

La Revolución Incompleta: las reformas de Gaviria

- Sebastián Edwards y Roberto Steiner
Colombia, Editorial Norma, 2008, 300 pp.

Uno de los temas de mayor discusión en la opinión pública colombiana ha sido el de las reformas políticas, económicas y sociales introducidas por la administración del Presidente César Gaviria (1990-1994). Tal vez el consenso mayoritario al respecto es que ellas transformaron el país y que Colombia fue un país antes y otro después de esas reformas. Han pasado casi dos décadas de este esfuerzo reformista y se hace necesario evaluarlo a la luz de sus resultados, ante todo en la perspectiva de analizar si el país ha logrado el propósito de ser más incluyente en lo político, más moderno y eficiente en lo económico y si ha contribuido a la mejora de las condiciones sociales y de bienestar de la población. El trabajo de los investigadores Sebastián Edwards, profesor de la Universidad de California, y Roberto Steiner, Director de Fedesarrollo, objeto de esta reseña, se orienta en este sentido.

Este tipo de reformas suelen evaluarse desde diferentes perspectivas. Dada su amplitud unos enfoques privilegian la mirada política, otros enfatizan el examen jurídico y en otros predominan la visión económica y social. Algunos trabajos consideran las reformas de manera aislada y otros las analizan en su conjunto. El trabajo de Edwards y Steiner deja parcialmente de lado estos enfoques y propone «...analizar la experiencia reformista colombiana durante el periodo 1990-1994 desde la perspectiva de la economía política», de manera que se puedan «...entender no solo el componente técnico, sino

también los aspectos políticos e institucionales de los procesos de reforma que se han llevado a cabo».

Bajo esta orientación de economía política se analiza el conjunto de cambios que desarrolló la administración Gaviria y que incluyeron reforma laboral, comercial, cambiaria, financiera, descentralización fiscal, seguridad social (pensiones y salud) y modificaciones a la política económica introducidas por la constitución de 1991.

Como es de conocimiento, un grupo de países latinoamericanos se comprometió con este tipo de reformas desde los años ochenta y principios de los noventa. Sin embargo, la experiencia colombiana, en opinión de los autores, fue única por cinco razones. Primero, las reformas colombianas no surgieron de una crisis económica; segundo, en este sentido la propuesta del entonces candidato Gaviria fue claramente reformista; tercero, en sus inicios el proceso se caracterizó en su gradualidad, la que se dio en un contexto democrático y, por último, la influencia de los organismos multilaterales fue baja. Compartimos con otros países del continente el notorio papel ejercido por los tecnopolíticos¹, así como la presencia de poderosos grupos de interés. A partir de estas razones, que explican lo singular del proceso colombiano se caracterizan las reformas de Gaviria.

Amplia literatura ha mostrado que programas reformistas de largo alcance tienen como base profundas crisis económicas. Las reformas emprendidas por la mayoría de los países América Latina en los años ochenta y noventa tuvieron como detonador los efectos devastadores de la deuda externa y sus consecuencias se sintetizaron en la denominada «década perdida». Para Edwards y Steiner, las reformas emprendidas por la administración Gaviria obedecieron más a factores de orden político y social y menos a variables de tenor económico. De hecho, como lo afirman los autores, Colombia no presentó una profunda crisis económica, no dejó de pagar su deuda externa, su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita creció y la inflación no llegó a los niveles de otros países. Esta antinomia la resumió un dirigente gremial de la época cuando afirmó

¹ Técnicos con criterios reformistas que asumieron complejas decisiones políticas.

que «a la economía le va bien pero al país le va mal». En el plano político, la alternancia de los partidos tradicionales que había excluido otras fuerzas, dando razones a la insurgencia y al emergente poder del narcotráfico, se constituían en argumentos muy fuertes para iniciar un proceso reformista.

A pesar del enfoque centrado en lo político y social de las reformas, el aspecto económico jugó un papel determinante en su formulación y puesta en marcha. Para Edwards y Steiner, era evidente que el proceso económico presentaba grietas que colocaban en difícil situación el modelo y la viabilidad del país, en un mundo que se hacía cada día más interdependiente y globalizado. El régimen comercial era altamente proteccionista, había regulación cambiaria, trabas a la inversión extranjera, legislación laboral obsoleta y costosa, sistema tributario y financiero distorsionado y amplia intervención estatal.

Es probable que el anterior diagnóstico haya llevado al entonces candidato presidencial César Gaviria a formular como objetivos de las reformas la modernización de la economía, la modificación del sistema político, la lucha contra el narcotráfico y los acuerdos de paz con la insurgencia.

