

**LAS ETAPAS DE LA LIBERALIZACIÓN  
DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA**

**Andres López Restrepo**

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública  
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos



**NACIONES UNIDAS**  
**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Santiago de Chile, 1995

LC/L.886  
Marzo de 1995

Este trabajo fue preparado por el señor Andrés López Restrepo, economista y politólogo, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y Consultor del Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45).

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	<i>Página</i>
PREFACIO .....	5
I. INTRODUCCION .....	7
II. ANTECEDENTES MEDIATOS: LA PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA Y LOS CICLOS DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR (1950-1974) .....	9
III. ANTECEDENTES INMEDIATOS: LA CREACIÓN DEL CONSENSO SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIAR EL MODELO DE DESARROLLO (1974-1989) .....	15
IV. LA APERTURA ECONÓMICA, 1990-1991 .....	19
A. El "Programa de modernización de la economía colombiana" .....	20
B. Los procesos electorales y la profundización de la apertura .....	21
C. La oposición entre la nueva Constitución y el Plan de Desarrollo .....	25
D. La aceleración de la apertura y el conflicto intragubernamental .....	27
E. Reforma del Estado y conflictos laborales .....	30
F. El otro eje de la reforma: Los acuerdos de libre comercio .....	33
V. CONCLUSIONES .....	37
Notas .....	38

## PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial, reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Finalmente, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

## I. INTRODUCCION

El análisis del proceso político-institucional de la reforma económica se hace a través de tres títulos. En el primero, se analiza el proceso mediante el cual se implantó en Colombia el modelo de desarrollo industrializador, y se hace énfasis en sus limitados alcances. En la segunda parte, se examina de qué manera el país fue abandonando ese modelo, por uno más orientado hacia el exterior. Y en la última parte, se estudian los dos ejes principales de la reforma económica adelantada entre 1990 y 1992, que han sido la reducción de aranceles y los acuerdos de libre comercio. Se muestra su relación con las dinámicas electorales, los enfrentamientos que la reforma originó dentro del gobierno mismo y la respuesta de los empresarios y los trabajadores.

En las páginas siguientes, se relievan las políticas de comercio exterior -que comprenden tanto la disminución de aranceles como la constitución de acuerdos regionales de libre comercio-, debido a que este ha sido hasta el presente el aspecto más importante de la reforma económica colombiana. La baja generalizada de tarifas sobre las importaciones y la eliminación de barreras no arancelarias del comercio se constituyó en el elemento principal de esa reforma en los años 1990 y 1991. Luego de que en agosto de 1991 el gobierno adelantara la puesta en vigencia de los niveles arancelarios inicialmente previstos para 1994, la discusión pareció orientarse hacia otros aspectos de la reforma económica, tales como la reforma del Estado -en especial las privatizaciones- o la disminución pactada de aranceles en el contexto de acuerdos de libre comercio regionales.

Sin embargo, los problemas que más recientemente han padecido la agricultura y algunos subsectores industriales tales como los textiles y el cuero y calzado han obligado al gobierno a adoptar una serie de medidas que evidencian que el tema de la reforma comercial no ha sido todavía resuelto del todo. Al mismo tiempo, y pese a que el Estado colombiano tiene un tamaño relativamente pequeño, el tema de su reforma se ha revelado mucho más complejo y ha obligado a avanzar con más lentitud de la deseada por el Gobierno nacional.

Esto explica porque aún hoy en el lenguaje común, no solo de la calles sino de los mismos especialistas, se usa el término "apertura" para designar el conjunto de la reforma. Y cuando se quiere señalar que la reforma económica requiere otros elementos diferentes a la mera baja de aranceles, se hace énfasis en la necesidad de adelantar una "apertura integral". Por consiguiente, las políticas de comercio exterior son el centro de atención de las páginas siguientes, aunque cuando sea pertinente se mencionarán otros aspectos de la reforma económica.

## II. ANTECEDENTES MEDIATOS: LA PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA Y LOS CICLOS DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR (1950-1974)

Colombia, como la generalidad de los países medianos y grandes de América Latina, transitó por un período de industrialización espontáneo, luego del cual se crearon mecanismos proteccionistas para promover deliberadamente el desarrollo manufacturero. Muchos autores han encontrado el origen del fomento a la industria en el régimen liberal del período 1930-1946, debido sobre todo a la mitificación del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), al que muchos atribuyen el origen de toda la modernidad colombiana. Sin embargo, a partir de los estudios de Díaz-Alejandro<sup>1</sup>, se ha extendido la idea de que el rápido crecimiento de la industria tras la Gran Depresión y durante la Segunda Guerra Mundial fue una respuesta natural del enclave industrial, nacido en las tres primeras décadas del siglo, frente a las restricciones impuestas por esos mismos choques externos. Es cierto que los gobiernos liberales tomaron algunas medidas destinadas a estimular el dinamismo manufacturero, tales como la creación del Instituto de Fomento Industrial, IFI, en 1940, pero todavía imperaba la ideología librecambista, apoyada sobre la exportación de productos de la agricultura, en especial el café.

La preocupación por establecer aranceles a cuyo amparo pudiera fortalecerse la industria nativa sólo surgió a fines de la Segunda Guerra Mundial, cuando algunos políticos y empresarios empezaron a temer la eventualidad de que las manufacturas procedentes de los Estados Unidos invadieran el país. Estos temores se fundaban en la vigencia del tratado comercial bilateral firmado en 1935, que establecía impuestos muy bajos a las importaciones procedentes de esa nación.

En 1946, dividido el partido Liberal, fue escogido como presidente de la República el conservador Mariano Ospina Pérez (1946-1950). No obstante su vinculación de toda la vida con los intereses cafeteros, durante la campaña electoral Ospina se manifestó de acuerdo con proteger a la industria, siempre y cuando sus empresarios usasen materias primas nacionales, para de esta manera no afectar los intereses de los agricultores. A partir de 1945-7 la pugna interpartidista se intensificó hasta el punto de que los años siguientes han sido denominados en la historia política del país como el período de "la Violencia". En este ambiente tuvo lugar el estallido urbano del 9 de abril de 1948, que tuvo su principal manifestación en la capital del país y que se conoce como "el Bogotazo". Al año siguiente, el presidente Ospina cerró el Congreso, y dio inicio a la dictadura civil del partido Conservador (1949-1953).

En el marco de esta dictadura, el día 9 de julio de 1950 Ospina firmó una reforma arancelaria (decreto 2218), la cual aumentó las tarifas de los productos industriales importados, con una intención que por primera vez en la historia del país era decididamente proteccionista. Pese a que la reforma derogaba el tratado de 1935 con los Estados Unidos, este país no se opuso, ya que su interés en aquel momento no era exportar sus productos sino garantizar la posibilidad de invertir en el país. Y tanto Ospina como su sucesor, Laureano Gómez (1950-1951), dejaron muy claro que los capitales norteamericanos no tendrían limitación alguna<sup>2</sup>.

Aunque no es posible afirmar que los dos partidos políticos tradicionales colombianos, el Liberal y el Conservador, se identifiquen con determinados intereses económicos, en ocasiones sí han favorecido a grupos concretos. Esto fue lo que ocurrió en aquellos años. El gremio que representaba los intereses manufactureros, la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, había sido creado por empresarios antioqueños, en su mayor parte conservadores y vinculados a intereses cafeteros y comerciales. Pero la ANDI también reunía hombres de negocios liberales y/o provenientes de otras zonas del país. Por eso, aunque fue bajo el régimen conservador que los intereses industriales comenzaron a ser protegidos, y pese a que los liberales atacaron la reforma arancelaria en nombre de los consumidores, agricultores y comerciantes, esto no implicaba que en un futuro retorno de los liberales al poder, los intereses agroexportadores volverían a predominar.

La anterior afirmación responde a una de las características más extraordinarias de la sociedad colombiana, al menos en el siglo XX: su capacidad de construir consensos, aún en medio de la violencia más extrema. Los liberales habían rechazado la reforma arancelaria en nombre de un prurito opositorista que tenía su razón de ser en la carencia de medios para manifestar sus opiniones en la legalidad, pero en muy poco tiempo se encontraron del mismo lado que los industriales. Esto fue cuando el general Rojas Pinilla (1953-1957) entró en conflicto con los sectores partidistas que lo llevaron al poder, el que finalmente lo obligó a renunciar. Ya durante el Frente Nacional (1958-1974), cuando los dos partidos decidieron compartir el poder político para evitar los enfrentamientos sangrientos que habían derivado en la Violencia, se adoptaron dos nuevas reformas arancelarias, en 1959 y 1964, que fortalecieron las tendencias proteccionistas.

En todo caso, los niveles de protección a la industria colombiana nunca han sido demasiado elevados. Por ejemplo, fueron muy inferiores a los establecidos en países como Argentina o Brasil. No obstante, el Estado colombiano jugó un papel mucho más activo en pro de la industria que en los casos de Perú o Cuba<sup>3</sup>. Esa es una de las características por las que un autor norteamericano define a la colombiana como una "economía intermedia de mercado"<sup>4</sup>. Incluso, la protección ha sido menos importante para el desarrollo industrial colombiano que la ampliación del mercado interno, inducida por la expansión cafetera de la primera mitad del siglo XX<sup>5</sup>.

Precisamente, el peso del café en la estructura productiva nacional fue la razón objetiva para que los intereses asociados a la manufactura no pudieran imponer su hegemonía. Para estimar la importancia de este producto basta considerar que entre 1945 y 1979 generó más de la mitad de las divisas por concepto de exportaciones, e incluso en el

período 1945-1959 produjo más del 70% de esas divisas. Además del peso económico, muchos industriales, especialmente del departamento de Antioquia, en donde nació la industria colombiana, estaban vinculados al café. Los cafeteros fueron el sector económico predominante en la primera mitad del siglo, pero a partir de 1950 debieron convivir con los industriales. Este equilibrio supuso algunos costos para ambos sectores: la industria nunca obtuvo un apoyo decidido por parte del Estado, al tiempo que el café fue gravado de forma discriminatoria en momentos de elevación de precios o de bruscas devaluaciones, a través de mecanismos como una tasa de cambio desfavorable -el llamado diferencial cafetero- o un impuesto ad valorem.

Además del café, hay otra explicación, que podría considerarse como subjetiva, a los niveles racionales de protección a la industria colombiana. Esta razón es la influencia que sobre la política económica colombiana ha tenido el economista de origen canadiense, Lauchlin Currie. Currie llegó al país en 1949, encabezando una misión que el Banco Mundial envió como parte del proceso de evaluación de la ayuda financiera que había solicitado el gobierno colombiano. Esta misión presentó un plan de desarrollo que proponía como objetivos el logro de altas tasas de crecimiento y la disminución de las desigualdades. La dirigencia nacional no tomó en cuenta las reformas sociales pero sí las económicas, y así Colombia se convirtió en uno de los países favoritos del Banco. Currie fue invitado a volver a título personal como asesor del Presidente de la República y desde entonces se vinculó de forma permanente al país. Desde los distintos cargos que desempeñó, recomendó la aplicación de incentivos tributarios y de otros órdenes para favorecer la industria, en lugar de fuertes controles y altísimos aranceles, propios de la sustitución de importaciones que entonces adelantaban Argentina y Brasil. No en vano Currie se proclama discípulo de Jacob Viner, paladín del libre comercio.

