

Overview

The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy: Colombia

Resumen

Contexto económico y político de transición hacia una economía de mercado: Colombia

Los *Resúmenes* son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.

Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OCDE Online Bookshop
(www.oecd.org).

Este *Resumen* no es una traducción oficial de la OCDE.



DEVELOPMENT CENTER OF THE ORGANISATION
FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
CENTRO DE DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN
PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Prefacio

Durante los años 1990, se produjo un llamativo incremento del número de países que impulsaron reformas sustanciales de sus políticas económicas con el fin de crear economías de mercado abiertas y competitivas. Los países con economías planificadas y centralizadas de Europa oriental o de Asia oriental, así como aquellos en los que imperaban políticas intervencionistas, como la India o Brasil, se apresuraron a atenuar la implicación pública en la elaboración de políticas económicas, a garantizar la estabilidad macroeconómica y a abrir sus mercados a los intercambios comerciales y las inversiones internacionales. Gracias a la experiencia de esos países, hoy se dispone de una considerable cantidad de información sobre los elementos decisivos que conforman las reformas y la adecuación de la aplicación de éstas.

Sin embargo, la experiencia también ha demostrado que las reformas no siempre han podido llevarse a buen término o se han estancado durante su proceso de aplicación, debido a intereses políticos enfrentados. Las reformas económicas siempre generan ganadores y perdedores y, a menudo, los perdedores incluyen grupos de gran influencia política. En 1996, el Centro de Desarrollo de la OCDE lanzó un proyecto de investigación destinado a analizar el contexto político previo con el que era preciso contar para que las reformas de las políticas económicas en los países en transición y en desarrollo se viesen coronadas por el éxito. El objetivo último del proyecto es examinar la interacción existente entre las necesidades económicas y las exigencias políticas durante la aplicación de los procesos de reforma, de manera a poder emitir las debidas recomendaciones para hacer frente a la oposición política a las reformas.

El proyecto se centra en la experiencia de seis países: tres grandes –China, la India y Rusia- y tres más pequeños –Colombia, Egipto y Vietnam. Se ha distinguido entre países grandes y pequeños porque, en el caso de los primeros, la dimensión regional puede resultar un problema añadido a la reforma, mientras que, en el caso de los segundos, hay que tener en cuenta que las influencias externas pueden desempeñar una función decisiva.

Colombia fue seleccionada para este proyecto porque, en la primera mitad de los años 1990, el país emprendió importantes reformas de su política económica, sin haberse visto obligado por una grave crisis e incluyendo, desde el principio, la liberalización del mercado de trabajo. En muy escasas ocasiones se ha observado en otros países en desarrollo un enfoque tan amplio de la reforma económica. El objetivo de este estudio es definir cuál ha sido la influencia de los grupos de intereses en la configuración y la adecuación de las reformas, así como identificar las razones que llevaron al colapso de los esfuerzos de reforma en la segunda mitad de los años 1990.

Jorge Braga de Macedo - Presidente
Centro de Desarrollo de la OCDE
Junio de 2001

INTRODUCCIÓN

A principios de 1990, el candidato presidencial, César Gaviria, prometió que, en caso de resultar elegido, transformaría radicalmente el sistema económico colombiano. Discurso a discurso, insistió en que la vía económica que Colombia seguía desde los años 1940 había quedado obsoleta; alegó que, para conseguir un crecimiento rápido y mejorar las condiciones sociales de la mayoría de la población, era necesario proceder a reformas sustanciales, y propuso, en definitiva, un “revolcón de la economía” colombiana. El 7 de agosto de 1990, César Gaviria fue nombrado presidente constitucional de Colombia. En los dieciocho meses que siguieron a su investidura, entró en vigor un conjunto de medidas destinadas a transformar drásticamente la estructura económica de Colombia: se abolió el control de cambios; se liberalizaron las importaciones; se reformó la legislación laboral; se atenuaron los obstáculos a la entrada de inversiones extranjeras directas; se liberalizó el sector financiero; se modificó la legislación que regulaba los servicios portuarios; se flexibilizó el sector de los seguros, y se modernizó el sistema tributario. Más tarde durante la Administración Gaviria, se inició la reforma de la seguridad social, y se intentó transformar la enseñanza y la sanidad y aplicar un programa de privatización moderado. Además, en el periodo comprendido entre 1990 y 1994, el Banco de la República gozó de un mayor grado de autonomía; se continuó la descentralización, y se modificó el procedimiento presupuestario¹.

La economía no fue, sin embargo, el único ámbito que Gaviria ansiaba reformar. A finales de 1990, se formó una Asamblea Constitucional y, en julio de 1991, se promulgó una nueva Constitución, que, después de más de cien años, introdujo un nuevo sistema político en Colombia. Al mismo tiempo, el presidente Gaviria emprendió la lucha contra la influencia de los narcotraficantes en la sociedad colombiana, proponiendo la aplicación de una política “de sometimiento a la justicia”, encaminada a fomentar que los jefes de los cárteles se presentasen ante la justicia.

Colombia brinda una oportunidad única para analizar el proceso de reforma política en un contexto democrático. Lo especialmente interesante del caso colombiano es que, en muchos sentidos, la experiencia de este país difiere en gran medida de lo que recomienda la teoría y de lo ocurrido en otros países. A modo de ejemplo, baste citar que, en la conclusión de un estudio de trece países sobre la economía política de reforma (1994), John Williamson señalaba que Colombia era el más atípico de los países analizados². Según él, y al contrario que en la

¹ Se ha constituido ya una pequeña literatura sobre el esfuerzo de reforma en Colombia durante la primera mitad de los años 1990. Véase al respecto la bibliografía del estudio completo.