En lo que tiene que ver con la modernización de la economía y el talante liberal de las reformas, las mismas habían sido expresadas por el candidato liberal, según los investigadores, desde la época de estudiante. En esta época Gaviria fue un crítico del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), asignaba al mercado un papel relevante y consideraba que el sector privado debería jugar un papel más activo en los procesos económicos. De hecho, como viceministro de desarrollo de la administración Turbay Ayala (1978-1982) inició un proceso de reforma comercial que fue frenada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). Como ministro de hacienda de la administración Barco (1986-1990) Gaviria trabajó en la depuración de los temas tributarios y como ministro de gobierno conoció de «primera mano» la dinámica de los procesos políticos, la dimensión del fenómeno del narcotráfico y logró un acuerdo de paz con el grupo insurgente M19. De manera que, como líder del Partido Liberal, ungido por el hijo del asesinado Luis Carlos Galán, estaba en condiciones de proponer cambios económicos, políticos y sociales compatibles con el diagnóstico descrito. Por lo demás, para Edwards y Steiner,

en la sociedad colombiana había una relativa unanimidad respecto de la necesidad de realizar estas reformas.

Dicho lo anterior, uno de los temas de las reformas que mayor debate generó tuvo que ver con la velocidad del proceso y los alcances. Es un hecho que las reformas fueron formuladas para ser desarrolladas de manera gradual. Esta metodología recogía la posición de una de las fracciones más importantes del Partido Liberal, encabezada por el nombrado ministro de desarrollo económico Ernesto Samper, posterior Presidente de la República (1994-1998). Otra línea, los tecnopolíticos, radicalizó su posición en la medida en que el proceso tropezó con obstáculos. Este grupo, liderado por Rudolf Hommes, a la sazón ministro de hacienda, y Armando Montenegro, Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), argumentaban que reformas graduales «... se cuestionarían ya que carecían de credibilidad e inhibían a las empresas a embarcarse en procesos de reestructuración». Otro argumento contra el escalonamiento en las medidas era que los grupos afectados tendrían la posibilidad de organizarse para responder.

El otro punto de discusión en este ámbito fue la secuencia y alcance de las medidas. Los autores hablan de reformas de primera generación, esto es, las que se relacionan con modificaciones a partir de políticas básicas, y reformas de segunda generación que son las de carácter institucional. Dentro de las primeras, las reformas laborales se consideraban prioritarias, previas, inclusive, a las medidas de política comercial. El debate formulado tuvo que ver con la simultaneidad o alternancia de las reformas de primera y segunda generación. Para los investigadores «...posponer la modernización institucional hasta que las reformas de primera generación estén bien establecidas puede producir efectos económicos indeseados, e incluso negativos».

Dado que el contexto político y social era en extremo complejo, para Edwards y Steiner «la sola introducción de un programa de reformas constituyó un importante logro en sí mismo». La apertura política en una sociedad tradicionalmente cerrada y la posibilidad de que nuevas fuerzas políticas participaran en la contienda y refrescaran la democracia colombiana enviaron a la sociedad un mensaje de optimismo.

Los objetivos de las reformas antes señalados satisfacían, en principio, aspiraciones apremiantes del país.

Como se señaló anteriormente, los beneficios del crecimiento económico que se generó hasta los inicios de la década de los años ochenta se repartieron entre los dos partidos tradicionales. Según estos autores, este proceso económico se diferencia en dos aspectos de los muchos acontecidos en América Latina en razón de que «...El sector económico históricamente más influyente (café) produce un bien exportable no ligado al MSI», y en segundo lugar «La promoción de exportaciones fue la piedra angular de la política económica a partir de 1967», de la cual se beneficiaron principalmente sectores exportadores no tradicionales.

En lo que tuvo que ver con los actores externos del proceso, específicamente los organismos internacionales, estos tuvieron un papel que nos diferenció, como ya se dijo, de otras experiencias. Para Edwards y Steiner en el caso de Colombia las políticas adoptadas durante la administración Gaviria tuvieron un alcance más profundo que las promovidas por entidades internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

A mediados de la década de los años ochenta, luego de extensas negociaciones, el Banco Mundial aprobó dos créditos para apoyar reformas económicas en el país. El primero, en 1985, fue un crédito orientado a apoyar técnicamente modificaciones de la política comercial y la diversificación de las exportaciones. El propósito de los recursos era ofrecer asistencia al país para transitar a un esquema comercial más abierto y generar mecanismos de apoyo a sectores no tradicionales con posibilidades exportadoras. El segundo crédito, en 1986, tuvo que ver con política comercial y agrícola. En opinión de estos autores, el primero tuvo un relativo éxito en tanto que el segundo fracasó y esto hizo que las relaciones con la entidad multilateral se enfriaran y sólo hasta mediados de los noventa se reactivaran, razón por la cual su papel en el proceso de concepción e implementación de las reformas fue nulo e incluso cuestionó algunas de las medidas.

En lo que tiene que ver con los actores internos, los tecnopolíticos y los grupos de interés jugaron un papel relativamente

similar en todas las experiencias reformistas latinoamericanas, Colombia, en opinión de los investigadores, no fue excepción

Los primeros, definidos así por los autores por su activo papel reformista y político en todo el proceso, formados en las más importantes universidades norteamericanas y europeas, habían estado al margen del tradicional discurso oficial o no habían participado de manera manifiesta en el establecimiento económico colombiano. Descollaban dentro de este grupo los ya mencionados Rudolf Hommes y Armando Montenegro quienes hacían parte del denominado, por Edwards y Steiner, Grupo del Club Suizo. El grupo incluía un conjunto de técnicos e intelectuales que durante la campaña, habían formulado una amplia y compleja agenda de temas objeto de reformas, que incluía, entre otras, la reducción del sector estatal, la profundización de la descentralización, una mayor articulación económica y comercial del país al mundo, la modificación de la política cambiaria, además de reforma agraria, gasto público eficiente, reformas laborales y financieras. Recomendaban, adicionalmente, la implementación gradual de las reformas, el apoyo al sector exportador y el mantenimiento de ciertas restricciones a las importaciones para apoyar a la industria nacional. Desde el punto de vista de las organizaciones privadas la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO) se constituyó en la tecnocracia más influyente del país.

