50 AÑOS
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO: 50 AÑOS

DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA

1970 - 2020



FEDESARROLLO
DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA
50AÑOS

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

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

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

Rodrigo Botero, 2020
En "Orígenes remotos de Fedesarrollo"



CAPÍTULO
1

Tecnocracia y Modernización

Reflexiones con motivo del Aniversario Número 50 de Fedesarrollo

Rodrigo Botero Montoya

A la Memoria de Carlos Díaz Alejandro

Fundador y primer Director Ejecutivo de Fedesarrollo entre 1970 y 1974. Fue Secretario Económico de la Presidencia (1966-1970) y Ministro de Hacienda y Crédito Público (1974-1976).

I. Introducción

En los últimos cincuenta años, dentro de un contexto de estabilidad democrática, Colombia ha experimentado cambios significativos en materia económica, social y en la calidad de las políticas públicas. Esos cambios pueden describirse con el calificativo de modernización. En ese mismo período, que coincide con la trayectoria vital de Fedesarrollo, ha surgido la tecnocracia, como el grupo consciente de sí mismo, con rasgos distintivos y espíritu de cuerpo, que se ha convertido en parte integral del ordenamiento institucional colombiano. Lo que a continuación se sugiere, a manera de hipótesis, es que existe cierta relación entre estos dos fenómenos, en el entendido de que coincidencia en el tiempo no implica necesariamente causalidad. Podría argumentarse que la modernización hizo posible el surgimiento de la tecnocracia. A la inversa, podría afirmarse que la tecnocracia ha sido la causante de la modernización. Sin disponer de elementos de juicio para establecer de manera definitiva la dirección de causalidad, basta con reconocer la simbiosis que se observa entre tecnocracia y modernización.

Así mismo, sin necesidad de incursionar en los terrenos de la ciencia política, se puede señalar que la interacción de los dos fenómenos ha tenido lugar dentro de un contexto de democracia liberal. Para el propósito presente, es suficiente con destacar la importancia de esa coincidencia.

Estas notas están dedicadas a la memoria de Carlos Díaz Alejandro, primer investigador invitado de Fedesarrollo, amigo, consejero y promotor de la incipiente tecnocracia colombiana. Carlos confiaba en la trascendencia de lo que se estaba intentando construir. Descomponía el nombre de la institución como Fe en el Desarrollo. Visualizaba con optimismo las perspectivas de un crecimiento vigoroso del país con el abandono del proteccionismo, la apertura decidida hacia la economía internacional y la implementación de políticas públicas adecuadas. Valoraba el significado de que en Colombia rigiera una democracia liberal al tiempo que Argentina, Brasil, Chile y Uruguay estuvieran sometidas a dictaduras militares. Era un aspecto de la excentricidad colombiana al cual Carlos le asignaba especial importancia.

II. Algo de Historia

Tengo fuertes vínculos personales con Fedesarrollo y con la tecnocracia colombiana. Con Fedesarrollo, por razones obvias. Con la tecnocracia, por haber estado presente en el nacimiento de la criatura, por haber participado en su conformación, su fortalecimiento y su defensa. A esas consideraciones se agrega el argumento de longevidad. La carátula del libro de Eduardo Dargent, *Technocracy and Democracy in Latin America*, contiene una fotografía de los colaboradores económicos del presidente Carlos Lleras Restrepo tomada en mi residencia en 1968. Soy el único sobreviviente de ese grupo. Adicionalmente, por razones de antigüedad, soy el decano de los ExMinistros de Hacienda. No hay ningún ExMinistro de Hacienda vivo anterior al año 1974. Soy tal vez el único economista colombiano con experiencia gubernamental en la década de los años cincuenta. De ahí la importancia que le asigno al fortalecimiento de los cuadros técnicos del Estado. Ese es un requisito indispensable para lograr que la formulación de la política económica y de los planes de inversión gubernamentales esté sustentada en base a estudios rigurosos.

He podido conocer de cerca la forma como han interactuado con la tecnocracia los diferentes gobiernos a lo largo de este medio siglo. Esa relación ha tenido altibajos y tensiones. En una carta dirigida a Edgar Gutierrez, titulada En Defensa de la Tecnocracia Económica, afirmé lo siguiente:

> Es evidente que la tecnocracia ha tenido influencia sobre el diseño y la ejecución de la política económica. Pero una cosa es la influencia y otra cosa es el poder de decisión. La efectividad de la tecnocracia depende de su capacidad de persuasión frente a quienes ejercen el poder político que surge del mandato popular (Botero, 2007, p. 278).

