

ÍCONOS | 77

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • septiembre-diciembre 2023



Élites económicas y poder político en América Latina

Economic elites and political power in Latin America

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 77, vol. XXVII (3er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editora en jefe (Editors-in-chief)

- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristobal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editores del dossier 77 (Editors of dossier)

- Edison Hurtado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Miguel Ruiz. Universidad Central del Ecuador. Ecuador
- Jonathan Báez. Universidad Central del Ecuador. Ecuador

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Corrector de estilo: Manuel Acosta

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimestral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Élites económicas y poder político en América Latina 7-12

Introduction to dossier

Economic elites and political power in Latin America

Miguel Ruiz-Acosta, Jonathan Báez-Valencia y Edison Hurtado-Arroba

01. "Puerta giratoria" o circulación de altos cargos entre campos
de poder económico y político en México 13-28

*The "revolving door" or the circulation of leaders between the economic
and political fields of power in Mexico*

Julia Chardavoine

02. Grupos económicos, redes corporativas y *think tanks*.

El caso del Centro de Estudios Públicos en Chile 29-53

*Economic clusters, corporate networks and think tanks. The case of
the Centro de Estudios Públicos in Chile*

Juan Jesús Morales-Martín, Martín Alfonso Videla-Rocha y Roberto Ibacache-Monasterio

03. Gremios económicos, burocracias y crédito de fomento
en Colombia, 1958-1974 55-76

Trade associations, bureaucracies, and productive credit in Colombia, 1958-1974

Fernando Chisnes-Espitia

04. Élites y tributación: percepciones del empresariado
cordobés en torno a los impuestos 77-94

*Elites and taxation: perceptions about taxes
of Córdoba entrepreneurship*

Paulina Santa-Cruz

05. La crisis de la sociedad señorial y el malestar estatutario de las élites en Chile	95-113
<i>The crisis of señorial society and the statutory malaise of the elites in Chile</i>	
Danilo Martuccelli	

Temas/Topics

06. Percepciones del profesorado sobre factores extracognitivos en la enseñanza virtual durante la pandemia	117-135
<i>Faculty perceptions of extra-cognitive factors in virtual teaching during the pandemic</i>	
Gonzalo D. Andrés, Guillermo E. Macbeth y Patricia S. San-Martín	

07. Entre gigantes y molinos de viento: el lulismo en las elecciones presidenciales de 2018.	137-155
<i>Between giants and windmills: Lulismo in the presidential elections of 2018</i>	
Mércia Alves y Joyce Miranda Leão Martins	

08. Interseccionalidades de la izquierda y la derecha en América Latina y Europa. Una exploración de los procesos políticos contemporáneos	157-176
<i>Intersectionalities of the Left and Right in Latin America and Europe. An exploration of contemporary political processes</i>	
Nicol A. Barria-Asenjo, Slavoj Žižek, Brian Willems, Ruben Balotol, Gonzalo Salas y Jesús Ayala-Colqui	

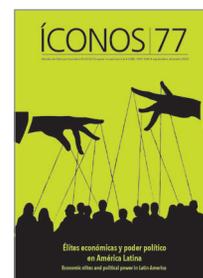
09. Bolsones de alimentos, plazas silenciosas. Cambios en el hacer de agentes estatales y militantes sociales en Buenos Aires.	177-195
<i>Food bags, silent squares: Changes in the actions of state agents and social activists in Buenos Aires</i>	
Sofía Silva, María Fernanda Alonso y Stella María García	

10. Injusticia ambiental y violaciones de los derechos humanos en Jalisco, México	197-216
<i>Environmental injustice and human rights violations in Jalisco, Mexico</i>	
Beatriz Adriana Venegas-Sahagún y Juan Alberto Gran-Castro	

dossier

Gremios económicos, burocracias y crédito de fomento en Colombia, 1958-1974

Trade associations, bureaucracies, and productive credit in Colombia, 1958-1974



 Mgtr. Fernando Chisnes-Espitia. Profesor investigador. Universidad La Gran Colombia, sede Bogotá (Colombia). (fernandochisnes137@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-4691-8541>)

Recibido: 14/01/2023 • Revisado: 26/04/2023
Aceptado: 20/06/2023 • Publicado: 01/09/2023

Resumen

En el presente artículo se analiza la relación entre las élites económicas y el Estado colombiano alrededor de la política de crédito de fomento. Se ahonda específicamente en el periodo entre 1958 y 1974 y se estudian algunas formas de captura del Estado en la etapa desarrollista, además, se profundiza sobre las formas en las que las élites definen o influyen en la orientación de la política de crédito. El estudio de caso evidencia que el Banco Central presentó una captura decisional en una primera etapa y pasó a adquirir mayor autonomía respecto de estas élites. Se argumenta que esto depende de dos factores centrales: por un lado, del nivel de dependencia de las burocracias respecto a las élites económicas; y por otro, del proceso relacional del Estado con los grupos sociales involucrados en la política específica. A partir de la metodología de análisis de redes enmarcada en un enfoque histórico comparado asociado a las altas burocracias en el Banco de la República, y de las interacciones de los gremios económicos (como representantes organizados de las élites económicas) con el Estado, se expone cómo la relación entre élites y Estado impacta en la política específica de crédito de fomento.

Descriptores: autonomía; captura; élites; Estado; fomento; redes.

Abstract

This paper analyzes the relation between economic elites and the Colombian State regarding development credit policy. Specifically, it delves into the period between 1958 and 1974 and studies some forms of state capture during this developmental stage, as well as the ways in which elites defined or influenced the orientation of credit policy. The case study shows that the Central Bank experienced capture in the first stage and went on to acquire greater autonomy with respect to these elites. It is argued that this depended on two central factors: on the one hand, the level of dependence of the bureaucracies on the economic elites; and, on the other hand, the relational process of the State with the social groups involved in this policy. Based on the methodology of network analysis framed in a comparative historical approach associated with the high bureaucracies in the *Banco de la República* and the interactions of the trade associations (as organized representatives of the economic elites) with the State, it is shown how the relationship between elites and the State impacted the specific policy of development credit.

Keywords: autonomy; credit; elites; State; development; networks.



1. Introducción

En la contienda presidencial de 2022 en Colombia, fueron constantes las participaciones en medios de comunicación de los principales representantes de los gremios económicos para manifestar sus preocupaciones por las propuestas de campaña de uno de los candidatos. Se podrían señalar, por ejemplo, las apariciones de la presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio Colombo Americana (AmCham Colombia) o las del presidente de la Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC). Este hecho, en apariencia normal en cualquier democracia, llama la atención debido a que la primera fue ministra de Comercio, Industria y Turismo (2016-2017) y el segundo viceministro de Defensa (2011-2015). El gobierno saliente había designado como ministro de Defensa al presidente de la Federación de Comerciantes (FENALCO) o como ministro de Agricultura a quien fuera presidente de la Federación Nacional de Avicultores.

Estas prácticas de puertas giratorias y de altísima presencia de miembros del sector privado que llegan al servicio público en niveles de decisión de orientación de las políticas o, recíprocamente, del sector público a cargos directivos de gremios del sector privado, no son excepcionales: son una característica distintiva del sistema. Este fenómeno suscita interrogantes sobre la posibilidad de que el Estado esté altamente influido por la agenda de actores privados. Por lo mismo, invita a reconsiderar la trayectoria histórica de dichas prácticas y sus consecuencias para las políticas públicas y para la acción estatal en general en la Colombia contemporánea.

En este artículo se aborda el problema de la relación de las élites económicas (mediadas por los gremios organizados de la producción) con el Estado, y la forma en la que estas relaciones pueden afectar la autonomía del Estado. Para tal fin se realizó un análisis del papel de las élites económicas, que operaron a través de los gremios de la producción, en la política de crédito de fomento en Colombia entre 1958 y 1974. Este periodo es conocido como el Frente Nacional y significó un acuerdo bipartidista entre los tradicionales partidos Liberal y Conservador, que implicaba la alternancia en la presidencia de estos partidos por cuatro periodos presidenciales y la repartición equitativa de los cargos públicos y del Legislativo. Adicional a este acuerdo político formal, el Frente Nacional significó también una reconfiguración de las relaciones entre Estado y élites económicas, la cual se plasmó —entre otros campos— en la política económica en general y la crediticia en particular.