El otro importante actor interno, común a las experiencias latinoamericanas, por los efectos de las reformas eran los grupos de interés. Incluía un amplio, variado y diferenciado conjunto de representantes, que comprendía, entre otros, industriales, productores agrícolas, exportadores, trabajadores sindicalizados, tenedores de licencias de importación, usuarios de bienes importados, incluyendo productores que dependían de insumos extranjeros mano de obra informal.

Es difícil calificar si cada uno de estos grupos estaba a favor o en contra de todas y cada una de las medidas propuestas. Las posiciones más claras eran las del sindicalismo público, con gran capacidad de influencia, que era enemiga de las reformas. Los industriales, tradicionalmente amigos de la protección, estuvieron en principio contra la apertura, pero en favor de la reforma laboral, financiera y de la privatización.

Los agricultores, con gran poder y representación política, apoyaban una apertura selectiva que favoreciera la compra de insumos, pero se oponían a la exposición de sus productos. Los exportadores apoyaban la apertura, se oponían a la eliminación de incentivos y apoyaban el resto de las reformas. Los comerciantes eran partidarios de la mayoría de ellas. Un elemento común de preocupación para los productores eran los eventuales fluctuaciones de la tasa de cambio y sus efectos. Este tema era particularmente crítico dada la estabilidad que había generado por varios años el Decreto 444 de 1967.

Por supuesto, un tema de particular importancia para los grupos de interés lo constituyeron los mecanismos de resarcimiento ante eventuales pérdidas producto de las reformas. El principal instrumento de compensación fue la depreciación de la tasa de cambio, de la que fueron potenciales beneficiarios industriales, agricultores y exportadores. En este mismo sentido operó la reforma laboral y financiera. Estas dos reformas, más la reducción de aranceles, favorecieron a los comerciantes; los subsidios para agricultores y exportadores se mantuvieron. El sector sindical público consolidó, en opinión de estos autores, la apropiación de rentas dadas las nuevas disposiciones de la constitución de 1991 y los exceptuaron de «...la mayoría de las provisiones de la reforma laboral». El nuevo contexto político y constitucional brindó al resto del sector sindical apoyo legal y normativo a sus actividades. Los mecanismos de compensación fueron también amplios y variados e incluyeron promesas, instrumentos incompatibles, compensaciones en campos diferentes al económicos y a la mencionada tasa de cambio.

Los gobiernos posteriores de Samper, Pastrana y Uribe, enfrentados a coyunturas específicas han venido desdibujando, progresivamente el esfuerzo reformista. El primero enfrentando un problema de gobernabilidad producto de su defensa frente a la acusación de que dineros del narcotráfico habían ingresado a su campaña. El segundo, teniendo que enfrentar la crisis internacional de finales de los noventa y principios del nuevo siglo. El tercero, generando un proceso de desinstitucionalización y favoreciendo intereses específicos. Además de sus particulares posturas sobre el proyecto reformista, contribuyeron al freno y, en algunos casos, a plantear

contramedidas. Habría que afirmar, sin embargo, que en otros países latinoamericanos estas contrarreformas han sido más radicales. Venezuela, Ecuador y Bolivia son algunos ejemplos.

Casi veinte años después de las reformas, los objetivos que las orientaron dejan un sabor agri dulce. Se lograron acuerdos e incorporación de una parte de la insurgencia al proceso político, la nueva Constitución formuló importantes elementos de inclusión social y de autonomía en el manejo económico, pero las maquinarias políticas y el poder de la guerrilla, del narcotráfico y del paramilitarismo, que se han agudizado, han dejado en entredicho el objetivo de mayor democracia. El país se abrió a la economía mundial, de manera inconsistente trató de articularse a diferentes bloques económicos y países, con fracasos evidentes en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Estados Unidos y la Unión Europea. En este sentido, la modernización económica ha sido lenta y las mejoras en productividad bajas. Por último, el país mantiene una de las distribuciones del ingreso más concentradas del mundo: buen porcentaje de la población se mantiene en condiciones de pobreza y el desplazamiento forzado se constituye en un serio problema humanitario.

Aunque algunos dirán que ha pasado muy poco tiempo para hacer una evaluación de las reformas de Gaviria, el libro de los profesores Edwards y Steiner se constituye en texto de referencia para todos aquellos interesados en entender la historia reciente del país y el complejo juego de fuerzas que interactúan en una sociedad. Por lo demás, es un «abre bocas» para seguir estudiando y profundizando este proceso en sus diversas manifestaciones e implicaciones para nuestro presente.

Danilo Torres Reina