No conviene que, con ánimo conciliador, se abra camino el revisionismo histórico que pretende que la coexistencia armoniosa con la tecnocracia ha existido en todos los gobiernos. Eso no es así. En aras del rigor conceptual, debe reconocerse que ha habido gobiernos con una actitud de abierta hostilidad a la tecnocracia.

Por ejemplo, al inicio de la administración Pastrana Borrero, el voluntarismo presidencial produjo el desmantelamiento técnico de Planeación Nacional. Condujo a cuadruplicar el ritmo de inflación que recibió del gobierno anterior, que era de 7% anual. El país se tardó cerca de 30 años para volver a tener un ritmo anual de inflación de un dígito.

Como norma general, los presidentes que han tenido una formación profesional en universidades laicas y hablan inglés han tenido una actitud favorable hacia la tecnocracia. Lo contrario se observa en el caso de presidentes monolingües formados en universidades confesionales, y en gobernantes bajo influencia clerical o con vocación de caudillos.

Los siguientes ejemplos permiten formarse una idea de la forma como se manejaba la economía con anterioridad al surgimiento de la tecnocracia como parte del ordenamiento institucional del país.

Albert Hirschman relata una anécdota de su experiencia en Bogotá, como asesor del gobierno colombiano. El Ministro de Hacienda le comentó que se proponía expedir un decreto con fuerza de ley, de cierta trascendencia económica. Era la época de decretos - leyes por estado de sitio que Alberto Lleras Camargo inmortalizó con la siguiente frase: "Doña Elvia, traiga lápiz y papel que vamos a legislar." Hirschman le preguntó al Ministro si no convendría evaluar primero las implicaciones de la medida antes de expedir el decreto. El Ministro le respondió que su despacho no disponía de la capacidad técnica para hacerlo. Que, una vez publicado el decreto, el gremio de los empresarios, que contaba con funcionarios técnicos, formularía las observaciones pertinentes. Entonces se procedería a dictar otro decreto, con las revisiones requeridas.

Durante el gobierno de transición de la Junta Militar, entre los años de 1957 y 1958, desempeñé el cargo de Secretario General del Ministerio del Fomento, un Ministerio que, además de su nombre arcaico, no fomentaba nada. Controlaba los precios de bienes producidos por los monopolios locales. El Ministerio ocupaba el sexto piso del edificio de San Agustín que se denominaba entonces el Edificio de los Ministerios, el mismo que ocupa en la actualidad el solo Ministerio de Hacienda. El Ministro era Harold Eder, quien delegaba la asistencia a juntas directivas en el secretario general, cargo que equivalía entonces al de Viceministro. Una de esas juntas era la Superintendencia de Importaciones, antecesora del Incomex, donde se asignaban las licencias de importación. La aprobación o negación de las licencias no se hacía por sectores ni por regiones, sino caso por caso, empresa por empresa. A la junta asistían los principales, es decir los Ministros del área económica y el gerente del Banco de la República, personas mayores que yo y de mayor jerarquía. Yo escuchaba en silencio las discusiones y trataba de entender la racionalidad de los criterios utilizados para tomar las decisiones. Recuerdo un caso relacionado con la solicitud de licencia para importar maquinaria para producir medias de nylon sin vena. En esa época, las medias de nylon de mujer tenían vena. La solicitud implicaba una innovación tecnológica. Lo que había que determinar, para tomar la decisión respectiva, era si las medias de nylon sin vena

deberían considerarse un bien suntuario o no. Con estupor, presencié una discusión entre las altas autoridades económicas del país acerca del tema de la indumentaria femenina.

En los años sesenta, asistí como representante del Presidente a la junta directiva del Instituto de Fomento Industrial, IFI. Esa experiencia contribuyó a convencerme que el modelo de sustitución de importaciones estaba agotado. El IFI se había convertido en un cementerio de empresas quebradas, que el sector privado le consignaba. Pero un gerente activista, con el loable propósito de industrializar el país, proponía convertirlo en una guardería de elefantes blancos impulsando proyectos que requerían inversiones cuantiosas, generaban poco empleo y carecían de posibilidades de competir internacionalmente. Los objetivos que yo consideraba prioritarios eran la generación de empleo masivo vinculado a las exportaciones intensivas en el uso de mano de obra. Los grandes proyectos para sustituir importaciones, a un alto costo por empleo creado, iban en la dirección contraria. Me opuse, sin éxito, a la construcción de una planta de caprolactama, (Monómeros Colombo-Venezolanos). A solicitud de la administración del IFI, el presidente Lleras me reemplazó de una junta directiva en la cual me sentía incómodo.