Además de una política racional de sustitución, Currie tendría una intervención decisiva en la creación de una tecnocracia constituida por economistas exentos de intereses electorales y partidistas. La creación del Frente Nacional fue la coyuntura que permitió la llegada de este grupo a las más altas instancias del poder. Uno de los elementos más importantes del acuerdo político de los dos partidos tradicionales fue el dejar al margen de las consideraciones político-electorales lo relacionado con la política macroeconómica. Esa decisión se encarnó en la creación de nuevas instituciones como el Departamento Nacional de Planeación, la Junta Monetaria y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. La relativa estabilidad que ha tenido la economía colombiana a partir de la década de los 70 y, sobre todo, desde los años 80, ha legitimado, de manera más que suficiente, el poder de la tecnocracia<sup>6</sup>.

Este era el contexto general; sin embargo, deben distinguirse dos períodos en este modelo industrializador, el primero, entre fines de la década de los 40 y 1967, y el segundo, desde esta última fecha hasta 1974. Hasta 1967, la economía siguió unos ciclos trazados por el comportamiento del sector externo, que en términos generales parecían calcados los unos de los otros. Como en otros países en similares condiciones, el proceso de esos ciclos era el siguiente. En primer lugar, los moderados déficit fiscales y la baja elasticidad de la producción agrícola ocasionaban una inflación interna superior a la internacional, lo que producía una continua tendencia a la revaluación del peso. La revaluación y, sobre todo, el

dinamismo de la demanda por importaciones, producida por el crecimiento de la economía, generaban grandes desequilibrios externos. Esto, más la presión de los organismos económicos multilaterales que sucesivamente se vincularon a la economía nacional -el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo-, conducían a fuertes devaluaciones que, tras un período de ajuste, permitían volver a reasumir el crecimiento. Aunque las devaluaciones favorecían la industria, también generaban inflación y reducían, al menos momentáneamente, los salarios reales. Los trabajadores procuraban restablecer el poder de compra de sus ingresos, induciendo así alzas adicionales en los precios<sup>7</sup>. Entonces volvía a comenzar el ciclo descrito.

Así, la expansión de 1945 a 1947 fue seguida por la devaluación de 1948. Una nueva expansión en 1949 culminó en la devaluación de marzo de 1951. La bonanza cafetera de 1952-1954 permitió el establecimiento de un mercado cambiario libre en 1955. Reapareció entonces el déficit externo pero el gobierno del General Rojas se negó a depreciar el peso, por lo que la Junta Militar transitoria (1957-1958) que lo sucedió debió realizar, en 1957, la devaluación más fuerte de la historia del país. Desde sus inicios, el Frente Nacional recibió préstamos de la Alianza para el Progreso, pese a lo cual no pudo contener el deterioro del sector externo. En noviembre de 1962 se realizó una nueva devaluación. La situación se complicó. Los precios subieron y los trabajadores demandaron alzas salariales que les fueron concedidas, lo que estimuló todavía más la inflación. Desesperado, el gobierno liberó las importaciones, siguiendo el remedio recomendado por los organismos internacionales. La receta casi mata al enfermo, por lo que en 1966 la situación externa era dramática<sup>8</sup>.

Esta era la situación que debió enfrentar Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), al llegar en agosto de 1966 a la Presidencia de la República. Para cubrir las necesidades más apremiantes, Lleras solicitó un crédito del Fondo Monetario, pero esta entidad condicionó su apoyo a la adopción de las típicas medidas ortodoxas de ajuste, tales como liberar las importaciones, eliminar los controles cambiarios y devaluar el peso. Justo las políticas que demostraron ser nefastas para su predecesor, Guillermo León Valencia (1962-1966). Además de las dudas teóricas que pudiera tener sobre la efectividad de tales medidas, Lleras enfrentaba una fuerte oposición de sectores populistas opuestos a las intervenciones de los organismos multilaterales. Finalmente, en noviembre de 1966, el presidente Lleras aumentó las restricciones a las importaciones e introdujo mayores controles cambiarios, disposiciones éstas opuestas a las prescritas por el Fondo. No obstante, sirvieron para contener las dificultades cambiarias.

La conformación de una política propia para enfrentar la crisis económica, diferente de la ortodoxa, culminó con la expedición, en marzo de 1967, del Decreto 444, que dio carta de ciudadanía a las minidevaluaciones diarias no programadas (*crawling-peg*)<sup>9</sup>, y creó una institucionalidad para el sector externo que habría de perdurar hasta las reformas de 1990. En adelante, las devaluaciones no serían intempestivas, sino que los agentes económicos tendrían la oportunidad de ajustar sus expectativas. A partir de 1967 y hasta 1974, el auge económico mundial, la devaluación del peso y la estabilidad de los incentivos, favorecieron la expansión de las exportaciones manufactureras, que antes de este período habían estado virtualmente ausentes de la balanza cambiaria. Las minidevaluaciones hicieron que se

descuidara la inflación, que alcanzó niveles cada vez más altos, pero en aquel entonces esto era un precio que podía considerarse razonable a cambio de evitar las continuas crisis cambiarias.

### **III. ANTECEDENTES INMEDIATOS: LA CREACIÓN DEL CONSENSO SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIAR EL MODELO DE DESARROLLO (1974-1989)**

La reforma económica que es objeto central de análisis en este trabajo fue un proceso más o menos rápido, que tuvo lugar entre 1990 y 1991, pero cuyos orígenes se sitúan varios años atrás. En particular, son dos los períodos que deben tenerse en cuenta en busca de sus antecedentes. En el primero, entre 1974 y 1976, se planteó por primera vez la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo, pero debió transcurrir casi una década, hasta fines de 1984, para que esta idea empezara a agrupar en torno suyo un consenso cada vez más amplio. Lo ocurrido en estos años fue similar en sus alcances a lo sucedido entre 1930 y 1950, cuando el modelo de desarrollo hacia afuera fue abandonado por otro orientado hacia adentro, pero sin que este fuera todavía teorizado y, menos aún, puesto en práctica a través de medidas de política económica.

Las ideas sobre la necesidad de reorientar los términos bajo los cuales se daba el desarrollo en Colombia recibieron, por primera vez, un amplio debate durante la campaña presidencial que llevó al poder al liberal Alfonso López Michelsen (1974-1978), así como en los dos primeros años de su mandato. En esta época, López defendió la necesidad de permitir un funcionamiento más libre del mercado y de hacer del sector exportador el elemento dinamizador de la economía. Esta idea la encarnó en la figura retórica según la cual el país debería dejar de ser el "Tíbet de Suramérica" -haciendo referencia de esta manera a su supuesto enclaustramiento-, para convertirse en "el Japón" de la región.

De acuerdo con el equipo económico, la liberalización del mercado exigía la eliminación de los subsidios, entre ellos los otorgados a las exportaciones, que, además de tener un alto costo, convertían en exportadores a empresarios que no contaban con la eficiencia suficiente. A cambio, para estimular las exportaciones diferentes a las cafeteras, se aceleró la devaluación. Por otra parte, el IFI abandonó su activo papel en la creación de nuevas industrias, para convertirse en un intermediario financiero más<sup>10</sup>. Sin embargo, al igual que está ocurriendo en el presente por causa de las crecientes exportaciones petroleras, la liberalización económica de la primera mitad del gobierno de López coincidió con un aumento muy importante de la participación del Estado en la economía, la que en ese entonces se debió a las inversiones en proyectos de explotación minera y petrolera y a la construcción de grandes hidroeléctricas.

Este experimento liberal tuvo lugar en un momento en el cual todavía no habían aparecido los rasgos de estancamiento en la industria que serían tan importantes en la formación del posterior consenso sobre la necesidad de la reciente reforma económica, tales

como los bajos índices de crecimiento del sector y el estancamiento de la productividad. Por lo tanto, el debate se ideologizó en extremo, alineando en lados diferentes a los defensores del mercado libre, conocidos como neoliberales, y los amigos de la intervención estatal, o cepalinos. Pero esta confrontación no culminó con la victoria de ninguno de los bandos, pues factores de orden externo dieron al traste con la política gubernamental.

A mediados de 1975, debido a las heladas que azotaron las plantaciones brasileñas, los precios del café comenzaron a subir hasta llegar, en 1977, a niveles superiores a los US\$3 por libra, que no se han visto en ningún otro momento de la historia. Además, esta bonanza cafetera coincidió con el auge de la marihuana. Ante el flujo de divisas, el gobierno detuvo la devaluación, que era el único instrumento de fomento a las exportaciones menores, e impuso mecanismos de ahorro forzoso a los cafeteros, que no eran otra cosa que impuestos disfrazados. Así, paradójicamente, una inesperada bonanza externa acabó con las posibilidades de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento de las exportaciones, ya que la conjunción de la bonanza legal del café con la ilegal de la marihuana trajo todos los efectos indeseables de la situación que se conoce en la literatura económica como "enfermedad holandesa". Aunque por razones muy distintas, resulta curioso que la actual apertura fue seguida también por un aluvión de divisas, que no provenían, como esperaban sus defensores, del aumento de las exportaciones menores.

Entre 1976 y 1984, el país abandonó, por diversas razones, la política de liberalización y apertura hacia el exterior. En sus dos primeros años de gobierno, el presidente Julio César Turbay (1978-1982) aprovechó el último coletazo del auge exportador para trasladar un número importante de productos al régimen de libre importación. Sin embargo, el arancel promedio se redujo muy poco. En 1980, los precios del café colapsaron. Esto ocurrió en un contexto internacional recesivo, en el cual el dólar se revaluaba frente al resto de las monedas, por lo que los esfuerzos por mantener la paridad cambiaria en relación con el dólar fueron insuficientes. La reacción del gobierno consistió en liberar las importaciones, con lo que contribuyó a agravar la situación. En 1981 y 1982, la economía se estancó, la industria entró en franco receso y el déficit en cuenta corriente aumentó rápidamente.

Además de la carga heredada del anterior gobierno, la administración de Belisario Betancur (1982-1986) debió padecer las consecuencias de la crisis de la deuda externa regional, iniciada con la cesación de pagos de México en agosto de 1982. Esta crisis le significó al país crecientes dificultades en la obtención de financiamiento, pese a que siguió pagando puntualmente su deuda, y la virtual pérdida de su segundo mercado exportador, tras la abrupta devaluación venezolana de febrero de 1983. Para contener la crisis cambiaria, el gobierno prohibió la importación de diversos productos y negó las solicitudes para otros, adentrándose así en la última etapa proteccionista que hasta el presente ha tenido el país. Además, para impulsar las exportaciones, la devaluación se aceleró y fueron aumentados los incentivos. El país acudió a la banca privada para obtener préstamos adicionales, pero ésta condicionó su apoyo a la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Por su parte, el Banco Mundial exigió la reversión de las medidas proteccionistas que fueran adoptadas en 1982. El gobierno, que se preciaba de la autonomía de su política exterior, se negó a acatar estas condiciones, en especial la firma del acuerdo con el Fondo.