El eje transversal de la política económica de este periodo fue la promoción del desarrollo industrial en el marco del modelo de sustitución de importaciones (ISI), allí la política de crédito de fomento era clave para la consecución de tales objetivos. En este artículo indago sobre las implicaciones de la relación entre el Estado y las élites empresariales en la orientación de la política de crédito de fomento en Colombia durante este periodo, y acerca de los efectos de estas relaciones en la capacidad del

Estado para gestionar la política. Exploro las consecuencias de la presencia de las élites económicas en los órganos de decisión del crédito de fomento y la variación de la misma cuando los gremios de la producción (que representaban a estas élites) pierden presencia en el organismo rector de la política de crédito, el Banco de la República.

La cercanía de las élites económicas con el poder político en Latinoamérica es un fenómeno que tiene raíces históricas en el Estado oligárquico del siglo XIX. En el siglo XX se dieron procesos políticos claves como la irrupción de la política de masas, que en algunos casos rompió con esta tradición, pero esto no sucedió en todas las sociedades de manera similar. Más recientemente se han estudiado los procesos de captura corporativa del Estado como expresión de la globalización, de la incursión de inversiones extranjeras y del *boom* primario exportador de inicios del siglo XXI (Durand 2020b; Durand y Crabtree 2017; Durand 2020a; Garay et al. 2008).

El proceso de desarrollismo latinoamericano también representó una expresión de relaciones cercanas entre el Estado y las élites económicas, especialmente con las industriales. Este proceso de reconfiguración del bloque de poder, que en algunos casos desplazó a las élites terratenientes, ofrece una ventana analítica respecto a la relación Estado-élites. La lógica del proceso tuvo variaciones particulares asociadas, en muchos casos, precisamente al fenómeno de irrupción de la política de masas. En este sentido, algunos países que registraron una temprana irrupción de la política de masas tuvieron un modelo desarrollista de carácter corporativo con alta presencia de los intereses obreros. Por otro lado, algunas sociedades implementaron una política desarrollista que funcionó con movimientos obreros relativamente débiles e intereses empresariales bien organizados. También es clave señalar que en algunos casos el bloque de poder no desplazó a las élites agrarias, lo que implicó una forma particular de acción del Estado y de la propia relación con las élites económicas.

Los intereses particulares de las élites varían de acuerdo con el momento histórico de su relación con el Estado. Así, como en el siglo XXI el interés ha estado asociado principalmente a las políticas tributarias (Fairfield 2013; Castaneda-Angarita 2014) y de regulación –o desregulación– de los mercados (Durand y Crabtree 2017; Durand 2020a), en el periodo desarrollista luego de la Segunda Guerra Mundial los intereses estuvieron asociados a las políticas de fomento, a la protección del mercado interno y al crédito subsidiado. En tal sentido, en este artículo presento un estudio de caso que analiza la forma en la que las élites económicas influyen en el direccionamiento del crédito de fomento en Colombia entre 1958 y 1974. A partir de un análisis del proceso relacional y de la composición de las burocracias en la toma de decisiones, se explora cómo estos elementos tienen efectos en la configuración de la autonomía decisional del Estado en Colombia en este periodo.

El texto se compone de cinco secciones. Luego de la introducción se expone un breve estado del arte en el que vinculo esta investigación con el debate sobre la relación élites y Estado en la literatura, y expongo el argumento analítico del artículo. En

la tercera sección consta la metodología utilizada, a continuación, se presentan los hallazgos a partir del análisis de redes y del comportamiento del crédito de fomento y, finalmente, una sección donde se divulgan los resultados del estudio.

2. Antecedentes y argumento

En el presente artículo se abordan dos debates complementarios. Por un lado, el de la autonomía del Estado, y por otro el de las relaciones entre élites económicas y el Estado, que de cierta forma afectan precisamente esta autonomía. El enfoque marxista de la segunda mitad del siglo XX avanzó en la reflexión de la autonomía del Estado (Poulantzas 2005, 2007; Miliband 2013; Bonnet y Piva 2017; Hirsch 2017), profundizando en la idea de separación entre lo económico y lo político y en el papel del Estado en la economía capitalista. Esta idea de separación entre lo económico y lo político se problematiza en este artículo a partir de la existencia de fenómenos como las puertas giratorias. La tradición neoestatista reposicionó el estudio del Estado y su autonomía (Evans 1995; Evans, Rueschemeyer y Skocpol 1985; Skocpol 1985), la formación del Estado y la relación entre autonomía y capacidad estatal. Por tanto, en el texto se analiza el problema de la autonomía del Estado respecto a las élites económicas y a los grupos de interés y sus posibilidades de imponer sus preferencias sobre las de grupos poderosos.

Un aporte fundamental en estas discusiones para la reflexión sobre el Estado es la concepción relacional de este con la sociedad en la que actúa. Esta da cuenta de formas de interacción armónica o conflictiva (Migdal 2001), del tipo de relación del Estado con los grupos de poder y con las clases sociales (Skocpol 1985), lo que implica incluso su adaptación, conflicto o integración con formas sociales previas o competidoras de la organización estatal (Mann 1997). Adicional, la idea de fragmentación del Estado presente en Poulantzas permite particularizar la autonomía del Estado en función de políticas y de agencias estatales específicas y en grupos sociales puntuales afectados por la política.

En décadas recientes, y amparados en parte en la tradición antes mencionada, se ha profundizado en la forma en la que las élites, en su interacción con el Estado, han logrado influir decisivamente en las políticas o regulaciones. Las concepciones sobre captura y corrupción administrativa (Durand 2020a; Hellman, Jones y Kaufmann 2003) y captura corporativa del Estado (Durand y Crabtree 2017; Garay et al. 2007; Sebók y Kozák 2021) han sido de gran utilidad para pensar la autonomía del Estado en general, y en agendas de política en particular (Gutiérrez Rodríguez 2018). En este artículo propongo qué expresiones de captura del Estado se pueden encontrar en periodos previos a los analizados por la literatura.

Por otro lado, algunas investigaciones han planteado la relación de las élites empresariales y el Estado desde una perspectiva de influencia y complementariedad y

su papel en el desarrollo a partir de relaciones institucionales estables (Evans 1995; Gereffi 1990; Ross Schneider y Maxfield 1997). También algunos autores proponen que la relación entre élites económicas y Estado pueden afectar en el largo plazo el desempeño de las políticas, especialmente de las tributarias (Castaneda-Angarita 2014; Fairfield 2013, 2015). Los gremios económicos organizados en general se han analizado también desde una perspectiva descriptiva (Hartlyn 1985; Losada 2000), particularmente las élites agrícolas (Uribe López 2009) o las élites agrarias regionales (Fernández Dusso 2021) han sido investigadas desde el plano explicativo como definitorias del resultado político (Rettberg 2003). Este artículo se centra en los gremios¹ como principales agentes articuladores de la relación del Estado con las élites económicas en Colombia, especialmente porque ofrecen una estructura administrativa que ayuda a la movilidad entre el gremio y la burocracia estatal.

El papel de las burocracias también ha sido considerado como elemento explicativo del resultado político y económico. Algunos autores han analizado la autonomía de las burocracias como determinantes del desempeño institucional (Bersch, Praça y Taylor 2017). Estudios similares muestran que la existencia en la Unión Europea de *lobbies*, puertas giratorias y grupos de presión impactan en el resultado político (Laurens 2018). En este artículo se analiza empíricamente la acción de la alta burocracia y sus vínculos de redes con las élites económicas.

