

Modernidad, Tecnocracia y Democracia Liberal

Intervención de Rodrigo Botero en la Universidad de los Andes con motivo de la presentación del libro El Bejuco de Tarzán y Otras Digresiones Tecnocráticas.

Bogotá, noviembre 12, 2009.

Quiero expresar mi reconocimiento por la organización de este evento a la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y a Fedesarrollo, instituciones a las cuales me unen estrechos vínculos. Ambas se han ganado un merecido prestigio y son reconocidas como parte integral de la infraestructura intelectual del país.

El libro que se presenta explora el tema de la modernidad y su relación con la tecnocracia y los valores democráticos. Ése es el tema que me propongo desarrollar a continuación.

Un aspecto de la economía nacional que llama la atención de los analistas externos es el papel protagónico que ha desempeñado la tecnocracia colombiana en la modernización de las políticas públicas. Éste es un fenómeno que tiende a darse por sentado entre la opinión culta. Sin embargo, es un elemento distintivo de la trayectoria de crecimiento de largo plazo del país cuya importancia no debe subestimarse.

Hay dos rasgos peculiares de la tecnocracia colombiana que ayudan a explicar su influencia: la continuidad y la ausencia de conflictos ideológicos. La continuidad no es tanto en las personas como en las instituciones y en los lineamientos generales de la política económica. Eso ha permitido construir de manera gradual, por un proceso de ensayo y error, cierto consenso acerca del equilibrio deseable entre mercado e intervención del Estado. También ha facilitado hacer los ajustes necesarios al diseño de la política económica en respuesta a cambios de circunstancias o a choques externos.

Doy un ejemplo. Durante la elaboración del Informe de la Comisión Independiente de Gasto Público en mayo de 2007, los cinco miembros de la misma nos dimos cuenta que los gobiernos en los cuales habíamos participado cubrían un periodo de tiempo de cuarenta años. Sin embargo, había la coincidencia de criterios requerida para formular todas las recomendaciones de política económica por unanimidad.

La poca polarización ideológica en la discusión de las políticas públicas le ha evitado al país los enfrentamientos irreconciliables que tanto debilitaron a los cuadros técnicos de otras naciones latinoamericanas. Esto ha hecho posible conformar equipos técnicos gubernamentales sin restricciones de afiliación partidista. Cierta dosis de modestia epistemológica le resta dramatismo a los cambios de rumbo o a la rectificación de errores. La ausencia de dogmatismo doctrinario ha permitido acumular experiencia y construir, sin necesidad de demoler lo hecho con anterioridad. Esta peculiaridad puede atribuirse a las condiciones en las cuales adquirió identidad propia la tecnocracia colombiana durante la crisis cambiaria de 1966. Pero también puede tener orígenes más remotos, en lo que Jaime Jaramillo Uribe describe como la personalidad histórica de Colombia. Sea como fuere, la combinación de continuidad institucional y flexibilidad ideológica ayudan a explicar la considerable influencia que ha tenido la tecnocracia en el diseño de las políticas públicas y la legitimidad de la cual goza.

La tecnocracia colombiana ha hecho un aporte valioso a la modernización económica del país durante los últimos cuarenta años. La tarea encomendada a la primera generación tecnocrática, la de diversificar las exportaciones para reducir la vulnerabilidad externa a las oscilaciones del precio del café, se cumplió. Con gran dificultad, se ha logrado reemplazar el esquema de sustitución de importaciones por una creciente participación en el comercio internacional. La apertura comercial ha promovido la competitividad de las empresas y las ha proyectado hacia los mercados externos. Se han desmantelado los monopolios estatales en sectores tales como las comunicaciones, la administración portuaria, y la generación y distribución de energía eléctrica.

La consolidación de la independencia del banco central ha tecnificado el manejo de la política monetaria y ha permitido lograr una inflación baja y estable. Se ha desarrollado un mercado de capitales con capacidad de canalizar recursos a plazos amplios al sector productivo. Se han diseñado mecanismos técnicos para ampliar la cobertura de salud y de servicios públicos.

