedesarrollo actúa como sede, refugio y semillero de la tecnocracia en el sector independiente o no-gubernamental de la sociedad civil. Pero la labor de investigación económica y social se ha diversificado y se ha descentralizado. Una visión panorámica, aunque incompleta, de sedes alternas incluiría al CEDE y la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, a ANIF, al Centro de Estudios Económicos Regionales de Cartagena y a Fedesarrollo en Barranquilla. La labor de estos centros y otros centros similares en universidades públicas y privadas se refleja en una abundante lista de libros, publicaciones y revistas especializadas. El nivel de la discusión nacional acerca de políticas públicas, así como el número de los asistentes a conferencias y foros sobre temas económicos es algo que sorprende a académicos extranjeros.

⁸ La insólita propuesta de diciembre 2004, promovida por particulares interesados, de fijar la tasa de cambio nominal por decreto, -retrocediendo a la política cambiaria fracasada de 1962- habría producido un descalabro económico de consecuencias impredecibles. Hacer caso omiso de las recomendaciones de los expertos en la gestión de asuntos complejos puede producir sorpresas desagradables. La coherencia del proceso gubernamental de toma de decisiones se beneficiaría con la presencia de un economista profesional en el staff de la Casa de Nariño.

A nivel gubernamental, los principales centros de actividad tecnocrática son el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación y, en menor grado, los ministerios de Minas y Energía, Comercio y Agricultura, así como entidades tales como ECOPE-TROL, Interconexión S.A. y Empresas Públicas de Medellín. Pero la institución que se ha convertido en el *Vicus Lusorum* de la tecnocracia en el sector estatal es el Banco de la República.⁹

La transformación que ha experimentado el Emisor entre los años sesenta y la época actual es más un cambio de naturaleza que de grado. La entidad anterior era una especie de banco de fomento, dependiente del gobierno, dirigido por abogados, que administraba explotaciones de sal y plantas de soda cáustica. Distribuía equitativamente recursos de emisión, en forma de crédito preferencial, a las élites políticas y económicas del país. Un banquero central de la época comentaba con gracia que uno de sus conocidos había casado a la hija con recursos de un préstamo de Ley 26. En la primera mitad de la década de los ochenta, era tan escandalosa la apertura de cupos de crédito subsidiado para favorecer a grupos privilegiados que los Asesores de la Junta Monetaria tenían que esforzarse para evitar que las resoluciones respectivas se expidieran con nombre propio. El Gerente General era de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República.

A partir de la reforma constitucional de 1991, Colombia ha adquirido un banco central moderno, eminentemente técnico, independiente del gobierno, cuyos trabajos de investigación son objeto de reconocimiento internacional. En la actualidad, están

vinculados al banco veintiún profesionales con títulos de PhD en economía de universidades de Europa y Norteamérica. Adicionalmente, cursan en el exterior estudios de posgrado en economía a nivel de doctorado cuarenta y cinco personas con becas del banco, de las cuales dieciséis son funcionarios del propio banco.

El formidable esfuerzo de inversión en capital humano del Banco de la República beneficia al gobierno, al cual se le suministra personal calificado, a los centros de investigación y a las universidades en las cuales sus funcionarios dictan cátedras. Los informes sobre la inflación y estabilidad financiera, así como el Informe de la Junta Directiva al Congreso, son documentos de análisis macroeconómico de altísimo nivel técnico. Trabajos de investigadores del banco, tales como Borradores de Economía reciben una amplia circulación internacional a través del Internet.¹⁰

El Banco de la República ha contribuido a fortalecer la infraestructura intelectual del país por medio de la Biblioteca Luis Ángel Arango, la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología y la Fundación Premio Juan Luis Londoño de la Cuesta.

En su versión contemporánea, el Banco de la República es un centro de excelencia cuyos cuadros técnicos prestan un apoyo invaluable a la política económica nacional. La calidad técnica de sus investigaciones respalda las decisiones de la Junta Directiva y explica la credibilidad que ha adquirido el banco ante propios y extraños. Sin embargo, la independencia del Emisor sigue siendo cuestionada por

⁹ La referencia es a la sede de las competencias intelectuales en Castalia. Ver Magister Ludie Hermann Hesse.

¹⁰ Kalmanovitz, Salomón; Los Técnicos del Emisor, Portafolio, agosto 15, 2004.

algunos detractores de oficio. Lo que se percibe, tras determinadas críticas greco-quindianas al rigor anti-inflacionario del Banco de la República, es la añoranza interesada por un banco central sumiso al gobierno y expuesto a demandas regionales o gremiales por la concesión de privilegios a expensas del bien común.

En ciertos sectores gubernamentales, se ha abierto camino una actitud despectiva hacia los estudios y las recomendaciones de los técnicos. Se argumenta que los culpables de los males que aquejan al país son los economistas. Con todo el debido respeto, me permito disentir. Esa apreciación, además de ser incorrecta, es injusta. Dentro de un contexto internacional, y habida cuenta de la experiencia de los países del Este Asiático, los logros de la tecnocracia colombiana son apenas mediocres. La crítica merecida que se le puede formular es que, cuarenta años después de su aparición en el escenario nacional, Colombia sigue siendo un país subdesa-

rollado. Acepto la cuota de responsabilidad que le corresponde a mi generación por ese resultado, el cual no vacilo en calificar de insatisfactorio. Pero hechos todos los descuentos pertinentes por esa deficiencia, se puede afirmar, sin recurso a la hipérbole, que la tecnocracia colombiana ha hecho una contribución significativa al desempeño económico y al bienestar social del país.

La diversificación del aparato productivo, la apertura al comercio internacional, la expansión de los sistemas de salud y educación, los aumentos de cobertura de los servicios públicos, la mejoría en los puertos y las telecomunicaciones, son logros que reflejan la creciente intervención de los técnicos en la conducción estatal. La tarea de la tecnocracia colombiana, y de las instituciones privadas y públicas que la caracterizan en las últimas cuatro décadas, puede resumirse como la contribución a la obra, todavía inconclusa, de reconciliar a la nación con las exigencias y los retos de la modernidad.