El postulado analítico que formulo es que la autonomía decisional varía de acuerdo con dos elementos: la independencia de la burocracia en la toma de decisiones; y la diversidad de grupos de interés con los que el Estado establece relaciones frente a la política pública específica. Esto se cumple en el caso específico de la política de crédito de fomento, pues la orientación de esta entre 1958 y 1974 varía a partir de estos elementos. En tal sentido, la presencia de una burocracia dependiente de los grupos de interés que coexiste con un Estado, cuyas relaciones son excluyentes, permitió que se presentaran formas de captura de la autonomía de la institución estatal que se reflejaron en la orientación del crédito. En contraste, escenarios de independencia burocrática y la diversidad de grupos de interés posibilitaron que la institución lograra una autonomía estratégica que conllevó a una orientación más incluyente de la política.

3. Metodología

El desarrollo de esta investigación se basó en la metodología de análisis histórico comparado (Mahoney y Thelen 2015) a partir de un estudio de caso, en la medida en que la indagación del fenómeno requería de una metodología que contemplara

¹ Por gremios económicos me refiero a las organizaciones de la sociedad civil conformadas por los empresarios pertenecientes a diferentes sectores económicos, y que para el periodo analizado en esta investigación representan los intereses de las élites económicas. Durante el periodo escogido los principales gremios eran los industriales (ANDI), agricultores (SAC), comerciantes (FENALCO y Cámaras de Comercio), ganaderos (FEDEGAN) y bancos (ASOBANCARIA).

la temporalidad del proceso como un elemento clave en el análisis causal. Me apoyo en la categoría coyuntura crítica para señalar que el Frente Nacional es precisamente un punto de quiebre pues ocurre una reconfiguración de los acuerdos institucionales. En tal sentido, este se presenta como un periodo en el que se da un fortalecimiento selectivo del Estado (Bejarano y Segura Bonnet 2010) y un periodo de reformismo conservador (Dávila-Ladrón de Guevara 2012) que impactó de manera significativa en Colombia y en las lógicas de acción política y de relación del Estado con las élites económicas. El periodo determinó en buena medida estas formas de interacción, también permitió la continuidad de muchas previamente existentes e institucionalizó modos informales de comunicación entre los gremios y el Estado que persisten hasta hoy.

Las variables que se toman en cuenta en este artículo son, en primer lugar, la alta burocracia en la toma de decisiones del Banco de la República, particularmente la junta directiva. Se analizó el vínculo de los miembros de esta junta con los gremios de la producción en dos momentos: el primero entre 1950 y 1963 en el que operó la junta directiva. El segundo entre 1963 y 1974 cuando operó la junta monetaria. Esto permitió establecer el nivel de independencia de la junta respecto a los grupos de interés. La segunda variable causal está relacionada con el nivel de interacción que los gremios establecieron con el Estado y que da cuenta del grado de inclusión que el Estado establece con los grupos respecto a la política. En tal sentido, se presentó un escenario en el que la independencia burocrática puede tomar un carácter alto o bajo, el cual depende de los vínculos de los agentes tomadores de decisiones con los gremios. También la relación del Estado con los grupos de interés puede ser excluyente o incluyente. La variable de resultado de este proceso es la orientación del crédito y esta se analiza a partir de los datos agregados del crédito de fomento en este periodo.

Para el estudio de la autonomía de las altas burocracias se usó el análisis de redes (Scott y Carrington 2011), el cual a partir de la teoría de grafos permite establecer relaciones y grados de centralidad. Para las altas burocracias se analizó la trayectoria profesional y específicamente la vinculación previa y posterior a su paso como miembros de la junta directiva o monetaria. Se usó como niveles de agregación el tipo de institución con las que estuvieron vinculados, ya sea gremios, academia, política, cargos públicos (no electorales) o banca nacional o multilateral.

Las fuentes empleadas fueron de archivo, específicamente se usaron registros de prensa como obituarios, homenajes, resúmenes biográficos o noticias; con esto se trazó la trayectoria profesional de los miembros de la junta para establecer sus vínculos previos y posteriores. El estudio de este grupo de personas permitió establecer unas categorías de agregación en relación con el rol desempeñado antes o después del paso por el Banco de la República. Estas categorías fueron las siguientes:

- Política: individuo que realizaba ejercicio político partidista.
- Academia y técnico: individuo vinculado a la academia, la investigación, la cáte-

dra o la gestión de conocimiento técnico en el área de experiencia en organizaciones nacionales o internacionales (no financieras).

- Militar: militar en ejercicio.
- Empresa privada: persona vinculada a la administración, propiedad o dirección (junta directiva) de empresas privadas.
- Banco: vinculación a entidad financiera nacional.
- Gremio: vinculación en la representación de alguna de las asociaciones empresariales y gremiales.
- Banca internacional: vinculación a entidades financieras privadas internacionales o a bancos multilaterales.
- Cargo público: vinculado a cargos públicos que suelen ser designados por el Ejecutivo como cargos diplomáticos, alcaldías, ministerios, o superintendencias; no son de origen electoral.
- Periodista: vinculación con medios de comunicación como actividad principal.
- Retiro: retiro de la vida pública luego de su participación en el cargo.

A partir de esto se creó una base de datos con el registro de los diferentes miembros de las juntas y se usó el programa Pajek para la elaboración de las redes y para el cálculo cuantitativo de los grados de centralidad e intermediación.

Para el análisis del tipo de relación que el Estado estableció con los grupos de interés se usó una revisión de archivo de las actas de la junta directiva del Banco de la República y prensa de los gremios económicos (publicaciones periódicas, revistas, noticieros gremiales impresos). En particular se usaron publicaciones de la *Revista Nacional de Agricultura* (entre 1958 y 1974), del Noticiero de la ANDI (1962-1969), del Boletín de la ANDI (1958-1960) y de la *Revista Trimestral de la ANDI*. Todos estos materiales se encuentran disponibles en la hemeroteca de la Biblioteca Luis Ángel Arango en Bogotá, Colombia.

Mediante un análisis de contenido se pudieron establecer tanto las preferencias de los gremios como el trámite de estos intereses con el Banco Central. El análisis de la variable de resultado se estableció a partir de la reconstrucción de series estadísticas de los créditos. Se usaron los informes de archivos digitalizados del Banco de la República y de la Contraloría General para determinar el sector al que estuvieron dirigidos, tanto los créditos directos de la banca central como los créditos de la banca comercial.

4. Crédito de fomento y gremios entre 1958 y 1963

El Banco de la República (BanRep) se configuró como una institución central en la política monetaria y crediticia de Colombia desde la segunda década del siglo XX. Desde su origen esta institución tuvo una altísima cercanía con las élites

económicas (cafeteras) previo a la Gran Depresión (Drake 1989), enmarcada aún en la lógica del Estado liberal oligárquico. En la primera mitad de ese siglo pasó por varios procesos de reconfiguración institucional, es de especial importancia la reforma de 1951 que estableció, en contra de las recomendaciones de la misión Currie (Currie 1950), una conducción del banco con una alta participación del sector privado que incluía representación de los cafeteros, de los agricultores, de los industriales y comerciantes y de los banqueros. La estructura institucional de esta agencia del Estado que se analiza en esta investigación adquirió, debido a esta regulación, un carácter particular porque se asumió como una institución del Estado que cumplía funciones públicas, pero que estaba gestionada en su toma de decisiones también por actores del sector privado.

El periodo analizado permite estudiar los efectos de la presencia de las élites económicas en la gestión de los créditos en la medida en que el BanRep tuvo dos estructuras decisionales. Una primera que regía desde 1951, y una segunda en la que se estableció la junta monetaria que dirigió la política de crédito desde 1963. Durante este segundo momento la junta estuvo conformada, en su mayoría, por miembros designados por el Ejecutivo. Tanto las burocracias como la interacción de la institución con los grupos de interés son considerados determinantes de la orientación del crédito.

La reforma de 1951 (que se hizo en un contexto extremadamente convulsivo de casi guerra civil y de estado de excepción) determinó una estructura decisional compuesta por nueve directores más el gerente del banco. Se presenta entonces una composición decisional más heterogénea en términos de intereses y de grupos representados. Una síntesis de la estructura decisional se presenta en la tabla 1.