Finalmente, el deterioro de la situación cambiaria obligó a reorientar la política económica, por lo que a mediados de 1984 entró en funciones un nuevo ministro de Hacienda. Rápidamente, el flamante equipo económico acordó algunos compromisos con el Fondo, pero la noticia se filtró a la prensa. Ante las reacciones, el gobierno le planteó a ese organismo la necesidad de establecer unas obligaciones más laxas que las contenidas en los programas de contingencia. Tras arduas negociaciones, la parte colombiana aceptó una monitoría por parte del Fondo, que supuestamente era una modalidad menos restrictiva, pero cuyas consecuencias sobre la política económica fueron casi las mismas. Además, "el proceso de ajuste no solo involucró un programa *macroeconómico* ortodoxo vigilado por el Fondo Monetario Internacional, sino la injerencia del Banco Mundial, particularmente en el diseño de las políticas *sectoriales*"<sup>11</sup>. La nueva política económica no tuvo un impacto inmediato sobre la balanza de pagos, pero sí aumentó la confianza de la comunidad financiera internacional. Esto, junto con una nueva bonanza cafetera, permitieron que en 1986 el país obtuviera un superávit en su cuenta corriente.

Las líneas básicas de la política de comercio exterior que el país adoptó en este período se mantuvieron hasta 1990. Respecto a las importaciones, a mediados de 1985 se inició una nueva fase de liberalización, que disminuyó las restricciones cuantitativas y las solicitudes de importación negadas, y que privilegió los insumos y bienes de capital usados por el sector exportador. En relación con las exportaciones, los subsidios e incentivos disminuyeron, pero fueron ampliamente compensados por los procesos devaluatorios efectuados entre 1985-1986 y a partir de mediados de 1989. Esta depreciación, y la recuperación del comercio intralatinoamericano, impulsaron una fuerte expansión de las exportaciones menores. Adicionalmente, la inversiones mineras realizadas desde mediados de la década del 70, empezaron a generar divisas.

En este punto es necesario hacer hincapié en que si bien los organismos multilaterales tuvieron una injerencia importante en la adopción de las políticas de liberalización del comercio exterior en 1985, cuando el país se sometió al ajuste, la mejoría en la balanza de pagos a partir de 1986, acabó con la intervención del FMI y redujo el papel del Banco Mundial al de observador bien informado. En realidad, el equipo económico gubernamental sería el encargado de crear el ambiente apropiado para la adopción de la reforma. Este grupo consideraba que el país requería no solo un ajuste coyuntural, sino que era necesario ir más allá, para disminuir el papel del Estado en la economía, y estimular el "desarrollo hacia afuera", reduciendo así la dependencia que en relación con el mercado interno tenía el aparato productivo.

Entre los argumentos que lentamente inclinaron la balanza en favor de la apertura cabe mencionar los siguientes. Ante todo, era cada vez más extendida la creencia de que el modelo orientado hacia el mercado interno, acompañado de ocasionales períodos de promoción exportadora, estaba agotado, y para demostrarlo se citaba como evidencia la menor expansión del producto total y manufacturero<sup>12</sup>. Por tanto, se concluía que era necesario obligar a que los empresarios buscaran demanda por sus productos en el exterior. En segundo lugar, el dinamismo exportador de los bienes manufacturados y de los productos de la minería fortaleció las reservas internacionales, haciendo innecesario el control de importaciones por razones cambiarias<sup>13</sup>. En tercer lugar, los defensores de la liberalización

del comercio sostenían que las licencias de importación, que eran concedidas discrecionalmente por una entidad no sometida a escrutinio público -el Instituto de Comercio Exterior, Incomex-, favorecía la creación de rentas extraordinarias para los importadores, así como la corrupción de los burócratas. Finalmente, los éxitos exportadores de los países del sudeste Asiático y, más recientemente, los procesos liberalizadores e integracionistas de América Latina, ejercieron un importante efecto demostración sobre la política económica colombiana<sup>14</sup>.

En el período transcurrido entre 1985 y 1989, las anteriores tesis fueron reuniendo un consenso que progresivamente incorporó a la mayor parte del gremio de los economistas, a los principales funcionarios gubernamentales y a muy destacados políticos. Esto ocurrió de manera progresiva, y sin mayores traumatismos. El principal elemento que tuvo este proceso a su favor fue la continuidad de la política económica. En adelante, los cambios en el Ministerio de Hacienda no alteraron el acuerdo sobre los elementos principales de la política económica. Incluso la derrota del partido Conservador en 1986 y el ascenso al poder del liberal Virgilio Barco (1986-1990) tampoco significó ninguna modificación a ese respecto. Incluso, en cargos tan importantes como la gerencia del Banco de la República o el de negociador de la deuda externa permanecieron las mismas personas.

#### IV. LA APERTURA ECONÓMICA, 1990-1991

La puesta en marcha de los dos ejes principales de la reforma económica colombiana apenas requirió poco más de año y medio. El primero de ellos, la disminución de los promedios arancelarios, que se completó en este período, estuvo enmarcado por dos hitos fundamentales: la adopción, por parte del Conpes, del "Programa de modernización de la economía colombiana", en febrero de 1990, y la aceleración del proceso de reducción de aranceles en agosto de 1991. El segundo eje fue la constitución de acuerdos de libre comercio, en el marco del Grupo Andino y el Grupo de los Tres, o G-3. Aunque aún no se han completado los procesos de negociaciones que implican la puesta en marcha de estos acuerdos, ya en este período se definió su carácter estratégico para la economía nacional.

Mientras que la rebaja de aranceles expuso de manera unilateral la economía colombiana a la competencia de todos los países del mundo, los acuerdos de libre comercio han buscado abatir aún más los aranceles pero exigiendo a cambio reciprocidad en el caso de países de desarrollo similar o aplicando cronogramas diferentes de reducción de aranceles en los casos en que la contraparte sea mucho más o mucho menos desarrollada.

De estos dos hitos, es muy difícil determinar cuál irá a ser más importante en una perspectiva de largo plazo. No obstante, algunos analistas se arriesgan a pensar que es más significativo el acuerdo de libre comercio entre Colombia y Venezuela, precisamente el pivote sobre el que están montados tanto el Grupo Andino como el G-3. Pero, como se verá, ha sido más polémico el otro aspecto, el de la disminución de aranceles, pues ha tenido un impacto más inmediato sobre la estructura productiva nacional. De todas maneras, la reforma económica no ha enfrentado en el país una amplia oposición, ni siquiera en el momento en que se aceleró. La reforma contó con el apoyo de los sectores sociales obvios -tecnócratas neoliberales, comerciantes e industriales cuyos insumos provenían de un monopolio nacional-, y con el rechazo de grupos igualmente consabidos -trabajadores de algunas empresas públicas, empresarios temerosos de la competencia extranjera y agrupaciones de izquierda. Más allá de esto, la apertura ha sido un proyecto avalado e impulsado por la tecnocracia, con el apoyo del Presidente de la República. Aunque esta tecnocracia puede definirse como neoliberal, no por ello ha estado al margen de las consideraciones políticas. De hecho, el gobierno no ha vacilado en echar para atrás aquellas medidas provenientes de su equipo económico que han despertado la oposición de grupos de interés con cierto poder.

## A. El "Programa de modernización de la economía colombiana"

El Conpes tomó la decisión de embarcar al país en el proceso de apertura económica en un momento político que en apariencia no era el más indicado. Esto sucedió a fines del gobierno de Virgilio Barco, quien, con su actitud distante y la declaratoria de la "guerra al narcotráfico", se había enajenado casi todos los apoyos entre la clase política, los grupos de interés y la población en general. Entre agosto de 1989 y abril de 1990, fueron asesinados tres candidatos presidenciales, entre ellos Luis Carlos Galán, quien era el más opcionado para ganar las elecciones. La violencia había alcanzado un punto tal que diversos analistas consideraron que Colombia estaba "al filo del caos"<sup>15</sup>.

Cuando un gobierno se acerca a su fin, el margen de acción se le reduce, hasta que al final se espera que apenas administre el *statu quo* y le deje las decisiones significativas a su sucesor, más aún en el caso de un gobierno tan accidentado y tan acorralado hacia el final como el de Barco. Sin embargo, la intervención -otra vez- del Banco Mundial alteró abruptamente la situación. El gobierno nacional había acudido ante esa institución para solicitar nuevos créditos, la cual condicionó su discusión a la aprobación de un programa de liberalización de importaciones y de reestructuración industrial<sup>16</sup>.

Así, la tecnocracia se encontró atrapada entre su deseo de impulsar la apertura, para lo cual contaba con el acicate del Banco Mundial, y las dificultades objetivas impuestas por la precaria situación política y la ausencia de un apoyo decidido del presidente Barco hacia la reforma económica. Sin embargo, el Presidente había perdido casi toda capacidad de liderazgo, por lo que el equipo económico, al igual que otros sectores burocráticos, actuaba con una gran autonomía. Además, en aquel entonces nadie dudaba de que César Gaviria, quien había tomado el lugar del asesinado Galán, sería elegido como Presidente de la República, por lo cual había ganado mucha autoridad incluso antes de ser electo. Gaviria había sido ministro de Hacienda en la primera parte del gobierno Barco, y en esa calidad intervino en las discusiones sobre la apertura, en las que se mostró como uno de sus más decididos partidarios. Por lo tanto, era claro que en poco tiempo la economía sería liberalizada. La presión del Banco Mundial apenas adelantó la decisión unos meses.

En consecuencia, en febrero de 1990 el Conpes aprobó el "Programa de modernización de la economía colombiana", que supuso una de las liberalizaciones comerciales más significativas en la historia del país. De acuerdo con sus propios lineamientos, este programa debería responder a cuatro criterios. El primero era la "gradualidad", pues la estructura productiva requería tiempo para adaptarse a las nuevas condiciones. Así, en una primera fase, que duraría dos años, se eliminarían los controles administrativos a las importaciones, para luego disminuir los aranceles. El segundo criterio, complementario del anterior, era la sostenibilidad". Esta suponía una política macroeconómica que evitara los efectos negativos que la apertura pudiera tener sobre la estructura productiva y las reservas internacionales. El tercero era el "automatismo" de la protección, para evitar discriminaciones en favor de algunos sectores. El cuarto criterio, similar al tercero, era la "universalidad", cuyo propósito era evitar que se establecieran preferencias en favor de cualquier actividad económica<sup>17</sup>. Con estos dos últimos criterios,

el gobierno aceptó la principal exigencia que había hecho la industria: que la apertura también cubriera a la agricultura.

## **B. Los procesos electorales y la profundización de la apertura**

En 1990 coincidieron la apertura y un intenso calendario electoral, que se inició con los comicios de marzo, en los que se eligieron los legisladores, los alcaldes y el candidato liberal a la presidencia, siguió en mayo con las elecciones presidenciales y culminó con la elección de la Asamblea Nacional Constituyente en diciembre. Su convergencia con las elecciones ofrecía una oportunidad inmejorable para hacer de la reforma económica un tema de debate público. Sin embargo, la tecnocracia pudo sentar las bases de la apertura sin negociarla con los sectores a ser afectados. Incluso, la reforma adquirió una dinámica propia, no prevista por el equipo económico, pues aunque los líderes políticos y empresariales y los economistas más influyentes estaban todos de acuerdo con que la apertura debía ser un proceso gradual, circunstancias de orden macroeconómico obligaron al país a acelerar la rebaja de aranceles, que era el aspecto de la reforma que más interesaba a los productores nacionales.