² Williamson, tomando como base catorce criterios de economía política de reforma, observó que Colombia mostraba el mayor grado de inadecuación en relación con dichos criterios, ya que su experiencia apenas concordaba con cinco de los catorce.

mayoría de los casos, el punto de partida de las reformas en Colombia no fue una grave crisis, de ahí que el orden de reforma seguido –con una reforma casi inmediata del mercado de trabajo- contrastase profundamente con otros casos de reformas, en los que la liberalización del mercado de trabajo se pospuso hasta el último momento³.

Sin embargo, en otros aspectos, Colombia muestra elementos comunes con otros intentos de reforma, incluida la oposición al cambio de poderosos grupos de intereses. También en Colombia, la “clase tecnológica” –los llamados *tecnopolios*- desempeñó una función determinante en la elaboración y aplicación del programa de modernización. Además, Colombia es uno de los casos –sin duda alguna, uno de los pocos- en los que las instituciones multilaterales influenciaron el curso de la política económica.

El objetivo del presente estudio es analizar, desde una perspectiva de economía política, la experiencia colombiana en materia de reforma estructural durante la primera mitad de los años 1990. Su principal interés es intentar entender lo que motivó a los políticos colombianos a impulsar ese proyecto; la forma en que reaccionaron ante las reformas los diferentes grupos –los partidos políticos, el sector privado, el movimiento obrero, las Fuerzas Armadas y, de manera más general, la sociedad civil en sentido amplio-, y el modo en que las fuerzas políticas influyeron en la aplicación de las reformas.

El análisis presentado en este estudio demuestra abiertamente que la experiencia colombiana es mucho más compleja de lo que suele pensarse –dicho en otras palabras, las cosas no fueron tan sencillas como pareció a primera vista. Suele decirse que la experiencia colombiana es el ejemplo por excelencia de reforma incompleta; a pesar de algunas medidas espectaculares adoptadas al inicio del mandato de Gaviria, los grupos de intereses lograron agruparse y bloquear iniciativas esenciales, tales como las privatizaciones de mayor envergadura, la reforma de los sectores sociales y, quizá lo más importante, la reforma de las instituciones estatales. La fragilidad de las reformas alcanzó tal calibre que César Gaviria fue sustituido en la presidencia por un “reformador reticente”, Ernesto Samper, cuyos primeros discursos abogaban por cambios sustanciales de las iniciativas de reforma, y cuyos resultados en lo que a modernización económica se refiere –así como en lo relativo a cuestiones políticas, seguridad y lucha contra el terrorismo- fueron catastróficos.

El resto del estudio se ordena de la siguiente manera. El capítulo II debate algunas cuestiones analíticas de importancia en materia de economía política de reforma. El capítulo III da cuenta de los antecedentes de la economía colombiana, para centrarse luego en las condiciones iniciales y los principales artífices del proceso de reforma. El capítulo IV analiza las políticas de reforma en sí y algunas de las repercusiones económicas de la Constitución de 1991. El capítulo V versa sobre la economía política de las reformas y explica la forma en que el Gobierno adoptó una estrategia inicial que confundió y desarmó eficazmente a los detractores potenciales de la reforma. La Administración Gaviria atacó a la vez desde dos frentes políticos para hacer avanzar la reforma planificada: por una parte, forjó una coalición

³ Argentina es un buen ejemplo de ello. La Administración Menem sólo empezó a considerar seriamente la posibilidad de reformar el mercado de trabajo en 1996, cuando, a raíz de la crisis mexicana –el llamado “efecto tequila”-, Argentina se sumió en una grave recesión. Con todo, a mediados de 1997, la legislación laboral argentina sólo había sufrido ligeras modificaciones.

fundada en una amplia representación de tendencias políticas, incluidas algunas de las que veían con escepticismo la reforma; por otra parte, elaboró un sofisticado mecanismo de compensación, dirigido a recabar el apoyo de diferentes grupos, que rebasó la mera esfera económica e incluyó concesiones y compromisos sociales y políticos. Este mismo capítulo trata, asimismo, bastante detalladamente, la función desempeñada por las instituciones multilaterales, los tecnócratas, las fuerzas políticas y la sociedad civil, mostrando cómo, durante la última parte del mandato de la Administración Gaviria, los grupos de intereses lograron agruparse y consiguieron menoscabar considerablemente el proceso de reforma. Por último, el capítulo VI, a guisa de conclusión, analiza brevemente el esfuerzo de reforma en Colombia en el periodo posterior a Gaviria. De este análisis, se desprende que, aunque no hubo un retorno en bloque a las políticas aplicadas en los años 1980, el impulso reformista resultó herido de gravedad durante la Administración Samper. En el estadio actual de la situación, dista mucho de resultar evidente que Colombia siga el camino de la modernización y la liberalización.

**Índice correspondiente a la versión original en inglés de la publicación
(no incluye anexos, ni listas de cuadros, tablas o gráficos)**

Agradecimientos

Prefacio

- I. Introducción**
- II. La economía política de reforma: partícipes, cuestiones generales y controversias**
- III. Las reformas en Colombia: antecedentes y artífices**
- IV. Las políticas de reforma**
- V. La paralización del proceso de reforma: de la euforia al inmovilismo**
- VI. Conclusiones**

Bibliografía

Este *Resumen* es la traducción de extractos de:
The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy: Colombia
Environnement économique et politique de transition vers une économie de marché: Colombie
© 2001, OCDE

La publicación original se encuentra a la venta en el Centro de la OCDE en París: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France, y en www.oecd.org.

Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OECD Online Bookshop en www.oecd.org.

Estos *Resúmenes* han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.

email: rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCDE, 2002
Se autoriza la reproducción del presente *Resumen*, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.