Adicional a la estructura institucional y a la composición de la junta directiva, el análisis de redes que se realizó de la junta para el periodo 1951-1963 muestra elementos claves para el análisis de la independencia (o no) de estas burocracias encargadas de la toma de decisión de la política de crédito y de la gestión pública. Los gráficos de redes muestran en azul los miembros de la junta directiva y en amarillo el nodo de agregación asociado a su vinculación previa a su paso por la junta.

La figura 1 y la tabla 2 muestran que existió un relativo equilibrio entre la centralidad de individuos provenientes de cargos públicos y bancos, y un peso mayor de los individuos asociados previamente a gremios económicos. Se evidencia también un protagonismo menor de personas de origen político o asociadas con empresas privadas, y mucho más marginal de actores procedentes de la academia.

Lo que se quiere señalar con este elemento de la composición de la burocracia del BanRep en este primer momento (T3 de la tabla 1) es que existió una dependencia de la burocracia respecto a los grupos de interés privado producto de su vinculación previa (o existente en ese momento), en especial se dio una preponderancia de élites agrarias.

Gremios económicos, burocracias y crédito de fomento en Colombia, 1958-1974

Tabla 1. Estructura decisional del Banco de la República entre 1923 y 1963

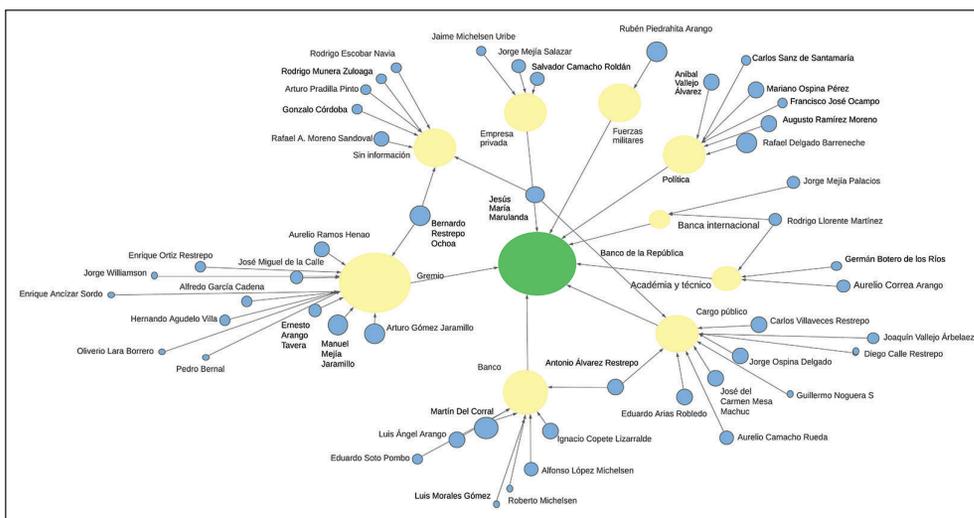
Caracterización institucional	T1 (1923-1931)	T2 (1931-1951)	T3 (1951-1963)
Composición del órgano directivo	Bancos (6) Gobierno nacional (4)	Bancos (5) Gremios de la producción (1) Gobierno nacional (5)	Gobierno nacional (3) Gerente del banco (1) Bancos nacionales y extranjeros (3) Asociaciones agrarias y ganaderas (1) Cámaras de comercio e industriales (1) Gerente de la Federación de Cafeteros (1)
Grupos de interés	Bancos únicamente	Bancos principalmente	Gremios de la producción
Escenario institucional	Democracia	Democracia	Estado de excepción
Presencia del Ejecutivo	4 (40 %)	5 (45 %)	3 (30 %)
Pluralidad de grupos	Baja	Baja	Alta*/baja**
Preponderancia de grupos	Financieros y cafeteros	Financieros y agrarios	Variada
Independencia (del Ejecutivo)	Alta	Media	Alta
Independencia (de grupos de interés)	Baja	Baja	Baja
Independencia relativa	Baja	Baja	Baja

Fuente: Colección de las actas de la junta directiva del Banco de la República, 1951-1964, Biblioteca Luis Ángel Arango.

* La pluralidad alta se refiere a la presencia en la junta y no al proceso de interacción de grupos con el Estado.

** El análisis del proceso de interacción entre la institución y los gremios permitió determinar que la pluralidad de la práctica fue baja.

Figura 1. Vinculación previa de la red decisional de la junta directiva, 1951-1964



Fuente: Colección de las actas de la junta directiva del Banco de la República, 1951-1964, Biblioteca Luis Ángel Arango.

Nota: Los cálculos se realizaron mediante el programa Pajek.

Tabla 2. Indicadores de centralidad e intermediación de la junta directiva previo a la vinculación

Criterio de vinculación	Centralidad de grado vinculación previa
Academia y técnico	9,00
Banca internacional	6,00
Banco	40,00
Cargo público	36,00
Empresa privada	16,00
Fuerzas militares	10,00
Gremio	53,00
Sin información	19,00
Política	16,00

Fuente: Colección de las actas de la junta directiva del Banco de la República, 1951-1964, Biblioteca Luis Ángel Arango.

Nota: Los cálculos se realizaron mediante el programa Pajek.

Es evidente que ello es resultado de un diseño institucional que implica una presencia de gremios en la institución. Se resalta que, durante el periodo estudiado, fueron tomados como representantes de gremio (19 individuos), de los cuales 12 estuvieron directamente relacionados con el sector agrícola. Lo anterior evidencia la altísima presencia de ese sector en la decisión de la asignación del crédito, lo que contrasta con la baja presencia de intereses industriales.

En relación con la configuración de intereses de los gremios, el análisis de las fuentes gremiales y las gubernamentales mostró que la interacción de estos no estuvo solamente circunscrita a la presencia en la junta del banco. Lo hicieron también a través de otras formas (cartas, reuniones, solicitudes, declaraciones públicas) que también son consideradas en esta investigación como formas de interacción, lo que demuestra la pluralidad de los grupos que interactúan con la agencia estatal.

El análisis de contenido de las actas del Banco de la República, las discusiones al interior de la misma y la revisión de las comunicaciones y publicaciones de los diferentes gremios muestran que existió principalmente un protagonismo de los agricultores, representados por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), en la demanda de crédito de fomento. Esto contrastó con la actitud mucho más discreta de los industriales, reunidos alrededor de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). En las publicaciones de la SAC se encontraron 31 notas relacionadas con el crédito de fomento,² mientras que entre 1958 y 1963 la ANDI solo tuvo en sus publicaciones y comunicaciones nueve notas sobre este tema.³

2 Esto se deriva del análisis de todos los números publicados por la *Revista Nacional de Agricultura* entre 1958 y 1963.

3 Para esta inferencia se analizaron el Noticiero de la ANDI, la Carta Mensual de la ANDI y el Boletín de la ANDI.

Lo anterior evidencia que las interacciones del Estado fueron mayores con los agricultores en esta primera etapa. Los agricultores efectivamente tuvieron una actitud mucho más activa y en consecuencia varias de las regulaciones estuvieron en virtud del crédito de fomento agrícola.⁴ Este crédito se operó principalmente a través de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero. El comportamiento del crédito en esta primera etapa gestionada por la banca pública se evidencia en la figura 2. Evidentemente en esta primera etapa la banca pública destinó una cantidad significativamente mayor a los créditos agrícolas, especialmente al crédito dirigido al sector ganadero. El sector industrial fue claramente menos beneficiado por esta política. No se incluyen en este análisis los créditos directos del BanRep, que fueron principalmente dirigidos a la Federación Nacional de Cafeteros, y que implicaron una presión monetaria debido a que constituían una emisión importante.

En este primer periodo se evidenció un acceso privilegiado por parte de las élites económicas a los espacios de toma de decisión y de dirección del crédito, especialmente de las élites rurales. Estas, a partir de la SAC, usaron varios mecanismos como sus publicaciones y su representatividad en el debate público para gestionar y posicionar sus intereses. La presión ejercida dentro de la junta directiva se complementó con sus publicaciones constantes relacionadas con el crédito, lo que explica en buena medida la forma en la que se orientó esta política en el periodo. Eso se potenció mucho más en la medida en que era prácticamente el único gremio demandando crédito de fomento.