Tras el asesinato de Galán, el papel de líder de la fracción mayoritaria del liberalismo le fue encomendado a César Gaviria, pese a que entre ambos existía muy poca afinidad ideológica. Esto era más que evidente en el tema de la apertura económica. Galán aceptaba la necesidad de insertarse en la economía internacional, pero "gradual y eficazmente con una perspectiva de mediano y largo plazo". Más aún, esta no era una de sus prioridades: "En materia económica y social la primera preocupación de mi gobierno será la lucha para controlar la inflación y fomentar el empleo"<sup>18</sup>. Gaviria, por su parte, era un convencido de las bondades de una apertura paulatina: "Vamos a adelantar un proceso gradual, cuidadoso, con un horizonte de seis u ocho años, de tal manera que realmente nos podamos ir acomodando, que podamos aprender de las experiencias (...) Se trata de evitar políticas de choque"<sup>19</sup>.

Por la misma época de las anteriores declaraciones de Gaviria, se discutía el programa que habría de guiar un futuro gobierno liberal. Respecto a la baja de aranceles, el documento propuesto por el organismo encargado de su redacción, el Consejo Ideológico del Partido Liberal, afirmaba que era importante "establecer un esquema de apertura propio, que opere gradual y selectivamente y se ajuste en un todo a las posibilidades del proceso económico y social". Sin embargo, aclaraba que esto no implicaba abandonar el modelo "de economía de mercado con dirección del Estado" que hasta entonces había guiado a la economía colombiana, sino que simplemente se trataba de reformarlo. Y agregaba que "las tendencias académicamente llamadas "neoliberales" o "desarrollistas" en nuestro medio, en cuanto propugnan reducir la intervención del Estado, dar al mercado su máxima capacidad de acción, repudiar la planeación y "privatizar" los servicios públicos esenciales, representan una posición antagonista a sus doctrinas" (del Partido Liberal), el cual "tiene un perfil similar al de los partidos social demócratas"<sup>20</sup>.

El Programa Liberal fue acogido por los diversos precandidatos liberales, con la excepción de Gaviria, quien afirmó que ese texto era un simple "directorío telefónico", que

daba más "direcciones que soluciones", y que era "un diagnóstico acartonado y vago de la situación, con percepciones pesimistas y equivocadas de la realidad internacional"<sup>21</sup>. Evidentemente, esta última frase tenía como propósito rechazar algunas de las críticas que hacía el Programa a ciertos aspectos de la apertura. En las elecciones de marzo, Gaviria fue escogido candidato del liberalismo a la Presidencia de la República, y pocos días después el programa fue declarado como el oficial del Partido Liberal. Este último esfuerzo era del todo inútil, ya que el candidato había manifestado su desacuerdo con el programa. Finalmente, en mayo Gaviria fue elegido Presidente de la República, culminando así el proceso electoral más crítico de la historia contemporánea colombiana. La reforma económica fue un tema secundario para los distintos aspirantes, con excepción del precandidato liberal Ernesto Samper, quien a lo largo de la campaña hizo fuertes reparos a la apertura.

En agosto de 1990, en su discurso de posesión como Presidente, Gaviria ratificó lo que había dicho sobre la apertura durante la campaña: "Es un proceso que vamos a realizar de manera gradual. No aplicaremos el tratamiento de choque de otros países latinoamericanos porque no tenemos la crisis que allí ha impuesto situaciones de tal naturaleza. En segundo lugar, porque tal política, que trae efectos benéficos en el mediano plazo, puede tener, a corto plazo, consecuencias sobre el crecimiento y el empleo, que ni queremos, ni se justifica asumir"<sup>22</sup>.

Al tiempo que el país se enfrascaba en los múltiples debates electorales, la apertura continuó. Así, según lo previsto por el "Programa de modernización", los aranceles disminuyeron en marzo de 1990. El proceso siguió bajo la nueva administración, y en noviembre de 1990 fue abolido el régimen de licencia previa, exceptuando solo bienes como armas de fuego y algunos productos del sector agropecuario, estos últimos mientras entraban en vigencia, en junio de 1991, los aranceles flexibles. Finalmente, el decreto 3095 de diciembre de 1990 fijó los gravámenes de 1991 y 1992 e indicó los criterios que regirían para los niveles de 1993 y 1994. De acuerdo con el decreto, el arancel promedio ponderado pasaría de un nivel de 16,5% en 1991 al 7,0% en 1994<sup>23</sup>. De esta manera, estableciendo con anticipación un programa de apertura gradual, el gobierno creyó poder adelantarse a las incertidumbres de los sectores productivos.

La actitud de los gremios empresariales frente a las medidas de apertura adoptadas a fines del gobierno Barco había sido cautelosa, de expectativa frente a los efectos que pudieran tener las nuevas políticas. Aunque con diferente énfasis, los sectores empresariales del país aceptaban la necesidad de someterse a la competencia internacional, aunque insistían en que este proceso debería ser gradual y que el Estado debería apoyar la reestructuración de los sectores más vulnerables. Pese a que uno de los cuatro criterios del "Programa de modernización de la economía colombiana" era la universalidad, lo cierto es que el sector agrícola había recibido un fuerte apoyo. Por ejemplo, los Planes de Oferta Selectiva, creados durante la administración Barco, protegían a 8 productos esenciales en la dieta alimenticia, mediante precios de sustentación, créditos de fomento y control de importaciones. Como no se veía que el gobierno estuviese dispuesto a abandonar el apoyo al campo, se concluía que el sector más afectado por la apertura iba a ser el industrial.

Dentro de la industria, los subsectores más maltratados por la competencia internacional deben ser aquellos que se encuentran más rezagados en cuanto a su grado de modernización tecnológica. A fines de la década del 80, los subsectores que estaban bajo esas condiciones eran el de productos metálicos -sin incluir maquinaria- y la maquinaria no eléctrica, y otros más pequeños que en conjunto sumaban poco más del 7% del producto bruto industrial. En cambio, los sectores líderes en tecnología, que incluían los alimentos -sin bebidas- los textiles, la química básica, el papel, los minerales no metálicos y otros menos importantes, comprendían el 44% del producto bruto manufacturero<sup>24</sup>.

Esta situación implicaba que el grueso de la industria, representada en la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, no tenía razones para temer la competencia internacional. Por su parte, los subsectores rezagados estaban afiliados al principal gremio especializado del sector industrial, la Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas, Fedemetal. En consecuencia, Fedemetal fue la entidad patronal más crítica de la apertura, en especial con todo lo que supusiera darle acceso al mercado nacional a los productos venezolanos, que en este campo tenían una tecnología más avanzada y costos de materias primas muy inferiores. Pero Fedemetal no podía contar con el apoyo de los otros gremios en el rechazo a la apertura, por lo que ha sido una voz solitaria, sin mucha influencia sobre el proceso de toma de decisiones.

Por su parte, aunque los otros gremios apoyaban la apertura gradual, no necesariamente estaban de acuerdo con todas las medidas adoptadas. Pero la inconformidad con determinados aspectos no implicaba que fueran a movilizarse para defender puntos más bien marginales. En consecuencia, pese al desprestigio del presidente Barco, la adopción de la apertura no fue objeto de mucha polémica. Además, durante los últimos meses de su gobierno la atención del país estuvo concentrado en el proceso de convocatoria de una asamblea que reformara la Constitución vigente desde 1886<sup>25</sup>. Las expectativas creadas en torno a la reforma, más la entrada en funciones de una nueva administración, en agosto de 1990, a cargo del presidente Gaviria -una de cuyas primeras funciones fue reglamentar la elección, en diciembre del mismo año, de la Asamblea Nacional Constituyente-, hizo que los gremios y, en general todo el país, manifestaran una actitud mucho más optimista frente al futuro. Esto alcanzó incluso a quienes entre el sector empresarial se oponían a la apertura, pese a que nadie dudaba que el grueso de las políticas económicas continuaría.

Antes se afirmó que la reforma económica colombiana ha consistido, en gran parte, en la liberalización del comercio exterior. Sin embargo, también ha incluido otros temas. Precisamente, el gobierno de César Gaviria aprovechó la legislatura del segundo semestre de 1990, para impulsar estos aspectos complementarios. Una de las razones fundamentales, sino la principal, que había llevado a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente era el desprestigio de la rama legislativa del poder público. Por lo tanto, el Congreso se sintió obligado a demostrarle a la opinión pública que su papel era más positivo de lo que se afirmaba. Y lo hizo aprobando prácticamente todo lo que el gobierno sometió a su consideración, con excepción de la reforma al sistema de seguridad social, que todavía estaba pendiente a mediados de 1993.

El paquete de leyes aprobado por el Congreso incluyó la Ley Marco de Comercio Exterior (Ley 07 de 1991), las reformas cambiaria (Ley 09 de 1991), laboral (Ley 50 de 1990), tributaria (Ley 44 de 1990) y financiera (Ley 45 de 1990), y un nuevo estatuto de puertos (Ley 01 de 1991) que liquidó a Colpuertos, el ente gubernamental encargado de administrar la estructura portuaria nacional<sup>26</sup>. Las innovaciones principales de estas leyes fueron en los campos del comercio exterior, cambiario y laboral. Respecto al primer tema, la Ley Marco creó una nueva estructura institucional, que incluyó el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior, y un Fondo de Modernización Económica. Estos establecimientos tenían un perfil mucho más elevado que sus predecesores, lo que demostraba el interés del gobierno por hacer de las exportaciones el nuevo motor del desarrollo. Adicionalmente, la Ley Marco estableció que en adelante la inversión extranjera tendría el mismo tratamiento que la nacional, excepto en algunos sectores como el financiero, minero y petrolero. Por su parte, la reforma cambiaria legalizó en la práctica -pues no lo dice textualmente- el mercado paralelo de divisas y la posesión de activos en el exterior.

Finalmente, el gobierno puso a la consideración del Congreso una propuesta de reforma laboral que, de acuerdo con las tendencias predominantes a nivel internacional, buscaba flexibilizar el régimen laboral con la eliminación de mecanismos tales como la retroactividad de las cesantías, la acción de reintegro tras diez años de trabajo y la "pensión-sanción"<sup>27</sup>. Estos instrumentos, concebidos para favorecer a los trabajadores, se habían vuelto en contra suya, pues, para escapar a los costos adicionales que suponían, muchos empresarios despedían a sus empleados poco antes de que éstos cumplieran diez años de servicios.

Sin embargo, los sindicatos se opusieron radicalmente a lo que consideraban derechos adquiridos. Por lo tanto, la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, la mayor de las centrales obreras del país, convocó para el 14 de noviembre de 1990 a una protesta nacional contra la apertura económica y las reformas que entonces cursaban en el Congreso, en especial contra la reforma laboral. En respuesta, el gobierno declaró ilegal el paro, pero no tomó las medidas extraordinarias que han sido comunes en el pasado para conjurar este tipo de situaciones. El gobierno previó que la coyuntura preconstituyente había despertado esperanzas en amplios sectores de la población, por lo que no estaban dadas las condiciones para una gran movilización social. La misma CUT sabía que no era el momento más propicio para un paro nacional, y hasta último momento esperó que el gobierno manifestara su voluntad de concertar. Finalmente, el paro se hizo, pero la opinión pública no se solidarizó con las demandas sindicales<sup>28</sup>.