La política de sustitución de importaciones a cualquier costo, y la disponibilidad del IFI como depósito de fracasos empresariales, daba lugar a propuestas surrealistas. Con el objeto de crearle mercado a una planta de forjas, sus promotores le solicitaron al gobierno establecer que los buldóceres que importaba el país debían venir sin orugas, para producir las orugas localmente. Felizmente, ese despropósito no tuvo acogida. El esquema proteccionista de sustitución de importaciones en una economía cerrada conduce a un callejón sin salida. Como afirma el economista brasileño Edmar Bacha (2011), "las industrias sólo generan riqueza cuando son competitivas internacionalmente, no cuando necesitan protección alta y continuada para sobrevivir."

III. La Tecnocracia

Para apreciar las peculiaridades de la tecnocracia colombiana es ilustrativo hacer referencia a la forma como es percibida desde el exterior: influyente sobre la política gubernamental, perseverante y eficaz. El economista argentino Guillermo Calvo la asemeja al prestigioso servicio civil británico. Es un símil revelador. El sistema de servicio civil británico, creado por dos estadistas de la era victoriana, Stafford Northcote y CE Trevelyan, opera bajo el principio de que los funcionarios técnicos del gobierno no representan a los partidos, son políticamente neutrales y les dicen la verdad a los políticos, (*they speak truth to power*), a puerta cerrada. Ese profesionalismo le ha traído grandes beneficios al Reino Unido.

La tecnocracia colombiana se ha ido conformando con algunos rasgos parecidos, que explican su capacidad para interactuar con los dirigentes políticos, su alejamiento de las polémicas ideológicas, su relativa estabilidad y su pragmatismo. Juan Luis Londoño describía en forma gráfica lo que puede considerarse el modelo de desarrollo implícito de la tecnocracia: "Lo que funcione".

Los siguientes ejemplos ilustran la capacidad de la tecnocracia para decir No, cuando los políticos promueven iniciativas perjudiciales para el interés nacional.

A mediados de los años setenta, los jefes liberales de las principales regiones del país les propusieron a los Ministros liberales que se adoptara a nivel nacional la fórmula que utilizaban a nivel regional, que consistía en descontar del sueldo de los empleados departamentales una cuota

mensual obligatoria, con destino a las tesorerías locales. Varios de los Ministros políticos aceptaron la solicitud. Cuando llegó su turno de intervenir, el Ministro de Hacienda la rechazó sin vacilación. Explicó que el personal del Ministerio era seleccionado en razón de sus calificaciones técnicas más bien que en razón de su afiliación partidista. Que, si bien no tenía objeción a que los funcionarios hicieran contribuciones voluntarias a los partidos de su preferencia, el esquema compulsivo propuesto, equivalente a un impuesto sobre los salarios, era inaceptable. La reunión concluyó en un ambiente de discordia. Pero se estableció el precedente que la política económica es una cuestión de Estado, que no puede convertirse en botín electoral por conveniencias partidistas.

El 20 de diciembre del 2004, el presidente Uribe convocó una reunión del Consejo de Ministros para actuar con respecto al fortalecimiento del peso. El propósito de la reunión era expedir un decreto de emergencia económica para permitirle al ejecutivo fijar la tasa de cambio por decreto. La medida propuesta, que le sustraía atribuciones al Banco de la República, modificaba en forma drástica la política cambiaria, retrotrayéndola a la situación que prevalecía cincuenta años atrás. Además de tener un impacto macroeconómico nocivo, la iniciativa implicaba un serio trastorno para la actividad empresarial. El fundamento jurídico de la medida era endeble. El fortalecimiento del peso no era un fenómeno reciente. Adicionalmente, una de sus causas era la monetización de créditos externos contraídos para financiar el déficit fiscal. Por lo tanto, era poco probable que la Corte Constitucional aprobara una declaración de emergencia económica, para resolver un problema causado por el propio gobierno. La tecnocracia del Banco de la Republica se oponía a la medida. Los dirigentes del sector empresarial y del sector financiero quienes se enteraron de la enormidad que se estaba discutiendo, expresaron su desacuerdo. Al interior del gobierno, los Ministros de Hacienda y de Comercio, así como el Director de Planeación Nacional, dejaron saber que la expedición del decreto mencionado conllevaría la renuncia a sus respectivos cargos. La sangre no llegó al rio y la iniciativa se archivó. La postura firme por parte de la tecnocracia evitó un despropósito económico y jurídico.