En el número 638 de la *Revista Nacional de Agricultura* (órgano de la SAC) se publicó el intercambio de cartas entre el presidente de la Asobancaria, Ernesto Michelsen, y el presidente de la SAC, Luis Carvajalino, así como una declaración del mismo presidente de la SAC y una carta del gerente de la Caja Agraria adhiriéndose a la posición del gremio agrícola sobre la necesidad de incrementar el capital de esta institución. Para el gerente existía un divorcio entre la estabilidad monetaria que conllevaba a una restricción del crédito y los planes de desarrollo que requerían mayor crédito. Según el funcionario “podría pensarse que se le está dando igual calificación al crédito agrario y al comercial, como si uno y otro tuvieran el mismo significado inflacionario” (*Revista Nacional de Agricultura* 1958, 12).

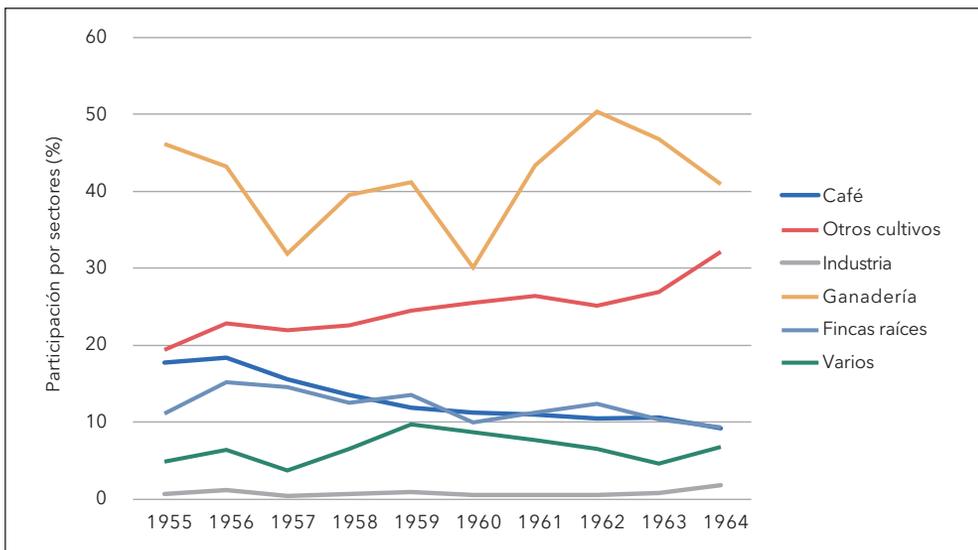
El debate planteado entre la SAC y el Gobierno estaba relacionado con el Decreto 198 de 1957, que buscaba que los depósitos bancarios estuvieran destinados en su mayoría a actividades agrícolas, algo que se materializó con la expedición de la Ley 26 de 1959. Esta ley promovió algunos elementos regulatorios de los fondos ganaderos y priorizó el crédito de actividades agrarias, créditos en los cuales la SAC fungiría como intermediario en la solicitud, pues era condición necesaria para el solicitante estar afiliado y presentar un aval del comité local de esta institución. Lo anterior explica en parte la forma en la que se direccionaron las políticas de crédito a este sector (figura 2).

Lo que muestra este primer momento de la política de crédito es que la hipótesis causal propuesta se presenta efectivamente. El Banco de la República evidenció una

⁴ Por ejemplo, la Ley 26 de 1959 y sus decretos complementarios.

captura de su autonomía decisional producto de la baja independencia en la toma de decisiones que tenían las burocracias respecto a los gremios, y en especial respecto al sector agropecuario. El proceso relacional también contribuyó a esto en la medida en que la agencia estatal tuvo una interacción poco plural, puesto que el gremio que mayor interés mostró por la política de crédito de fomento fue el agrícola. En contraste, los industriales mantuvieron en general una posición marginal en este debate. Como consecuencia la orientación del crédito (figura 2) refleja una preferencia por el sector agrícola y un beneficio casi exclusivo en la asignación del crédito subsidiado.

Figura 2. Porcentaje de participación por sectores en créditos de la Caja Agraria, 1955-1964



Fuente: Colección de la Revista del Banco de la República n.º 327-446, Biblioteca Luis Ángel Arango.

Nota: Los cálculos se realizaron a partir de cifras deflactadas a precios constantes con base en 1955.

5. Cambios en la estructura decisional y de crédito, 1963-1974

La burocracia encargada de la toma de decisiones del Banco de la República tuvo una relación dependiente con los grupos de interés empresarial y financiero, pero algunos cambios institucionales les otorgaron alto control a funcionarios de origen político. Específicamente la conformación de la junta monetaria contribuyó a que el escenario de toma de decisión adquiriera mayor independencia respecto a los gremios de la producción. La formalización de la junta monetaria se dio a partir del Decreto 2206 de 1963, el cual determinó que la junta monetaria sería la encargada de la orientación general del Banco de la República, lo que incluía el crédito de fomento. La nueva junta estuvo integrada por el ministro de Hacienda, quien la presidió, el ministro de Fomento, el ministro de Agricultura, el jefe del Departamento Administrativo de

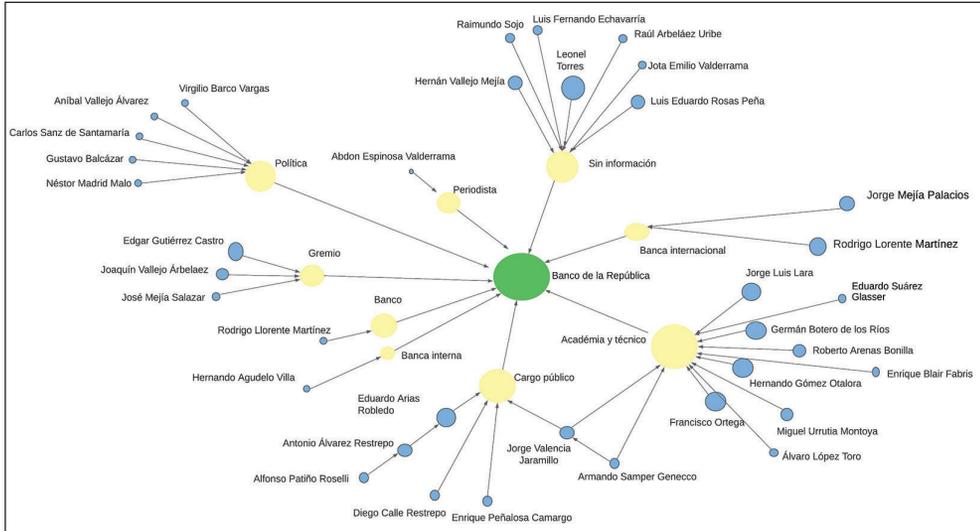
Planeación y Servicios Técnicos y el gerente del Banco de la República. Más adelante, cuando los créditos tenían un énfasis en la promoción de las exportaciones, ingresó a la junta el director del Instituto de Comercio Exterior.

Esta decisión trascendental, que implicaba un cambio en la configuración institucional de la gestión monetaria y crediticia, no estuvo antecedida por un debate amplio, más bien estuvo motivada por las orientaciones políticas del ministro de Hacienda, Sanz de Santamaría, quien consideraba que la gestión de estos aspectos macroeconómicos era de naturaleza y responsabilidad pública (Hernández Gamarra y Jaramillo Echeverry 2017) –en coherencia con lo propuesto por Currie en la misión de 1950–. El cambio en la estructura decisonal hacia una con influencia aparentemente menor de las élites económicas generó tensiones en particular con los gremios de la producción. Específicamente los medios de la ANDI criticaron el cambio institucional por atentar contra la libre empresa y por generar excesivo intervencionismo del Estado (Noticiero de la ANDI 1963), críticas ampliamente acogidas por la opinión pública debido a artículos que el mismo gremio publicó en sus respectivos medios de comunicación. El ministro de Hacienda defendió esta medida como necesaria para la regulación económica (Ministerio de Hacienda 1964).