El gobierno triunfó en esta prueba de fuerza, pero no por ello usó sus acrecentados recursos de poder para sacar adelante las reformas que entonces estudiaba el gobierno, pese a la oposición sindical. Por el contrario, aprovechó este momento para hacer partícipes del debate a las organizaciones obreras. Así, al otro día del paro convocó a los dirigentes de la CUT para discutir los problemas más complejos de la situación laboral. Tras diversas negociaciones, las diferentes centrales sindicales, incluida la CUT, aceptaron la reforma laboral pero a cambio exigieron el reforzamiento de los derechos colectivos, con medidas como el reconocimiento automático de la personería jurídica de los sindicatos y la

ampliación del período de huelga. Finalmente, fue aprobada una reforma en la que convivían dos aspectos aparentemente contradictorios: por una parte, flexibilizaba las relaciones laborales; por otra parte, consagraba mayores derechos para los sindicatos.

Solo el tiempo podrá realizar un balance efectivo sobre el impacto de cada uno de estos dos elementos, pero no es muy aventurado suponer que el momento presente no verá un reforzamiento del sempiterno débil movimiento sindical<sup>29</sup>. Y ante la persistencia de tasas de desempleo superiores al 10% y el continuo crecimiento del sector informal, es de suponer que la flexibilización dará carta blanca a las elevadas tasas de rotación laboral propias de Colombia.

### C. La oposición entre la nueva Constitución y el Plan de Desarrollo<sup>30</sup>

En febrero de 1991 fue instalada la Asamblea Nacional Constituyente, la cual no se limitó a reformar la carta fundamental que estaba vigente desde 1886, sino que se declaró autónoma para expedir una nueva Constitución. En consecuencia, una nueva Carta fue promulgada en julio de ese mismo año. Paralelamente, el gobierno nacional, por medio del Conpes, trabajaba en la redacción del Plan de Desarrollo que debería guiar sus tareas hasta 1994, y que, con el nombre de "La Revolución Pacífica", fue dado a conocer en el mes de octubre. El estilo de trabajo de ambas instituciones no pudo ser más opuesto, pues la Constituyente permitió la participación de sectores sociales que hasta el momento habían estado al margen del proceso político, mientras que el Conpes es una corporación donde se reúnen exclusivamente algunos altos funcionarios estatales -los ministros del área económica, el jefe del Departamento Nacional de Planeación y el gerente del Banco del República- y el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, a los cuales les es muy fácil producir un documento tan homogéneo como el Plan de Desarrollo.

Sin embargo, "La Revolución Pacífica" es el último de los planes de desarrollo elaborados a solas por el gobierno. Hacia el futuro, la nueva Constitución estableció que en su redacción participarán otras personalidades -el Consejo Superior de la Judicatura, órgano administrativo del poder judicial, y autoridades de las entidades territoriales- y, sobre todo, dispuso que debe escucharse el concepto del Consejo Nacional de Planeación, novedosa institución que estará integrada "por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales" (art. 340). Aunque el concepto dado por el Consejo no es en forma alguna obligante, sí hará que el proceso de elaboración del plan sea más transparente y participativo. Algunos comentaristas han criticado el que la planificación sea elevada a rango constitucional en un momento en el cual la tarea esencial en el campo económico es la desregulación. Sin embargo, en Colombia estos planes de desarrollo han sido documentos de carácter más que todo ideológico, pues el país no cuenta con las condiciones técnicas para una efectiva planificación de mediano y largo plazo. En realidad, las prioridades de la acción estatal se establecen cada año, en los proyectos de presupuesto.

Los diversos intereses políticos representados en la Constituyente redactaron un documento que en sus aspectos políticos es mucho más democrático que la antigua

Constitución, pero que en lo relacionado con la economía refleja ambigüedades derivadas de su afán de ampliar las responsabilidades y atribuciones del Estado, al tiempo que pretende promover la participación del sector privado en actividades que antes le estaban vedadas, tales como la provisión de servicios públicos. Así, en relación con la tendencia a un mayor intervencionismo estatal, la Constitución definió al colombiano como un "Estado social de derecho", que debe promover el acceso de todos los ciudadanos a la propiedad, y estableció una serie de derechos económicos y sociales -a la salud, a la educación, a la vivienda, a la seguridad social, al trabajo- que nunca antes habían tenido rango constitucional. De otra parte, además de la participación del sector privado en la provisión de los servicios públicos, la Constitución también incluyó algunas de las ideas defendidas por los sectores neoliberales, tales como la independencia del banco central en relación con el gobierno nacional y el rechazo a los monopolios de cualquier tipo.

"La Revolución Pacífica", en cambio, es un producto integral de la ideología de la tecnocracia que ha impulsado la reforma económica. En relación con la intervención estatal, el Plan establece que, además de fomentar la competencia, ella debe limitarse a los campos en que puedan obtenerse externalidades positivas, que considera que son dos: la infraestructura física, en especial los bienes públicos -entre ellos el medio ambiente y la ciencia y la tecnología-, y la infraestructura social. Como corresponde a las nuevas teorías del desarrollo económico, la inversión en infraestructura social debe aumentar el acervo de capital humano, por lo cual debe concentrarse, en primer término, en la educación, y luego en otros aspectos como salud, nutrición, vivienda, agua potable y alcantarillado.

La Constitución de 1991, al igual que los planes de desarrollo del pasado, también menciona la importancia de la acción estatal en el terreno social, pero afirma que la política social es un fin en sí mismo. En cambio, para "La Revolución Pacífica" -y, en general, para la nueva teoría del desarrollo-, la inversión social es un medio que permitirá incrementar la acumulación de capital humano, lo que, en un futuro, estimulará el crecimiento de la economía.

Pero, ¿qué implica esta diferencia en términos concretos? Ello dependerá del proceso político mismo. Siempre que le sea posible, la tecnocracia limitará la política social a la formación de capital humano, lo cual significa que aquellos sectores que no pueden ser productivos, tales como los ancianos, recibirán una atención del Estado que en el mejor de los casos será marginal. En cambio, cuando los sectores sociales tradicionalmente discriminados por el Estado logren adquirir recursos de poder suficientes para poner sus necesidades en el centro del debate público, tendrán en la Constitución una herramienta para hacer de la política social un fin en sí misma.

Este es el caso, por ejemplo, del actual debate sobre la reforma a la seguridad del sistema pensional donde se enfrentan dos posiciones. De un lado, el gobierno y el sistema financiero, que pretenden imponer el modelo chileno de capitalización individual sin manifestar mayor preocupación por el aumento de la cobertura, pese a que en el país apenas un 20% de la población está asegurada. Del otro lado se sitúan los sectores que, como el sindicato del Instituto de Seguros Sociales y algunos políticos vinculados al mismo partido Liberal en el gobierno, reivindican la necesidad de que el Estado continúe interviniendo en

el manejo de pensiones con el fin de que se garantice la solidaridad entre los trabajadores de mayores y menores ingresos.

Estos últimos sectores encontraron apoyo en la nueva Constitución, que dice: "La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social" (art. 48). Finalmente, el gobierno abandonó su afán de privatización a ultranza del sistema pensional y aceptó la coexistencia de los sistemas privado y público para el manejo de las pensiones. En ello tuvo mucho que ver la Constitución, pues mal le hubiera quedado al mismo gobierno que la impulsó ir en contra de su espíritu en un problema tan importante como el de la seguridad social.

#### **D. La aceleración de la apertura y el conflicto intragubernamental**

En sus primeros meses de gestión, el gobierno Gaviria prosiguió en su empeño de reducir gradualmente los gravámenes arancelarios, según el programa establecido por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Como ministro de Hacienda fue nombrado Rudolf Hommes, el único miembro del gabinete original que permanece en su cargo a mediados de 1993. Pero en el Ministerio de Desarrollo, que se encarga de definir la política sectorial para la industria, Gaviria nombró a Ernesto Samper, quien durante la campaña electoral se había mostrado como el principal enemigo de la apertura. Así, cuando el anterior gobierno inició la reforma económica, Samper dijo: "En ningún momento el presidente Barco ofreció una apertura económica como la que estamos iniciando a la carrera para dejarla montada al próximo gobierno (...) Es una apertura hacia adentro, que consiste en bajar las barreras, liberar las importaciones (...) Todo el mundo sabe que eso va a terminar en una subfacturación de importaciones y crear unas condiciones de competencia internacional para que acaben en unos pocos minutos con la poca base industrial que hemos logrado construir"<sup>31</sup>.

Samper había sido derrotado por Gaviria en la lucha por la nominación del Partido Liberal como candidato a la Presidencia, pero, no obstante su derrota, el segundo lugar obtenido lo situaba desde entonces como el candidato favorito para las elecciones de 1994. Sin embargo, Samper tenía en su contra la imagen de político populista que se había creado en el pasado defendiendo a pequeños arrendatarios y vendedores ambulantes, y que lo hacía objeto de desconfianza entre el empresariado nacional. El nombramiento en el Ministerio constituía una oportunidad inmejorable para granjearse la confianza de los hombres de negocios y, al mismo tiempo, adquirir experiencia en la administración pública. A la luz de los acontecimientos posteriores, que serán examinados a continuación, no parecería muy lógica la decisión de Gaviria de nombrar a Samper, pues significaba la introducción de un elemento disociador en el seno de su gobierno, más aún cuando era claro que el propósito de Samper era desplegar una gran actividad. Sin embargo, las cosas se aclaran si se piensa

que Gaviria consideraba entonces que, si bien la apertura era irreversible, podría ser adelantada gradualmente, y en ello contaría con el apoyo de Samper.

Entre tanto, la apertura empezó a producir dificultades de orden macroeconómico. El gobierno había previsto que, tras la reducción de aranceles de marzo de 1990, las importaciones empezarían a aumentar, sin que esto produjera problemas en la balanza de pagos, porque simultáneamente la devaluación estimulaba la expansión de las exportaciones. Sin embargo, las expectativas generadas por la posibilidad de reducciones arancelarias adicionales hicieron que las importaciones, en lugar de crecer, disminuyeran. Estas expectativas fueron confirmadas en diciembre, cuando se fijó el programa de desgravación para el período 1991-1994. Sin embargo, esto no fue suficiente, pues la confirmación de que los aranceles serían menores en el futuro mediato, postergó todas las importaciones no indispensables. Y gracias a la libertad cambiaria, las divisas empezaron a fluir al país, amenazando con desatar fortísimas presiones inflacionarias<sup>32</sup>.

La respuesta del gobierno frente a esta situación, que no tenía precedentes en la historia del país, agravó las cosas. Temeroso de la gran liquidez con que contaba la economía, subordinó todos los objetivos de la política económica a la lucha contra la inflación. Así, el peso empezó a ser revaluado y se aumentó el período de redención de los certificados de cambio -papeles representativos en pesos que reciben los exportadores a cambio de sus divisas-, abandonando de esta manera el apoyo a los exportadores. Además, se elevó el encaje marginal de los bancos y se empezaron a captar grandes cantidades de dinero a través de operaciones de mercado abierto, OMAs. El efecto de estas medidas fue la elevación de las tasas de interés domésticas, en un momento en el que las internacionales descendían, como consecuencia de los esfuerzos hechos por los países centrales para detener la depresión. El incremento en el diferencial de ambos tipos de interés, produjo un segundo aluvión de divisas<sup>33</sup>.