Durante la segunda administración Uribe tuvo lugar una reunión en la Casa de Nariño en la cual un grupo de empresarios de la floricultura le proponían al presidente una solución al problema que implicaba para sus utilidades un peso fuerte, es decir, una tasa de cambio desfavorable. A diferencia del presidente Carlos Lleras Restrepo, quien no tomaba decisiones políticas sobre temas técnicos, el presidente Uribe era partidario de resolver problemas complejos sobre la marcha, antes de que hubieran pasado por los filtros de los cuadros técnicos del Estado. Este procedimiento estimulaba a los empresarios a tratar sus asuntos directamente a nivel presidencial, sin la incomodidad de discusiones detalladas con los técnicos.

La propuesta consistía en un subsidio que se dispararía cuando la tasa de cambio se situara por debajo de un determinado nivel. El gobierno cubriría una proporción de la diferencia entre la tasa de cambio vigente y la tasa de cambio solicitada. Desde el punto de vista de los proponentes ésta era una solución sencilla y atractiva, con la cual el presidente simpatizaba.

Desde el punto de vista económico, la propuesta era descabellada. De implementarse, implicaba establecer un piso a la tasa de cambio y podía derivar en un régimen de cambios múltiples. Establecer un dólar floricultor abriría la puerta para establecer un dólar bananero, un dólar confeccionista y así sucesivamente. De extenderse a otros sectores, la propuesta tendría un costo fiscal enorme, de cuantía indeterminada. Por ese motivo, era necesario solicitar la opinión de la autoridad fiscal, la cual tendría que movilizar los recursos requeri-

dos para implementar la propuesta de los floricultores. Natalia Salazar, investigadora de Fedesarrollo, economista competente, de modales suaves, pero carácter firme y por ese entonces viceministra técnica de Hacienda, se opuso. A pesar de que la oposición de Hacienda le causó un disgusto al presidente, la propuesta no prosperó.

IV. La Modernización

Por sociedad moderna entiendo una sociedad democrática, próspera, igualitaria, pluralista y laica. Enfatizo esta última palabra. Una sociedad sólo puede ser moderna si es laica. La laicidad es una condición *sine qua non* de la modernidad. Una sociedad sometida a la autoridad religiosa, cualesquiera que esta sea, oprime a las mujeres y vulnera las libertades individuales. Por definición, Arabia Saudita no es, ni puede ser, una sociedad moderna, así disponga de la parafernalia vehicular e inmobiliaria de la modernidad.

La igualdad de género es parte esencial de una sociedad moderna. Para que haya igualdad de género, las mujeres deben tener garantizado el derecho a todos los servicios de salud sexual y reproductiva, sin restricciones de tipo religioso. Esto es algo que se ha ido logrando en Colombia, con el apoyo de la tecnocracia y la voluntad política de estadistas progresistas, dispuestos a contrariar la presión clerical. Porque los avances que se han hecho en cuestión de garantizar los derechos de la mujer en lo que respecta a la salud sexual y reproductiva se han hecho contra la oposición de las autoridades eclesiásticas.

La administración Lleras Restrepo dio un paso trascendental en esa dirección, al decidir prestar los servicios de planificación familiar a quienes los solicitaran en los hospitales públicos, por recomendación de los directivos de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, Ascofame. La decisión estaba respaldada por el criterio profesional de expertos en salud pública y también por consideraciones de equidad social. La carencia de servicios de planificación familiar afectaba en forma desproporcionada a las personas de menores ingresos, que no podían acceder a la medicina privada. A la gestión cardenalicia para tratar de evitar que se implementara la medida, el presidente Lleras respondió respetuosamente que esa era una responsabilidad gubernamental de salud pública. Que el servicio se establecería sin estridencia y que tendría carácter voluntario. Y que confiaba en que la oposición episcopal se expresaría con moderación. Con cortesía, pero con firmeza, estableció el principio que las decisiones gubernamentales sobre política social no estarían supeditadas al veto clerical. En esta materia no ha habido retroceso. En la actualidad, el sistema nacional de salud incluye los métodos modernos de salud sexual y reproductiva.

Es bien conocido el aporte que ha hecho la tecnocracia al fortalecimiento del Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación. Es menos conocida la transformación que ha tenido lugar en el Ministerio de Salud, bajo el liderazgo de dos economistas sobresalientes, vinculados a Fedesarrollo, Juan Luis Londoño y Alejandro Gaviria. La modernización de la salud pública tiene un enorme impacto sobre el bienestar social.

Como afirma Alejandro Gaviria en el prólogo de Decidí Contarlo (Perry ,2019):

> Hace 50 años, las mujeres tenían una esperanza de vida inferior a los 60 años y tenían siete hijos en promedio. En un país de 20 millones de habitantes, morían 1600 mujeres por causas asociadas con el embarazo. Solo 40% usaba métodos anticonceptivos, la mayoría de poca eficacia. Actualmente, las mujeres colombianas gozan de una esperanza de vida de 81 años y tienen dos hijos en promedio. En un país de 47 millones de habitantes, mueren 320 mujeres por causas asociadas al embarazo. Más del 85% usa métodos anticonceptivos. Los derechos sexuales

> y reproductivos se han expandido sustancialmente, incluyen, por ejemplo, el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Asombroso (Perry, 2019, p.12).