En este caso, efectivamente la estructura decisonal pasó de ser corporativa y gremialmente identificada a una de origen meramente público, por lo menos en lo relacionado con su designación pues eran los ministros los que la integraban. En el caso de la junta monetaria, se realizó el análisis de redes para determinar tanto el origen previo a la ocupación del cargo (ministerial) que le otorgaba asiento en la junta como su destino luego de ocupar la oficina pública. Este análisis permitió determinar que en términos generales la junta monetaria tuvo una participación con una menor vinculación de sus miembros al sector privado en su procedencia previa a la designación.

Se destaca en este caso el marcado énfasis en personas con origen técnico y académico en la designación (tabla 3), tanto de sus carteras ministeriales como en la junta monetaria. En relación con el fenómeno del Banco de la República, esto presenta una dualidad o una paradoja. Mientras que la junta directiva contemplaba una autonomía respecto del Ejecutivo, pero una dependencia hacia los grupos de interés, la junta monetaria mostró una independencia respecto a los grupos de interés, aunque una dependencia del Gobierno central (a partir de la premisa de que el Banco Central demanda autonomía, pero del Gobierno). En un sentido similar, luego de ocupar el cargo público estos funcionarios tuvieron una tendencia a ocupar otros cargos públicos o técnicos, y en menor medida se dirigieron a gremios o entidades privadas, lo cual indica que se puede hablar de una autonomía burocrática mayor en lo relacionado a la junta monetaria. Esto contrasta con la afirmación hecha por Sandilands (1990), quien sostiene que la membresía de la junta estaba dominada por los voceros de diferentes grupos prestataarios, apreciación válida para la junta directiva, pero no para la monetaria.

Figura 3. Vinculación previa a la red decisional de la junta monetaria, 1964-1974



Fuente: Colección de las actas de la junta directiva del Banco de la República, 1951-1964, Biblioteca Luis Ángel Arango.
 Nota: Los cálculos se realizaron mediante el programa Pajek.

Tabla 3. Grado de centralidad previa y posterior (junta monetaria)

Criterio de vinculación	Centralidad de grado vinculación previa	Centralidad de grado vinculación posterior
Academia y técnico	44,00	24,00
Banca internacional	2,00	0,00
Banco	4,00	0,00
Cargo público	26,00	32,00
Empresa privada	11,00	2,00
Gremio	6,00	11,00
Sin información	18,00	7,00
Periodista	8,00	0,00
Política	7,00	5,00

Fuente: Colección de las actas de la junta directiva del Banco de la República, 1951-1964, Biblioteca Luis Ángel Arango.
 Nota: Los cálculos se realizaron mediante el programa Pajek.

El análisis de redes permite evidenciar que existe entonces una diferencia en la composición decisonal de la institución mediada por las dos configuraciones burocráticas, lo cual es significativo porque permite indicar que respecto al criterio de independencia burocrática existió un cambio significativo. Mientras que en el momento 3 (T3) existía una clara dependencia de la burocracia de los grupos de interés (por el mismo arreglo institucional existente) en el momento 4 (T4) existió un cambio significativo en esa dependencia, nos encontramos con una junta con mayor independencia respecto de los gremios y con una influencia definitiva en la orientación del

Gremios económicos, burocracias y crédito de fomento en Colombia, 1958-1974

crédito (tabla 4). En tal caso, podría sugerirse que se dio un aumento de la autonomía decisional de esta agencia estatal para llevar a cabo proyectos priorizados por el ejecutivo. Las formas de representación del empresariado continuaron funcionando a partir de lógicas informales, no existían foros ni comisiones permanentes, pero sí formas de consulta y de intercambio coyuntural específicas. Por supuesto, las élites gremiales no contaban con el mismo acceso privilegiado a los espacios de decisión que en el periodo previo. En esta misma coyuntura se dio un cambio en la interacción del Estado con los grupos de interés. En contraste con lo que sucedió en la primera etapa, en la cual la SAC era prácticamente el único gremio con una intensa actividad alrededor de la temática del crédito, en esta segunda etapa la ANDI evidenció una mayor preocupación por el problema del crédito de fomento (tabla 5).

Tabla 4. Estructura institucional y de decisión del Banco de la República, momentos 3 y 4

Caracterización institucional	T3 (1951-1963)	T4 (1963-1974)
Órgano directivo	Gobierno nacional (3) Gerente del banco (1) Bancos nacionales y extranjeros (3) Asociaciones agrarias y ganaderas (1) Cámaras de comercio e industriales (1) Gerente de la Federación de Cafeteros (1)	Cuatro del Gobierno nacional (ministros de Hacienda, Agricultura, Fomento) y jefe de Planeación Nacional Gerente del banco (1)
Grupos de interés	Gremios de la producción	Ningún grupo formalmente
Escenario institucional	Estado de excepción/democracia	Estado de excepción/democracia
Presencia del Ejecutivo	3 (30 %)	4 (80 %)
Pluralidad de grupos	Alta/baja	Alta
Preponderancia de grupos	Variada	Ninguna
Independencia (del Ejecutivo)	Alta	Baja
Independencia (de grupos de interés)	Baja	Alta
Independencia relativa	Baja	Alta

Fuente: Colección de las actas de la junta directiva del Banco de la República, 1951-1964, Biblioteca Luis Ángel Arango.

Tabla 5. Comunicaciones sobre crédito por los gremios

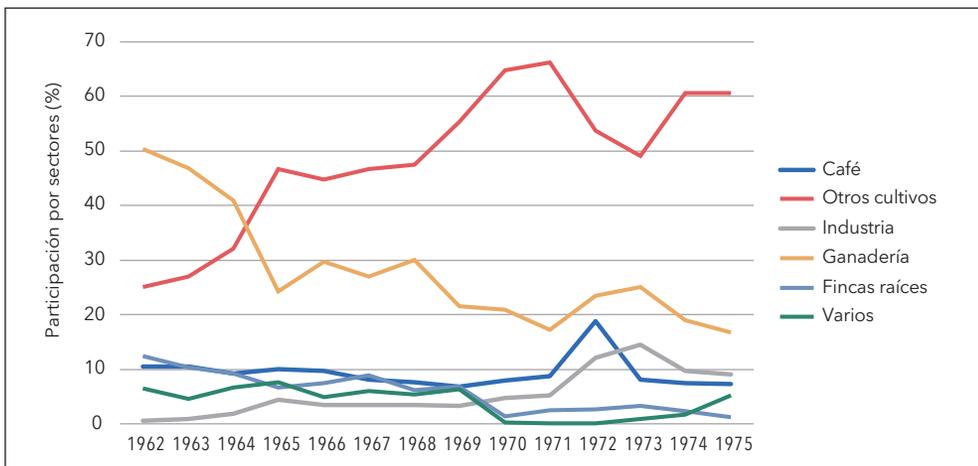
Periodos	Asociación Nacional de Industriales	Sociedad Colombiana de Agricultores
Junta directiva 1958-1963	9	31
Junta monetaria 1964-1974	26	50

Fuente: Colecciones de la Revista Nacional de Agricultura (1958-1974), del Noticiero de la ANDI (1962-1969), de la Carta Mensual de la ANDI (1961-1965) y del Boletín de la ANDI (1958-1960), Biblioteca Luis Ángel Arango.

La mayor actividad de la ANDI implicó también una tensión para el Estado, puesto que la posición de este gremio estuvo enfocada en la crítica a la política de crédito, que muchas veces significaba una expansión monetaria. También generó una crítica al poco beneficio que el sector industrial estaba recibiendo de los créditos de fomento, en comparación con el sector de la agricultura. Esto significó un cambio importante en términos relacionales para el Estado, pues mientras en el primer momento (T3) existía una baja pluralidad de grupos involucrados, en este segundo momento (T4) la incursión de la ANDI como gremio interesado generó que la pluralidad de grupos fuera mayor, lo que demandó nuevas acciones por parte del Estado y a su vez aumentó su capacidad de gestión para dar solución a las demandas de este grupo, que también representaba otra parte de las élites económicas.