El efecto acumulativo de estas iniciativas, y su validación por sucesivos gobiernos, amplía el margen de maniobra de la política económica. Es satisfactorio constatar que, en las actuales circunstancias, ha sido posible colocar instrumentos de deuda soberana a treinta años de plazo con un spread de 200 puntos básicos sobre los bonos del Tesoro norteamericano. Eso no ocurrió como respuesta al eslogan publicitario de Colombia es Pasión. Es el resultado de una larga trayectoria de manejo económico prudente, que incluye haber evitado el endeudamiento en petrodólares a tasas de interés flotantes en la década de los setenta y haber decidido seguir sirviendo la deuda externa en la década de los ochenta.

Estos logros han sido posibles gracias a la estrecha colaboración entre las instancias técnicas del Estado y quienes ejercen el poder político por mandato popular. Las reformas mencionadas, como tantas otras, tuvieron su origen en recomendaciones de la tecnocracia. Pero la decisión de ponerlas en vigencia ha requerido la anuencia y la participación del Congreso y de la Presidencia de la República.

La participación activa de los técnicos en el diseño de las políticas públicas, y el fortalecimiento de las instituciones de coordinación inter-gubernamental, establece límites al voluntarismo político, al eliminar procedimientos ad-hoc en la toma de decisiones. La implementación de políticas públicas en función de criterios generales, cumpliendo con determinadas formalidades institucionales, es una protección contra la discrecionalidad de los funcionarios y los abusos de poder. Esa forma de toma de decisiones, propia de la democracia liberal, actúa como un sistema de equilibrios y contrapesos al interior del gobierno.

Estas reflexiones adquieren actualidad cuando pareciera que el país contempla la posibilidad de una ruptura en su tradición democrática, en lo que respecta al límite temporal en el ejercicio de la autoridad presidencial. La perspectiva desde la cual evalúo la conveniencia de esa eventualidad es la de la política económica. Pero hago explícito

mi convencimiento de que otra reforma constitucional con nombre propio es nociva para el devenir de la democracia colombiana. Perturba el equilibrio entre los poderes del Estado, frustra la saludable renovación de la dirigencia gubernamental y le hace daño a la reputación internacional del país. Tampoco es recomendable desde el punto de vista económico. La prolongación indefinida del poder presidencial es perjudicial para las instituciones técnicas del Estado y nefasta para la modernización del país. Conllevaría mantener una política social paternalista y pre-moderna.

La discontinuidad que se viene presentando en la manera de adoptar decisiones económicas tiene varias dimensiones. La participación de los técnicos en la gestión gubernamental se ha ido reduciendo en la medida en que se centraliza la toma de decisiones en la Casa de Nariño. Lo que se espera de los técnicos es que divulguen y ejecuten las decisiones ya tomadas. La tarea de difundir esas decisiones es más propia de relacionistas públicos y comunicadores que de economistas. Las personas calificadas pierden la motivación y el incentivo intelectual para vincularse al gobierno a desempeñar ese papel. A su turno, el gobierno reduce la demanda por técnicos de alto nivel. De esta manera, la calidad de los cuadros técnicos del Estado empieza a deteriorarse por mutuo consentimiento.

Entidades de coordinación, tales como el Consejo Superior de Comercio Exterior, el CONFIS y el Comité de Política Aduanera y Arancelaria, han perdido importancia. Las asignaciones discrecionales de exenciones tributarias y subsidios, empresa por empresa y aún persona por persona, están distorsionando la estructura tributaria a un costo fiscal considerable. Durante estos siete años, ha habido tres directores del DANE, tres jefes del Departamento de Planeación y cinco titulares de la entidad responsable de la supervisión y regulación del sistema financiero, la actual Superintendencia Financiera.