V. Reflexiones finales

Una de las recomendaciones de Carlos Díaz que sólo se ha podido acoger de manera parcial e insatisfactoria es la de abandonar el proteccionismo. No ha sido posible convencer a los gobernantes que los aranceles altos equivalen a gravar las exportaciones. A pesar de los esfuerzos de la tecnocracia, la economía colombiana sigue siendo bastante cerrada. Los grupos privilegiados obtienen cuantiosas rentas a expensas del resto de la población. Sus voceros políticos presionan para mantener ese estado de cosas. Ha habido excepciones notables. Gracias a la visión y el liderazgo de Nicanor Restrepo, el sector empresarial moderno apoyó en forma decidida la apertura económica. Las grandes empresas antioqueñas que le apostaron a la apertura, incursionaron con éxito en los mercados mundiales y convirtieron a Medellín en la sede de las principales multilatinas colombianas.

Es una paradoja que dos dirigentes de la Costa Atlántica, quizás la región del país que más se ha beneficiado por la liberalización comercial, sean los abanderados del proteccionismo a ultranza, desde la dirección y la presidencia de la junta directiva de la ANDI. Otra, es que políticos que pretenden representar los intereses de los pobres defiendan con entusiasmo la escandalosa inequidad social consistente en encarecer los bienes de la canasta básica con aranceles de 80%.

Aunque apuntalar los valores democráticos no hace parte de su trajinar cotidiano, la tecnocracia colombiana tiene un marcado sesgo a favor de la democracia liberal. Es consciente de las consecuencias que tendría su debilitamiento.

Al finalizar el año 2009, existía el serio peligro de que se impusiera en el país un régimen autoritario y vitalicio por medio de reelecciones sucesivas, bajo un líder providencial, de inteligencia superior. El esquema se impulsaba con el argumento de que el estado de opinión sustituía al Estado de Derecho. Ese régimen habría sido cualquier cosa excepto un régimen democrático. El 26 de febrero del 2010, en una sentencia que hace honor a la tradición democrática nacional, la Corte Constitucional consignó esa pretensión al basurero de la historia. Apenas empezó la lectura de la sentencia ante los medios de comunicación, se escucharon voces de júbilo en Fedesarrollo y en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

Fedesarrollo es una entidad de la sociedad civil que desde el comienzo ha fortalecido los cuadros técnicos del Estado. Es la cuna, el refugio y la sede de la tecnocracia. Interactúa con el gobierno, con el mundo empresarial y con los organismos internacionales, manteniendo una férrea independencia. Todas sus investigaciones, sin excepción, ingresan al acervo de conocimientos de la comunidad. No hace *lobby* ni elabora estudios confidenciales. Ha democratizado el acceso a la información económica por medio de la Revista *Coyuntura Económica* y otras publicaciones. Ha elevado el nivel de discusión acerca de la política económica. En vez de intentar conformar una escuela de doctrina, Fedesarrollo ha creado un *ethos* y un estilo de aproximación a la formulación de las políticas públicas. La calidad de sus trabajos y la eficacia de sus recomendaciones han merecido el reconocimiento internacional. Cuando en Colombia se documente con perspectiva histórica la larga y difícil tarea de alcanzar el crecimiento auto sostenido, se encontrará que Fedesarrollo ha hecho un valioso aporte a la modernización económica y social del país. ■

VI. Referencias

Bacha, E. (2011). Relativizando a desindustrialização. São Paulo: O Estado de São Paulo.

Botero, R. (2007). En defensa de la tecnocracia económica. En R. Botero. (Ed.), El Bejuco de Tarzán (pp. 277-279)

Perry, G. (2019). Decidí contarlo. (pp. 11-17). Bogotá: DEBATE.



Rodrigo Botero — 1970

1974 — Roberto Junguito

Miguel Urrutia — 1978

1982 — Carlos Caballero

José Antonio Ocampo — 1984

1988 — Guillermo Perry

Miguel Urrutia — 1989

1991 — Eduardo Lora

Mauricio Cárdenas — 1996

1998 — Juan José Echavarría

Mauricio Cárdenas — 2003

2009 — Roberto Steiner

Leonardo Villar — 2012

2018 — Luis Fernando Mejía



ISBN: 978-958-52187-5-8