Si el primer flujo de dólares podía atribuirse a una predicción errada de las expectativas de los actores económicos, en cambio el segundo flujo se debió a un gravísimo error del equipo económico, que continuó aplicando políticas monetarias propias de una economía cerrada en un momento en el que la economía se había abierto. En 1991, el gobierno reconoció por concepto de interés de los OMAs US\$ 1 mil millones, lo que significa que premió a los especuladores con una suma equivalente a un 1% del PIB nacional de ese año.

El aumento de las tasas de interés afectó a toda las empresas del país, mientras que la revaluación supuso un golpe adicional a los exportadores. Esto generó un intenso debate dentro del gobierno, que muy pronto trascendió a la opinión pública, y cuyas cabezas visibles fueron Samper, quien consideraba que lo más importante era la defensa de la estructura productiva nacional, y Hommes, que veía en la inflación la principal amenaza. El conflicto fue subiendo de tono en la medida en que el gobierno era incapaz de contener el flujo de divisas hacia la economía. Finalmente, el 17 de agosto de 1991, el gobierno nacional, pese a la oposición de Samper, decidió imponer inmediatamente los niveles arancelarios que estaban previstos para 1994. Así, la protección efectiva para bienes con producción nacional pasó en menos de un año, de diciembre de 1990 a septiembre de 1991,

de un 74,7% a un 34,1%<sup>34</sup>. De esta accidentada manera, culminaba el proceso de reducción arancelaria, que era al más importante de los dos ejes de la reforma económica colombiana.

Poco tiempo antes, en julio de 1991, las trece principales organizaciones patronales se federaron, por primera vez en su historia, en una cúpula llamada Consejo Gremial Nacional. Pese a su declarada intención de negociar con el gobierno nacional las políticas relacionadas con la apertura, cada corporación respondió por su cuenta frente a la aceleración de la apertura, dando temprana sepultura al Consejo. Así, la reacción de los grandes productores agrícolas, representados en la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, fue positiva. Después de todo, habían acordado con el Ministerio de Agricultura que los productos más sensibles se someterían al sistema de franja de precios. En cambio, la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, expresó el malestar que le producía esta situación: "Por tercera vez se ha adelantado sorpresivamente el proceso de desgravación arancelaria, sin una política de concertación. Queda la sensación de una programación frágil, frente a un programa económico que en nuestra opinión es el más ambicioso e importante que ha iniciado el país"<sup>35</sup>. Derrotado en su propósito de mantener la gradualidad de la apertura, de tal manera que los productores y, en especial los exportadores, pudieran acomodarse a las nuevas condiciones, Samper renunció a su cargo a fines de octubre de ese mismo año. El Presidente nombró en su reemplazo a Jorge Ospina Sardi, amigo de la apertura acelerada.

Finalmente, en el primer semestre de 1992 se revirtieron las tendencias de comercio exterior, pues las exportaciones empezaron a caer, mientras que las importaciones se recuperaron. De esta manera, el país había cambiado las divisas provenientes de las actividades productivas exportadoras por otras de carácter especulativo. Sin embargo, en 1992 el comportamiento de la industria fue positivo, y solo fue superado en dinamismo por la construcción, que tuvo un año extraordinario, y la minería, en la cual se están realizando grandes inversiones para la explotación de los grandes yacimientos recientemente descubiertos. Estas cifras fueron tanto más significativas en la medida en que el país padeció un fuerte racionamiento eléctrico.

La otra cara de la moneda la constituyó la agricultura, cuyas cifras fueron negativas luego de que en 1991 había sido el sector de mayor crecimiento<sup>36</sup>. Los gremios de este sector atribuyeron su situación a la apertura, pero el gobierno culpó al proteccionismo de los países industrializados, a la caída de los precios internacionales y a la sequía. En realidad, ambas partes tenían parte de la razón. De un lado, la sequía y la caída de los precios internacionales golpearon fuertemente a algunos productos, tales como el algodón; del otro lado, el desmonte de los Planes de Oferta Selectiva y las demás medidas destinadas a subsidiar el sector agrícola que habían sido adoptadas por la administración Barco significaron un fuerte golpe para los productores nacionales. De haber sido mejores las condiciones externas, para el gobierno hubiese sido más fácil dar transparencia en los precios agrícolas. Pero como este no era el caso, y ante las crecientes protestas de los empresarios, en 1993 al gobierno empezó a adoptar medidas destinadas a proteger este sector.

## E. Reforma del Estado y conflictos laborales

Las organizaciones sindicales no simpatizan con las nuevas políticas de comercio exterior por el temor a la posibilidad de que se abran las puertas a importaciones que afecten la industria y la agricultura locales, haciendo que se pierdan puestos de trabajo.

Sin embargo, esto no ha ocurrido. De hecho, los niveles de desempleo han disminuido durante todo el período de la liberalización económica reciente. Así, entre 1988 y 1992, la participación de los desempleados en el total de la población económicamente activa pasó de 11,3% a 10,3% (promedios anuales)<sup>37</sup>.

Algunos analistas explican el comportamiento del empleo por la afortunada coincidencia del auge de la actividad constructora. Esto es en parte cierto, pero también lo son los reclamos gubernamentales de que no se han perdido trabajos en el sector industrial, pese a las profecías en ese sentido de los enemigos de la apertura. La disminución del desempleo es harto más significativa considerando que la tasa de participación de la población económicamente activa en relación con la población en edad de trabajar aumentó del 57,9 al 60,8% durante el ya señalado período 1988-1992<sup>38</sup>.

El hecho de que los niveles de ocupación hayan aumentado justo cuando se disminuyen los niveles arancelarios es un factor que le facilita al gobierno su propósito de adelantar la apertura. Si, en cambio, la disminución de los aranceles hubiese producido la pérdida de un número apreciable de empleos puede suponerse que el equipo gubernamental se hubiera visto obligado a actuar con mucho más tacto y, sobre todo, más despacio. Sin embargo, incluso en este hipotético caso, es muy difícil -por no decir imposible- que la clase trabajadora esté en condiciones de oponerse a un designio gubernamental de esta magnitud. La razón de ello es la secular debilidad y la dependencia patronal que caracterizan al sindicalismo colombiano, en especial al que representa a los trabajadores del sector privado.

En las últimas dos décadas, el sindicalismo solo encuentra condiciones propicias para su desarrollo en las instituciones del Estado. Es aquí donde se encuentran las organizaciones laborales más activas y la mayor parte de las vinculadas a los partidos de izquierda. A diferencia de los trabajadores del sector privado, los servidores públicos no temen a la apertura sino a las consecuencias que sobre su estabilidad tenga la reforma del Estado, entendida como el abandono o traspaso al sector privado de ciertas funciones, en lo que el gobierno ha denominado "modernización del Estado".

Pueden contarse con las manos las actividades que el Estado abandona sin que exista en el sector privado interés por asumirlas. Es el caso, por ejemplo, de la actividad cinematográfica, claro ejemplo de derroche. En cuanto a las privatizaciones es necesario distinguir entre aquellas que tenían una dinámica originada antes del actual proceso de reforma estatal y las que corresponden claramente a la actual dinámica de redefinición de las fronteras del Estado. Las privatizaciones que corresponden al primer grupo son las del sistema financiero -que en su mayor parte fue nacionalizado con ocasión de la crisis de 1982- y la explotación de los puertos y las vías férreas -cuya ineficiencia ha sido proverbial.

En segundo término, están las privatizaciones que han sido impulsadas por la reforma del Estado, las que tienen un alcance mucho menor al de otros países del área latinoamericana donde el Estado ha tenido una participación mucho mayor en la economía. Dos han sido los temas que el gobierno ha impulsado y que han suscitado la mayor parte de los debates en torno a las privatizaciones. El primero es el traslado al sistema financiero del manejo de las pensiones y las cesantías, que constituye el núcleo de la reforma a la seguridad social.

El segundo tema es la ampliación de las posibilidades de que el sector privado participe en el sector de telecomunicaciones. En este caso, se presenta el absurdo de que el Estado renuncia a su monopolio, pero permite la conformación de otros monopolios, o en el mejor de los casos, oligopolios. Es lo que ha ocurrido hasta el momento con la televisión por cable, y que en el futuro ocurrirá con la telefonía celular y la televisión corriente. Otros campos en que el gobierno nacional o las administraciones locales están adelantando o adelantarán en el futuro inmediatas privatizaciones son la construcción y la administración de carreteras, la generación de energía y la recolección de basuras.

La Constitución de 1991 también se refirió a las privatizaciones, así: "Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad" (art. 60). Aunque esta disposición, dirigida a democratizar la propiedad de las empresas que son privatizadas, no ha sido reglamentada todavía, ya se ha erigido en un obstáculo a la vehemencia privatizadora del gobierno, porque los jueces pueden exigir su aplicación aún sin que exista la ley correspondiente.

Sin embargo, aunque el gobierno afirma que hay una serie de actividades que debe abandonar, lo que ocasionará la pérdida de sus trabajos de un cierto número de funcionarios, señala también que hay ciertas actividades, especialmente las vinculadas a la seguridad y la justicia, que deben ser fortalecidas. Y el número de plazas que se crearán será superior a las que se supriman. Por ello, el enemigo de los sindicatos del sector público no es la disminución del tamaño del Estado sino la pérdida de determinadas posiciones. Por esta razón, las organizaciones laborales afectadas han debido adelantar la lucha en defensa de sus intereses de manera individual.

Las excepciones a esta tendencia pueden contarse con la mano, y corresponden a los esfuerzos -fallidos hasta el momento- por adelantar paros nacionales. Prueba de ello es lo ocurrido en noviembre de 1990, cuando la movilización de la CUT no pudo impedir la aprobación de la reforma laboral. Sin embargo, el gobierno mismo, deseoso de mostrarse magnánimo en la coyuntura preconstituyente, estuvo de acuerdo con fortalecer los derechos laborales en el texto mismo de la reforma laboral.

La eliminación de determinadas instituciones públicas y la privatización de otras se ha erigido en una amenaza para la estabilidad de algunos trabajadores, por lo que los sindicatos se han enfrentado con el Gobierno nacional en determinadas coyunturas, obteniendo ciertos triunfos con el apoyo de los tribunales y el Congreso de la República.

El primero de los enfrentamientos ante el gobierno y sus trabajadores fue motivado por la expedición del decreto 1660 de junio de 1991, reglamentario de la Ley 50 de 1990, que permitió que los trabajadores del Estado pudieran retirarse mediante compensación pecuniaria. El gobierno entendía que diversas instituciones debían abandonar las labores de ejecución y limitarse a las de control (por ejemplo, la Corporación Nacional de Turismo), o simplemente desaparecer (la Superintendencia de Control de Cambios), por lo que era necesario salir de un número de trabajadores que estimaba en 40 mil. Para evitar conflictos laborales, el Decreto compensaba con generosas indemnizaciones a los trabajadores cesantes. Funcionarios de todos los órdenes se acogieron al Decreto, pero los sindicatos se manifestaron en contra, ya que socavaba su poder. Así, en octubre de 1991 la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, Fenaltrase, convocó a un paro nacional en protesta contra el decreto 1660, pero su impacto fue muy reducido. Finalmente, en agosto de 1992, la Corte Constitucional declaró inexecutable el mencionado Decreto, eliminando, al menos temporalmente, la posibilidad de efectuar una rápida "modernización del Estado".