La conformación de la junta monetaria otorgó un papel más preponderante al Estado en el establecimiento de la agenda, en la dirección de la política de crédito y en la colocación de estos recursos. La oferta pública de crédito se diversificó en este segundo periodo. Se crearon el Fondo Financiero Agrario (FFA), el Fondo de Inversiones Industriales (FII) y el Fondo de Inversiones Privadas (FIP) y aparecieron también las corporaciones financieras que tenían como fin ser financiadoras, en calidad de prestamistas o de inversionistas, de las empresas. La Caja Agraria continuó siendo una de las instituciones principales a través de las cuales el Estado materializó su política de crédito. Aunque la agricultura siguió siendo uno de los principales sectores beneficiarios del crédito de esta entidad (especialmente los cultivos diferentes al café), luego de la formación de la junta monetaria se produjo una diversificación en la orientación del crédito y un descenso de los recursos dirigidos a la ganadería. También se evidenció un mayor acceso de la industria a estos créditos (figura 4).

Figura 4. Porcentaje de participación por sector económico en créditos nuevos de la Caja Agraria, 1962-1975



Fuente: Colección de la Revista del Banco de la República n.º 411-578, Biblioteca Luis Ángel Arango.

El cambio de orientación de la política de crédito también se hace evidente cuando se analizan los recursos destinados por el Fondo de Inversiones Privadas en 1972. La agricultura fue beneficiaria de mayor cantidad de inversiones en términos de proyectos (62 % del total), pero los recursos de estos proyectos recibieron solo el 17,7 % de los fondos. Por el contrario, inversiones en desarrollo industrial de alimentos o las industrias químicas obtuvieron el 14,8 % y el 19,4 % respectivamente, con menos cantidad de proyectos. La diversificación de las inversiones proyectadas por el Estado incluía, entre otros, papel, textiles, cueros, imprenta y editoriales, industria metalme-cánica, etc.

La variación del caso en lo concerniente a la asignación del crédito (como indicador del resultado del proceso causal) muestra que el Banco de la República modificó su autonomía, la cual pasó de un escenario de captura a un escenario de autonomía estratégica que le permitió generar una política que vinculaba a más actores beneficia-rios, un mayor control de la política en virtud de los intereses del Estado y una mayor coherencia con sus expectativas de desarrollo. También generó una mayor capacidad para la gestión de la política de crédito de fomento.

6. Discusión y conclusiones

71

Las élites económicas tienen una variedad de formas de interactuar y de ejercer in-fluencia en el Estado. En este artículo se exploró el reclutamiento de los tomadores de decisión y el posicionamiento de miembros provenientes de los gremios económicos como una de estas formas. Se estableció que la sola presencia no implicaba necesaria-mente un traslado de intereses en la política de crédito, se determinó que la interac-ción del Estado con los grupos de interés también modificó el resultado de la política. En el primer periodo analizado (1958-1963), se pudo establecer que el sector agrícola en Colombia logró transmitir una buena parte de su agenda en la medida en que existió una altísima presencia de miembros provenientes de los gremios agrícolas en la junta directiva del Banco de la República.

En términos macro, la influencia de la SAC en la gestión del crédito se hizo evidente en el manejo de fondos prioritarios para las actividades agrícolas, y específicamente ga-nadera. La primera etapa muestra que el fenómeno de captura se presentó en diferentes formas desde la segunda mitad del siglo XX en Colombia, y posiblemente en otros lugares de América Latina. Por supuesto, esta captura se materializa de forma sectorial o alrededor de políticas particulares, en este caso de la política de crédito de fomento. En contraste con una buena parte de la literatura, se encontró que en el periodo desa-rrollista no fueron solamente los sectores industriales los que se vieron beneficiados por una acción preferente del Estado. En el caso colombiano, el poder de las élites rurales implicó un beneficio importante en el acceso al crédito de fomento.

La autonomía del Estado se problematiza en la medida en que las puertas giratorias y el acceso de élites económicas a espacios de decisión dentro del Estado evidencian que la separación entre lo político y lo económico se difumina a partir de este tipo de prácticas, que generan que la acción del Estado se particularice en función de los intereses de algunas facciones de clase. El fenómeno se hace más evidente cuando las lógicas de interacción del Estado con la sociedad tienen un carácter reducido en cuanto a la diversidad de grupos involucrados en las discusiones públicas. Aunque la investigación mostró que en un primer momento todos los grupos de interés empresarial estaban relativamente integrados y participaban en las decisiones públicas, evidentemente los agricultores fueron más activos en esta primera etapa y su acción (son contrapeso) le permitió al Estado dar preferencia a sus intereses. La lógica relacional es clave en este proceso, pues el Estado actuó también en virtud del tipo de inclusión de grupos, la configuración de una captura permitió el direccionamiento de decisiones con preferencia particular.

El análisis del caso mostró que, a pesar de la existencia de lógicas de captura, el cambio en la configuración de la alta burocracia conllevó a un cambio en la orientación de las decisiones públicas. La conformación de la junta monetaria implicó la existencia de una burocracia más independiente de los grupos de interés, lo cual modificó el tipo de autonomía que el Estado adquirió. Pero de manera similar, la lógica relacional y de interacciones del Estado con los grupos de interés modificó el tipo de autonomía. Al contar con una estructura más robusta y diversa de actores ejerciendo presión sobre la política del crédito, el Estado debió orientarla de manera más amplia y diversificada. La creación de diferentes fondos, así como la mayor participación del crédito para industriales y la reducción del crédito para ganaderos, son evidencia de esta diversificación.

La defensa desde el Ejecutivo de la formación de la junta monetaria permite establecer la agenda que perseguía el Estado con este cambio institucional. Entre los argumentos está el conflicto de intereses que implicaba que la política monetaria fuera operada completamente por la banca privada, lo que significaría que los beneficiarios del crédito eran a su vez los defensorios de la política crediticia, generando así un conflicto de intereses. Con este cambio el Estado buscaba limitar la potencial interferencia de la banca comercial y de los intereses particulares sobre el crédito de fomento, para tener mayor control y perseguir objetivos de desarrollo específico. La declaración en sí misma es una síntesis de la hipótesis de esta investigación, pues se infiere que la dependencia burocrática con la que contaba el Banco de la República afectaba (real o potencialmente) la política que esta institución podía desarrollar. Con la transformación institucional el Estado buscaba un control efectivo en la colocación de recursos en las actividades productivas que consideraba necesarias para el desarrollo, y que se coordinaran con los compromisos adquiridos en la Alianza para el Progreso o en el proyecto general del Frente Nacional.

Lo anterior contrasta con las hipótesis de autores como Brando (2016), quien considera que los industriales en general fueron afectados en todo el periodo del Frente Nacional con el crédito de fomento. Aunque en la primera etapa esta hipótesis se confirma, en la segunda se evidencia un cambio en esta orientación. También con algunas investigaciones que plantean el papel del Banco de la República desde la posición de agente, sin profundizar en la acción de los grupos de interés (Hernández Gamarra y Jaramillo Echeverry 2017; Gómez Pineda 2017; Uribe Escobar 2017).

Este artículo aporta elementos novedosos en términos de la metodología para analizar la autonomía del Estado a partir de la independencia de las altas burocracias. El análisis de redes aplicado a este fenómeno demandó un cuidadoso proceso de reconstrucción de trayectorias, que debido a la naturaleza del periodo implicó un trabajo de archivo profundo. La dificultad para acceder a algunos datos, que por la estructura de información de la época hacen en algunos casos imposible la trazabilidad, impuso algunos límites a la investigación. La naturaleza de la información actual permitiría realizar de manera más completa el análisis por la forma de información abierta de los cargos públicos.

La metodología tiene un potencial importante para analizar tanto procesos histórico comparados como coyunturas recientes. En lo fundamental posibilita determinar indicadores más certeros alrededor de la cercanía y la relación del Estado con las élites económicas. Sin embargo, es preciso señalar que el proceso político relacional afecta también el marco de acción de las altas burocracias. La propuesta analítica de este artículo puede emplearse en análisis sobre la autonomía de los Estados en Latinoamérica a partir de las variables causales sugeridas, ya que permite estudiar la variación interna de los Estados en función tanto de la configuración de los tomadores de decisión como del patrón de relacionamiento de las agencias estatales con los grupos afectados por tales políticas.