La incorporación de ciertos temas económicos al denominado cuerpo de doctrina del régimen los sustrae del temario de discusión. Se substituye la argumentación sustentada en investigación y estudios técnicos por la repetición ex cátedra en foros y eventos gremiales. Es mal visto señalar que los impuestos a la nómina estimulan la informalidad laboral, o cuestionar la premisa que las exenciones tributarias a las multinacionales son el mecanismo adecuado para crear empleo. Un alto funcionario gubernamental ha desestimado la intervención de los economistas en el tema del empleo porque ellos no han pagado una nómina. Una de las figuras emblemáticas del régimen afirma que la apertura comercial produjo la quiebra de la agricultura, haciendo caso omiso de la evidencia empírica y de lo que han concluido los expertos en economía agrícola.

Si algo ha caracterizado la actitud del actual gobierno hacia la tecnocracia, es la animadversión hacia el Banco de la República. La inconformidad con la existencia de un centro de decisión dentro del Estado que no esté subordinado al Ejecutivo se manifiesta en llamados a cambiar la cartilla del Emisor; es decir, su independencia. Lo que protege al país de esa innovación es la certeza de que el sólo anuncio de la intención gubernamental de eliminar la independencia del Banco tendría consecuencias económicas impredecibles.

Se ha abierto camino la extraña costumbre de que ministros del gasto pretendan darles lecciones públicas de macroeconomía a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, cuyas deliberaciones son presididas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Lo paradójico es que las principales instituciones técnicas del Estado, el ministerio de Hacienda y el banco central, pueden mostrar resultados. En cambio, entidades donde el voluntarismo político y la discrecionalidad de los funcionarios han prevalecido sobre los criterios técnicos, como los ministerios de Agricultura y de Transporte, son motivos de explicable controversia por la forma como han ejercido sus funciones y asignado sus respectivos presupuestos.

El notorio distanciamiento que ha tenido lugar entre el gobierno y los economistas, y la falta de entusiasmo de éstos por el intento de prolongar el mandato presidencial, no es cuestión de antipatía personal. Lo que está de por medio son formas antagónicas de concebir la modernidad económica y la manera de diseñar e implementar las políticas públicas.

No obstante la incertidumbre actual respecto al ordenamiento institucional del país, existen razones que justifican un moderado optimismo acerca de las perspectivas de la democracia liberal en Colombia. Una vez el proceso de modernización adquiere cierto dinamismo, se acentúa la preferencia de la sociedad por la democracia política. Aún en países que experimentaron retrocesos autoritarios, tales como España, Brasil y Chile, la tendencia de largo plazo a favor de las libertades democráticas termina por prevalecer. Colombia está alcanzando un nivel de ingreso por habitante a partir del cual tiende a aumentar la fortaleza de las instituciones democráticas.

Los cambios económicos de las últimas décadas han estado acompañados por el crecimiento de la clase media, un mayor activismo de la sociedad civil, y el surgimiento de un sector empresarial moderno, cuyo éxito ya no depende tanto de la captura de rentas o la generosidad gubernamental. La mayor apertura de la economía contribuye a acercar a Colombia a países con gobiernos democráticos, tales como Brasil, Chile, Perú y México, más bien que a países gobernados por caudillos autoritarios. Todos éstos son fenómenos que favorecen formas más descentralizadas y menos discrecionales de ejercer la autoridad. La constante histórica de Colombia no es la violencia, sino una arraigada vocación democrática que se manifiesta en la aversión a la acumulación de poder en una sola persona. Se ha preferido confiar más en instituciones fuertes que en hombres fuertes.

Habida cuenta del poder que tienen las ideas para determinar el rumbo de los acontecimientos, puede afirmarse que el futuro se inventa en las universidades y las entidades de investigación. La Universidad de los Andes, Fedesarrollo y centros de excelencia similares están construyendo, día a día, una sociedad moderna; es decir, una sociedad democrática, próspera, igualitaria y laica. Esa sociedad, cuyos rasgos distintivos empiezan a vislumbrarse, es incompatible con formas de ejercer la autoridad que contravengan los fundamentos de la democracia liberal.

Muchas gracias.