La inconformidad creció a principios de 1992, ante la demora en los incrementos salariales que normalmente son anunciados en los primeros días de enero, e incluso se extendió a policías y militares. Finalmente, el gobierno tuvo que acudir al régimen extraordinario de emergencia económica, y anunció los aumentos a fines de febrero. En este contexto tuvo lugar el segundo enfrentamiento entre el gobierno nacional y los trabajadores. Fue en abril de 1992, cuando los trabajadores de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, se lanzaron a la huelga, en defensa del control estatal de la telefonía y, en general, todas las telecomunicaciones. Durante una semana el país quedó incomunicado con el exterior, y los sindicatos estatales convocaron a un paro nacional de solidaridad. Finalmente, el gobierno cedió, y retiró el proyecto privatizador. Este paro no solo cobró la cabeza del ministro de Comunicaciones, cuya actitud desafiante había sido el elemento catalizador de la protesta, sino que moderó los ritmos de los demás proyectos privatizadores<sup>39</sup>.

El gobierno, inconforme con la caída del decreto 1660, encontró en una disposición de la nueva Constitución una nueva herramienta para "modernizar al Estado". Esta herramienta era el artículo 20 transitorio, que facultó al gobierno para suprimir, fusionar o reestructurar toda la estructura del Estado, durante los 18 meses siguientes, o sea hasta fines de 1992, "teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión" cuya composición establecía. Pese a que la Comisión fue instalada en noviembre de 1991, apenas inició sus trabajos en septiembre de 1992. Los funcionarios gubernamentales pertenecientes a la Comisión no tuvieron en cuenta algunas opiniones contrarias de otros miembros, por lo que el 30 de diciembre de 1992 el Gobierno nacional expidió autónomamente 61 decretos, que afectaban a 87 entidades. Estos decretos recortaban a unos 23 mil trabajadores y cambiaban la naturaleza jurídica y los alcances de varias instituciones. Entre otras cosas, se eliminaron entes que eran ineficientes, tales como el Fondo de Fomento Cinematográfico, Focine, o cuyas funciones habían sido descentralizadas, como era el caso de la Junta Nacional de Tarifas o el Fondo Nacional Hospitalario<sup>40</sup>.

Los decretos no solo fueron objeto de escaso -por no decir ninguno- debate, sino que fueron expedidos en los últimos días del año, cuando la mayoría de los colombianos se

encontraban de vacaciones. Por lo tanto, la reacción fue lenta, al ritmo en que los afectados se reincorporaban a sus labores habituales. Finalmente, fue convocado un paro nacional estatal para el 17 de febrero de 1993, que el Ministerio del Trabajo declaró ilegal. Este se realizó, pero recibió muy poca atención por parte de los medios de comunicación.

Lo que los trabajadores no pudieron lograr por sí mismos, fue posible con la intervención del Congreso de la República, que en la legislatura de 1993 reversó el decreto que le permitía al sector privado intervenir en la definición de las tareas del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, entidad encargada de la formación de técnicos. Por otra parte, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los artículos de algunos decretos que le confieren autonomía a las instituciones afectadas por los decretos para que sus juntas directivas reformen la planta de personal a su cargo. Sin embargo, la misma Corte aclaró que existían otros recursos para readecuar la planta de personal de esas instituciones.

#### **F. El otro eje de la reforma: Los acuerdos de libre comercio**

Fuera de la reducción arancelaria, el equipo económico ha buscado la firma de acuerdos de libre comercio con distintos países, sean o no del mismo nivel de desarrollo que Colombia. Este proceso está bastante avanzado con los países que integran el Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y algo menos con los que hacen parte del Grupo de los Tres, G-3 (Colombia, México y Venezuela). En realidad, hasta el momento estos progresos han sido posibles gracias a Venezuela, país con el que Colombia se ha integrado a niveles que no tienen precedentes. Colombia y Venezuela fueron la fuerza motriz del renacimiento del Grupo Andino. Luego, ambos países vieron en México posibilidades muy interesantes, derivadas del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, y acordaron negociar conjuntamente con ese país.

Después de más de dos décadas de frustraciones, el Grupo Andino revivió a fines de la década de los 80 como consecuencia de los procesos de apertura económica iniciados por varios de sus miembros. Así, en mayo de 1989, Venezuela disminuyó los aranceles y empezó a desmontar las restricciones no arancelarias, y en mayo de 1991 los redujo aún más, para un promedio nominal inferior al 20%. Colombia, por su parte, fijó en diciembre de 1990 los aranceles para el período 1991-1994, pero en agosto de 1991 adelantó los niveles previstos para 1994<sup>41</sup>. Sobre la base de este proceso, los Consejos Presidenciales Andinos de noviembre de 1990, en La Paz, y mayo de 1991, en Caracas, acordaron que el 31 de diciembre de 1991 entraría en vigencia la Zona de Libre Comercio -Ecuador tendría un plazo mayor para vincularse, hasta junio de 1992. Adicionalmente, y a través de varias etapas, se adoptaría el Arancel Externo Común, AEC, hasta que en diciembre de 1993 se conformaría un Mercado Común Andino incluyendo a Colombia, Venezuela y Perú. Bolivia y Ecuador entrarían a hacer parte de ese mercado en 1995.

En diciembre de 1991, con ocasión del VI Consejo Presidencial Andino, se firmó el Acta de Barahona, que reactivó definitivamente el Pacto Andino y previó que la región tendría un AEC a partir del 1° de enero de 1992. Adicionalmente, se invitó a México a negociar un acuerdo con los países de la región y, con miras a la constitución de un espacio

económico latinoamericano, este ofrecimiento se hizo extensivo a los otros países de la región, bien fuera de manera individual, bien fuera en grupo. Incluso se permitió que los países andinos pudieran adelantar individualmente estas negociaciones. Sin embargo, la inestabilidad política que se ha apoderado de Venezuela, la oposición entre este país y el Perú a raíz de la oposición de Carlos Andrés Pérez al "fujimorazo" y las reservas de los empresarios ecuatorianos y peruanos, paralizaron la dinámica andina. Solo en marzo de 1993 se adoptó el Arancel Externo Común, pero subsisten diferencias en una gran cantidad de productos. Sin embargo, en el proceso mismo los empresarios de Colombia y Venezuela descubrieron que las estructuras productivas de los países no eran suplementarias, como se había pensado hasta el momento, sino complementarias, por lo que el comercio y las inversiones entre ambos países se dispararon, pese a las dificultades mismas del proceso de negociación<sup>42</sup>.

Por su parte, el G-3 era una iniciativa de carácter político-diplomático, nacida de las cenizas del Grupo de Contadora, el cual había llegado a su fin por los problemas derivados de los conflictos entre Estados Unidos y el general Noriega. Su nacimiento tuvo lugar durante la reunión que efectuada en San Pedro Sula, en marzo de 1989, entre los cancilleres de Centroamérica, la Comunidad Económica Europea, Colombia, México y Venezuela. Pero tuvo que pasar un año, hasta que en marzo de 1990, los cancilleres de los tres países formalizaron el nacimiento del Grupo, durante la VI Reunión Ordinaria del Grupo de Río.

Debido a la iniciativa colombiana, en octubre de 1990, los presidentes del G-3 consintieron en cooperar en diversas áreas, entre ellas el comercio. Al mes siguiente, una reunión de ministros de Relaciones Exteriores del G3 acordó la creación de siete Grupos de Alto Nivel que trabajarían en siete temas, uno de ellos la liberación del comercio. El trabajo de estos Grupos de Alto Nivel comenzó en enero de 1991. Finalmente, durante la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, en julio de 1991, se definieron las bases de un acuerdo de libre comercio que se suscribiría en el marco del Tratado de Montevideo, que en 1980 había dado origen a la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI. Se esperaba que el acuerdo entraría en vigor el 1 de enero de 1992. A partir de entonces, y durante un período de tres años, serían eliminados todos los gravámenes y restricciones al comercio, aunque algunos productos tendrían un plazo mayor. Sin embargo, a partir de entonces el acuerdo ha sido postergado, debido sobre todo a continuos obstáculos puestos por México. Es de suponer que nada se concretará mientras México no resuelva lo relacionado con el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.

En este aspecto, más que en ningún otro, la tecnocracia ha negociado con toda libertad. Por lo tanto, se ha hecho más visible que nunca la debilidad técnica y la escasa capacidad de influencia de los gremios empresariales sobre el proceso político, por no mencionar lo que ocurre con los sindicatos. Mientras que los empresarios mexicanos y venezolanos han tenido una intervención importante en la negociación de los acuerdos, esto ha sido discrecional de los funcionarios colombianos. Así, por ejemplo, cuando estaba Samper en el Ministerio de Desarrollo los industriales estaban bien informados de la dinámica de las negociaciones. Pero tras su renuncia, el acceso y la capacidad de ingerencia de los sectores empresariales se redujo mucho.

Sin embargo, la inicial resistencia de los hombres de negocios fue reduciéndose. En un principio, se temía que la industria venezolana, que contaba con costos de energía y de materias primas inferiores, era mucho más competitiva que la colombiana. Al poco tiempo este mito se derrumbó, haciéndose claro que el establecimiento industrial de ambos países era complementario. Cosa diferente ocurre con la agricultura, en la que todavía no se han alcanzado acuerdos del nivel de los logrados en la industria. Precisamente, los problemas que en la actualidad está enfrentando el sector agrícola le han permitido ganar audiencia frente al gobierno e imponer, al menos parcialmente, en el actual proceso de negociaciones dentro del Grupo Andino.

## V. CONCLUSIONES

El país tomó 20 años, entre 1930 y 1950, para hacer efectiva la protección de la industria. Pero lo hizo con niveles de protección bajos, y sin afectar en demasía los intereses agroexportadores. A veces, incluso, fomentó las exportaciones buscando mercados en el exterior, de la misma manera que lo pretende el modelo de desarrollo que actualmente está en configuración. Con la misma parsimonia, a partir de 1974, se planteó la necesidad de que el sector exportador liderara el crecimiento. La constitución del consenso para esta reorientación tomó varios lustros. El equipo económico gubernamental se puso de acuerdo en 1989 y los industriales lo aceptaron en 1992, cuando vieron que, al menos aparentemente, la apertura no tendría las consecuencias nefastas que se le atribuían. En el presente, la principal oposición a la apertura económica se concentra en los agricultores y en algunos sindicatos del sector público.

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Colombia no llegó a la apertura y, en general, a la reforma económica, tras la fuerte crisis de los años 80, y mediante la adopción de políticas radicales tales como devaluaciones masivas, liberalizaciones extremas del comercio exterior, grandes descensos de los salarios reales, fuertes ajustes fiscales, y otros expedientes igualmente dolorosos. En términos comparativos, la reforma económica colombiana fue tardía y sus consecuencias económicas y sociales han sido inferiores. No obstante, no podía evitarla, ya que en la década del 70 ese modelo que privilegiaba a algunos empresarios industriales y agroexportadores, a determinadas fracciones organizadas de la clase obrera y a la burocracia estatal, había llegado a su fin. Esto era tan ineludible como el fin del patrón de desarrollo hacia afuera en la década de los 20.

Sin embargo, como el modelo proteccionista había tenido en Colombia alcances muy inferiores, quienes impulsaron la apertura consideraron en un principio que era posible adelantar una apertura gradual, que protegiera a los sectores productivos que serían más afectados, hasta el momento en que estuvieron en mejores condiciones para enfrentar la competencia externa. Pero las importaciones y las inversiones se paralizaron, en espera de que se cumpliera la cronología de la apertura. Al final, fue necesario adelantar el proceso de desgravación. El caso colombiano parecería demostrar que no son posibles las aperturas graduales, pues las expectativas de los agentes económicos obligan a la adopción inmediata de los niveles mínimos arancelarios.