Apoyos

Esta investigación se deriva del proyecto de tesis doctoral en la Universidad Nacional Autónoma de México (2023) “Gremios económicos, autonomía decisional y capacidad estatal en Colombia durante el Frente Nacional”, la cual contó con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT) en el marco de las becas de doctorado a nivel nacional.

Referencias

- Bejarano, Ana María, y Renata Segura Bonnet. 2010. "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional". En *El Estado en Colombia*, compilado por Luis Javier Orjuela, 219-262. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Bersch, Katherine, Sérgio Praça y Matthew M. Taylor. 2017. "Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil". En *States in the Developing World*, editado por Atul Kohli, Deborah J. Yashar y Miguel A. Centeno, 157-183. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.007>
- Bonnet, Alberto, y Adrian Piva. 2017. *Estado y capital: el debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta. <https://lc.cx/NjAfvj>
- Brando, Carlos Andrés. 2016. "Winners and losers in the allocation of credit during the era of import-substitution industrialisation in Colombia, 1940-1967." *Ensayos sobre Política Económica* 34: 21-39. <https://doi.org/10.1016/j.espe.2015.11.002>
- Castaneda-Angarita, Nestor. 2014. "Economic Power and Political Influence: Business Groups And Taxation In Latin America". Tesis doctoral, University of Pittsburg. https://lc.cx/f2_TiH
- Currie, Lauchlin. 1950. *Bases de un programa de fomento para Colombia : informe de una mision*. Bogotá: Banco de la República.
- Dávila-Ladrón de Guevara, Andres. 2012. "Para una historiografía del Frente Nacional". En *Cincuenta años de regreso a la democracia: nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional*, editado por Carlos Caballero Argáez, Monica Pachón Buitrago y Eduardo Posada Carbó, 25-44. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Decreto 2206. 1963. Por el cual se organiza la junta monetaria. Diario Oficial 31198, 4 de octubre. <https://lc.cx/7z9QNa>
- Drake, Paul W. 1989. "Colombia's Dance of the Millions 1923-1933". En *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*, 30-75. Durham: Duke University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv11cw52m.8>
- Durand, Francisco. 2020a. "El debate sobre la captura del Estado en América Latina y la vuelta del instrumentalismo con referencia especial a Perú". En *Concentración económica y poder político en América*, editado por Liisa North, Blanca Rubio y Alberto Acosta, 43-93. Buenos Aires: CLACSO.
- Durand, Francisco. 2020b. *La captura del Estado en América Latina. Reflexiones teóricas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Fondo Editorial / OXFAM.
- Durand, Francisco, y John Crabtree. 2017. *Perú: élites del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, eds. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>
- Fairfield, Tasha. 2015. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316104767>

- Fairfield, Tasha. 2013. "Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies". *World Development* 47: 42-57. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.02.011>
- Fernández-Dusso, Juan José. 2021. *Élites, caña y configuración estatal. Valle del Cauca y Colombia durante el siglo XX*. Cali: Editorial Universidad Icesi. <https://doi.org/10.18046/EUI/expl.14.2021>
- Garay, Luis Jorge, Eduardo Salcedo-Albarán, Isaac de León-Beltrán y Bernardo Guerrero. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método / Fundación Avina / Transparencia por Colombia. <https://bit.ly/46bu1TV>
- Garay, Luis Jorge, Eduardo Salcedo-Albarán, Isaac de León-Beltrán y Bernardo Guerrero. 2007. "La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado". Acceso el 27 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3JfyQl4>
- Gereffi, Gary. 1990. "Big Business and the State". En *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, editado por Gary Gereffi y Donald L. Wyman, 90-109. Princeton: Princeton University Press. <https://bit.ly/465vpHK>
- Gómez Pineda, Javier. 2017. "El Banco de la República durante 1951-1963: la estabilidad macroeconómica en la balanza". En *Historia del Banco de la República 1923-2015*, editado por José Darío Uribe Escobar, 121-183. Bogotá: Banco de la República. <https://bit.ly/3JgeNTQ>
- Gutiérrez Rodríguez, Juan David. 2018. "Oil and State Capture: The Subnational Links between Oil Revenues and Armed Conflict in Colombia". Tesis doctoral, University of Oxford. <https://bit.ly/442Jhkb>
- Hartlyn, Jonathan. 1985. "Producer Associations, the Political Regime, and Policy Processes in Contemporary Colombia". *Latin American Research Review* 20 (3): 111-138. <https://doi.org/10.1017/S0023879100021713>
- Hellman, Joel S., Geraint Jones y Daniel Kaufmann. 2003. "Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies". *Journal of Comparative Economics* 31 (4): 751-773. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2003.09.006>
- Hernández-Gamarra, Antonio, y Juliana Jaramillo Echeverry. 2017. "La junta monetaria y el Banco de la República". En *Historia del Banco de la República 1923-2015*, editado por Jose Darío Uribe Escobar, 187-261. Bogotá: Banco de la República.
- Hirsch, Joachim. 2017. "El aparato de Estado y la reproducción social: elementos para una teoría del Estado burgués". En *Derivación, Estado y capital*, editado por Alberto Bonnet y Adrián Piva, 509-588. Buenos Aires: Herramienta Ediciones.
- Laurens, Sylvain. 2018. *Lobbyists and Bureaucrats in Brussels Capitalism's Brokers*. Nueva York: Routledge.
- Losada, Rodrigo. 2000. *Los gremios empresariales en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis. Strategies for Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104>
- Mann, Michael. 1997. *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza.
- Migdal, Joel S. 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another. Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511613067>

- Miliband, Ralph. 2013. *El Estado en la sociedad capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Hacienda. 1964. *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1964. Tomo III Política cafetera*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Poulantzas, Nicos. 2007. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Poulantzas, Nicos. 2005. *Estado, poder y socialismo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Rettberg, Angelika. 2003. *Cacaos y tigres de papel: el gobierno de Samper y los empresarios colombianos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Ross Schneider, Ben, y Sylvia Maxfield. 1997. "Business, the State, and Economic Performance in Developing Countries". En *Business and the State in Developing Countries*, editado por Stephan Haggard, Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider, 3-35. Ithaca: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501731976-003>
- Sandilands, Roger J. 1990. *The Life and Political Economy of Lauchlin Currie New Dealer, Presidential Advisor, and Development Economist*. New Haven: Duke University Press.
- Scott, John, y Peter J. Carrington. 2011. *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*. Londres: SAGE Publications. <https://bit.ly/3qOprdR>
- Sebők, Miklós, y Sándor Kozák. 2021. "From State Capture to 'Pariah' Status? The Preference Attainment of the Hungarian Banking Association (2006-14)". *Business and Politics* 23 (2): 179-201. <https://doi.org/10.1017/bap.2020.8>
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En *Bringing the State Back In*, editado por Theda Skocpol, Dietrich Rueschemeyer y Peter B. Evans, 3-43. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uribe Escobar, Darío José, ed. 2017. *Historia del Banco de La República 1923-2015*. Bogotá: Banco de la República.
- Uribe López, Mauricio. 2009. "El veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia". *Revista de Economía Institucional* 11 (21): 93-106. <https://bit.ly/43F2E2V>

Fuentes de archivo

- Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá.
- Actas de la junta directiva del Banco de la República, 1951-1964.
- Boletín de la ANDI, 1958-1960.
- Carta Mensual de la ANDI, 1961-1965.
- Noticiero de la ANDI, 1962-1969.
- Revista del Banco de la República*, del n.º 327 de enero 1955 al n.º 578 de diciembre 1975.
- Revista Nacional de Agricultura*, 1958-1974.

Cómo citar este artículo:

Chisnes-Espitia, Fernando. 2023. "Gremios económicos, burocracias y crédito de fomento en Colombia, 1958-1974". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 77: 55-76. <https://doi.org/10.17141/iconos.77.2023.5858>