Sin embargo, persiste un elemento muy grave de incertidumbre. El actual modelo plantea que el elemento dinamizador del desarrollo deben ser las exportaciones, pero lo cierto es que las condiciones internas, en especial la revaluación, y las dificultades que enfrenta la economía mundial en su conjunto, hacen muy improbable un auge exportador de

productos no tradicionales -diferentes al café y a las exportaciones mineras. De hecho, a partir de 1994 el país entrará en un nuevo auge petrolero que inevitablemente supondrá una elevación del precio de los bienes no comercializables, y, por lo tanto, menoscabará las exportaciones no tradicionales. Al mismo tiempo, las divisas provenientes del petróleo financiarán el aumento de las importaciones y del gasto estatal, lo que enfrenta al país con el grave riesgo de su "venezolanización". Esta amenaza toma cuerpo día con día, a medida que el país avanza hacia los procesos electorales que tendrán lugar en 1994, pues los candidatos la Presidencia de la República no se cansan de hacer promesas con los dineros provenientes del yacimiento petrolífero de Cusiana.

### Notas

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Carlos F. Díaz-Alejandro, "América Latina en los años treinta", en Rosemary Thorp (comp.), América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

<sup>2</sup> El anterior proceso está tratado con detenimiento en Eduardo Sáenz Rover, La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, 1992.

<sup>3</sup> En el período 1957-1959, las tarifas medias para bienes de consumo semimanufacturados y duraderos fueron de 143% en Brasil, 139% en Argentina, 96% en Chile, 48% en Colombia y 25% en Perú. Estos datos fueron tomados de Santiago Macario, "Protectionism and industrialization in Latin America", en Economic Bulletin for Latin America, marzo de 1964, cuadro 5, pág. 75, citado en John Sheahan, Modelos de desarrollo en América Latina, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana, México, D.F., 1990, cuadro IV.2., pág. 123.

<sup>4</sup> Sheahan, op. cit., cap. IX.

<sup>5</sup> José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", en Análisis Político, No. 17, septiembre-diciembre de 1992, pág. 19.

<sup>6</sup> Ver al respecto Francisco Leal Buitrago, "El Estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta?", en Jorge Orlando Melo (coordinador), Colombia hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI, Siglo XXI Editores, 14a. edición, Bogotá, 1991, págs. 399-410.

<sup>7</sup> Hernando José Gómez, "Colombia - Transición hacia una economía abierta", en Planeación y Desarrollo, vol. XXIII, No. 2, septiembre de 1992, pág. 375.

<sup>8</sup> José Antonio Ocampo y otros autores, "La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986)", en José Antonio Ocampo, (ed.), Historia económica de Colombia, Fedesarrollo-Siglo XXI Editores, Bogotá, 1987, págs. 260-265.

<sup>9</sup> Gabriel Silva Luján, "Carlos Lleras y Misael Pastrana: Reforma del Estado y crisis del Frente Nacional", en Alvaro Tirado Mejía (director), Historia política 1946-1986, tomo II de Nueva Historia de Colombia, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, 1989, págs. 239-242.

<sup>10</sup> Cabe agregar que a fines de 1973 y comienzos de 1974, o sea en las postrimerías del gobierno de Misael Pastrana (1970-1974), había sido eliminado todo lo que podía considerarse como protección redundante. Por lo tanto, el sector productivo tenía razones para temer nuevas disminuciones de aranceles.

<sup>11</sup> José Antonio Ocampo, "Crisis y política económica en Colombia, 1980-1985", en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds), La crisis de la deuda en América Latina, Fedesarrollo-Siglo XXI Editores, Bogotá, 1986, pág. 230.

<sup>12</sup> La economía colombiana pasó de crecer a tasas superiores al 5% en 1986 y 1987, a solo 4,1% en 1988 y 3,2% en 1989. Por su parte, la industria, que en 1987 alcanzó el 6,2%, descendió a 1,9% en 1988.

<sup>13</sup> Las exportaciones de bienes pasaron de US\$3.471 millones en 1987 a US\$4.620 millones en 1990. En ese mismo período, las reservas internacionales netas se incrementaron de US\$3.450 millones a US\$4.501 millones.

<sup>14</sup> José Antonio Ocampo y Leonardo Villar, "Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana", en Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política, No. 21, enero-junio de 1992, págs. 174 y 175; y, Eduardo Lora y Catalina Crane, "La apertura y la recuperación del crecimiento económico", en Carlos Caballero y otros autores, Apertura y crecimiento: El reto de los noventa, Tercer Mundo-Fedesarrollo, Bogotá, 1991, pág. 106.

<sup>15</sup> Este fue el título escogido por los compiladores de un libro escrito en esa coyuntura: Francisco Leal Buitrago y León Zamosc, Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 1990.

<sup>16</sup> Lora y Crane, op. cit., pág. 106.

<sup>17</sup> Se respetaron los nombres originales de estos criterios, tal como se encuentran en el "Programa...", aunque no son muy afortunados para describir la realidad a la que se refieren. Ver Ocampo y Villar, op. cit., págs. 176 y 177.

<sup>18</sup> Discurso publicado en "Galán: El presidente que Colombia necesita", s.p.i., pág. 24.

<sup>19</sup> Entrevista concedida a Síntesis Económica, No. 702, febrero 12 de 1990, págs. 13-15.

<sup>20</sup> Dirección Liberal Nacional, Programa del Partido Liberal para el cuatrenio 1990-1994, s. p. i., págs. 4, 5, 29 y 32.

<sup>21</sup> El Espectador, 3 de febrero de 1990, pág. 10A.

<sup>22</sup> "Bienvenidos al futuro", en César Gaviria Trujillo, Discursos: Economía, Imprenta Nacional, Bogotá, 1993, pág. 22.

<sup>23</sup> Eduardo Lora, "Reformas para la modernización de la economía colombiana", en Eduardo Lora (ed.), Apertura y modernización. Las reformas de los noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, Bogotá, 1991, cuadro 2, pág. 19.

<sup>24</sup> Alvaro Zerda, "Modernización empresarial y empleo en la industria manufacturera colombiana", en Rainer Dombois y Carmen Marina López, Cambio tecnológico y trabajo en Colombia, Fescol, Bogotá, 1993, págs. 42-55. Sin embargo, algunos de los sectores que en 1993 habían sido afectados más duramente por la apertura eran algunos de los que el estudio identificaba como líderes en tecnología, tales como el textilero, el de alimentos y el papelerero.

<sup>25</sup> En concreto, durante este período, y con ocasión de las elecciones locales del 11 de marzo y las presidenciales del 27 de mayo, un grupo de ciudadanos manifestaron su voluntad de que la Constitución fuese reformada por un proceso diferente al consagrado por ella misma. La Corte Suprema de Justicia consideró que este movimiento de opinión era representativo de la nación, por lo que dio vía libre a la reforma.

<sup>26</sup> Lora, op. cit., págs. 13-42.

<sup>27</sup> La retroactividad de las cesantías, o "doble retroactividad", suponía que los incrementos salariales afectaban a la totalidad de las cesantías, incluso aquellas retiradas previamente por los trabajadores. La acción de reintegro tras diez años de trabajo implicaba que un trabajador que hubiera cumplido este tiempo de servicio y fuese despedido sin justa causa, podía acudir a la justicia para reclamar una alta indemnización y el reintegro en su antiguo puesto. Este mismo trabajador también podía acudir a la "pensión-sanción", que establecía el derecho a recibir pensión al momento de cumplir 60 años. Por otra parte, si el despido fuese posterior a los 15 años de servicios, la pensión sería obligatoria a partir de los 50 años de edad. Debido a estas dos últimas disposiciones, la estabilidad en el empleo se había convertido en inmovilidad tras diez años de trabajo, por lo que muchos patronos despedían a los trabajadores próximos a llegar a esta fecha.

<sup>28</sup> Camilo Borrero, "Balance del paro nacional. Empatar perdiendo", en Cien días vistos por Cinep, vol. 3, No. 12, octubre-diciembre de 1990, págs. 28 y 29.

<sup>29</sup> En Colombia existen 11 millones de trabajadores, de los cuales apenas el 9% está sindicalizado (María Elena Rodríguez, "¿La unión hace la fuerza?", en Cien días vistos por CINEP, vol. 5, No. 18, abril-junio de 1992, págs. 28-30).

<sup>30</sup> Algunas de las ideas del presente título fueron formuladas originalmente en José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado...", págs. 11-14.

<sup>31</sup> Entrevista concedida a Síntesis Económica, No. 704, febrero 26 de 1990, pág. 30.

<sup>32</sup> Consuelo Corredor M., "En el juego de la prueba y el error", en Cien Días vistos por Cinep, vol. 5, No. 19, julio-septiembre de 1992, págs. 18 y 19.

<sup>33</sup> Luis Ignacio Aguilar Z., "Economía", en Luis Alberto Restrepo Moreno (editor), Síntesis 93. Anuario social, político y económico de Colombia, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia-Tercer Mundo Editores, 1993, págs. 25-27.

<sup>34</sup> Ocampo y Villar, op. cit., pág. 178.

<sup>35</sup> El Espectador, 27 de agosto de 1991, pág. 10A.

<sup>36</sup> Aguilar Z., op. cit., págs. 27-30.

<sup>37</sup> Fedesarrollo, "Situación económica", en Situación colombiana, No. 2, abril de 1993, cuadro 2, pág. 10.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Luis Alberto Restrepo Moreno, "Movilización Social", en Luis Alberto Restrepo Moreno (editor), op. cit., págs. 86-92.

<sup>40</sup> Hernando Gómez Buendía, "Elefantes y flamingos, gatos y liebres", en El Tiempo, 21 de febrero de 1993, pág. 18A.

<sup>41</sup> Alfredo Fuentes Hernández, "Integración y comercio en el Grupo de los Tres", en Diego Cardona y otros autores, Colombia y la integración americana, Bogotá, Cladei-Fescol, 1992, pág. 95.

<sup>42</sup> "El libre comercio. Mucho ruido, ¿cuántas nueces?", en Dinero, No. 2, mayo de 1993, págs. 108-110 (aquí, pág. 108).

## SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA\*

Título

N°

- 1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).
- 2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).
- 3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).
- 4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).
- 5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).
- 6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).
- 7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).
- 8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).
- 9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).
- 10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).
- 11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).

---

\* Para obtener ejemplares de los documentos de esta Serie, se puede escribir directamente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.

- 12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).
- 13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).
- 14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).
- 15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).
- 16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).
- 17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).
- 18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).
- 19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).
- 20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).
- 21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).
- 22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).
- 23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).
- 24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).
- 25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).
- 26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).

- 27 Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. Julio de 1994, (LC/L.848).
- 28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).
- 29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).
- 30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).
- 31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).
- 32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Graciana del Castillo. January 1995, (LC/L.880).
- 33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah. (LC/L.883), en prensa.
- 34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia. (LC/L.885), en prensa.
- 35 Las etapas de la liberalización de la economía colombiana. Autor: Andrés López Restrepo. (LC/L.886)