

LA BÚSQUEDA DE EUROPA

Visiones en contraste



BBVA



Los autores constatan una transformación en la índole y calidad del crecimiento económico de Turquía, con un punto de inflexión en torno a 2007, y relacionan este cambio con el retroceso cualitativo de las instituciones económicas. Sostienen que el propio retroceso institucional es consecuencia de un giro de la situación política. La primera fase coincidió con la profundización democrática bajo la tutela de la UE. Con el desmoronamiento de las relaciones entre Turquía y la UE, y la eliminación de las cortapisas al dominio del partido gobernante, la dinámica política comenzó a invertirse y abonó el terreno a la deriva institucional.



DARON ACEMOGLU ostenta la cátedra Elizabeth and James Killian de Economía en el MIT. Licenciado en Economía por la Universidad de York, máster en Economía Matemática y Econometría y doctor en Economía por la London School of Economics. Ha recibido numerosos premios y reconocimientos, incluida la Medalla John Bates Clark, y ha sido nombrado doctor *honoris causa* por la Universidad de Utrecht, la Universidad del Bósforo y la Universidad de Atenas. Ha publicado cuatro libros, entre ellos *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (con James A. Robinson).



MURAT ÜÇER trabaja como consultor de Global Source en Turquía, es cofundador de Turkey Data Monitor y profesor titular en la Universidad de Koç. Anteriormente, trabajó como economista en el Instituto de Finanzas Internacionales, Credit Suisse y el FMI. Fue asesor del ministro de Hacienda en el Tesoro Público turco y del gobernador del Banco Central de Turquía. Licenciado y doctor en Economía por la Universidad de Boğaziçi y el Boston College, es autor de varios artículos sobre la economía turca, incluyendo un libro sobre la crisis de 2001 en ese país.

LOS ALTIBAJOS DEL CRECIMIENTO TURCO, 2002-2015: DINÁMICA POLÍTICA, UNIÓN EUROPEA Y DERIVA INSTITUCIONAL*

Aunque las relaciones entre Turquía y la UE son complejas, en este artículo nos centramos concretamente en uno de sus aspectos: el papel de la UE en la mejora de la estructura institucional de Turquía a principios de la década de 2000, y el rápido crecimiento que se produjo en consecuencia, junto con su posterior y más inquietante contribución a la involución de estas mejoras políticas y económicas.

El crecimiento turco encierra un enigma macroeconómico que no suele estudiarse. Tras la grave crisis financiera de 2001, Turquía disfrutó cinco años de rápido crecimiento económico, motivado en gran parte por los cambios estructurales, el crecimiento de la productividad y la ampliación de la base de la actividad económica, tanto geográfica como socialmente. No obstante, este proceso se detuvo y dio marcha atrás precisamente en el mismo momento en que los medios de comunicación –turcos y extranjeros– pregonaban a los cuatro vientos el nacimiento de un nuevo modelo turco, inmune a los ciclos “intermitentes” (*stop-go*) que habían caracterizado su economía durante el siglo xx.

EL CRECIMIENTO TURCO ESTÁ APUNTALADO POR MEJORAS INSTITUCIONALES Y RETROCEDE COMO CONSECUENCIA DE UN VUELCO EN LAS MISMAS BASES INSTITUCIONALES

Aproximadamente a partir de 2007, el crecimiento económico se ralentizó considerablemente, a medida que el gasto público se convirtió en el soporte principal de la economía, y el crecimiento de la productividad se estancó casi totalmente. El principal factor de este viraje radical fue probablemente el repliegue de los cruciales cambios estructurales operados durante el lustro anterior, que habían propiciado el aumento de la productividad.

Aunque se podría decir que este no es más que otro ejemplo de ciclo intermitente, nuestro análisis parte de que su naturaleza puede considerarse

* Damos las gracias a Izak Atiyas, Ilker Domac, Soli Ozel, Martin Raiser, Dani Rodrik y Sinan Ulgen por sus instructivas observaciones sobre la primera versión.

distinta. En lugar del ciclo intermitente clásico, en el que la fase de crecimiento es insostenible por sí sola y augura la inevitable llegada de la fase de contracción porque tiene lugar en un “entorno institucional débil”, sostenemos que se trata de un crecimiento apuntalado por mejoras institucionales que retrocede como consecuencia de un vuelco en esas mismas bases institucionales.

¿Por qué se produjo en Turquía una mejora institucional inusualmente rápida a partir de 2001? Nuestra respuesta destaca la confluencia de diversos factores, en parte exógenos y en parte endógenos. En primer lugar, la crisis de 2001 obligó al letárgico y conservador sistema político turco a aceptar una gran cantidad de reformas estructurales bastante radicales, impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estas reformas, además de contener la persistente y elevada inflación, consiguieron asimismo disciplinar el proceso presupuestario, trasladar la autoridad legislativa y ejecutiva hacia órganos autónomos para implantar una actuación pública basada en reglas e introducir transparencia en los procedimientos de contratación pública, notoriamente corruptos.

ANALIZAMOS POR QUÉ SE PRODUJO EN TURQUÍA UNA MEJORA INSTITUCIONAL A PARTIR DE 2001 Y POR QUÉ ESTOS CAMBIOS POSITIVOS LLEGARON A SU FIN

En segundo lugar, tras la introducción de las reformas económicas por parte de un gobierno interino, su desarrollo fue supervisado por el Partido AKP (Partido de la Justicia y el Desarrollo), elegido con gran respaldo popular, que a todos los efectos prácticos puso fin a la tutela de los militares turcos sobre la política, que había caracterizado toda la historia de la República.

En tercer lugar, un factor muy relevante para nuestra argumentación: tanto las reformas económicas como las transformaciones políticas que las sustentaron recibieron un gran impulso por la mejora general de las relaciones entre Turquía y la UE, y por el fortalecimiento de las esperanzas turcas de que la adhesión era de verdad posible, con la condición de que continuase el cambio económico y político.

Somos plenamente conscientes de que no es posible dilucidar con certeza si los cinco años de crecimiento reflejan un florecimiento económico bajo nuevas instituciones y medidas económicas, o se trata más bien de la primera fase de otro ciclo intermitente. No obstante, no solo la transformación institucional fue potencialmente de largo alcance, sino que varios datos que exponemos más adelante permiten argumentar que, sin el retroceso institucional posterior, el crecimiento económico en Turquía podía haber continuado sin transformarse en el crecimiento de la baja calidad observado después de 2007.

Entonces, ¿por qué estos cambios positivos en las instituciones llegaron a su fin, deteriorando tanto la tasa como la calidad del crecimiento económico en Turquía? De nuevo, hemos de acudir a varios factores. En primer lugar, las reformas iniciadas por el FMI y el Banco Mundial se fueron revirtiendo de manera paulatina: el marco de formulación de políticas recién institucionalizado, basado en reglas, retomó cada vez más un carácter discrecional. La contratación pública narra esta secuencia con gran claridad: el partido en el poder, el AKP, eximió de cumplir las leyes a un número cada vez mayor de sectores y productos, lo que eliminó esta barrera bastante significativa contra la corrupción.

En segundo lugar, y de manera incluso más relevante, el gobierno del AKP, que antes había apoyado la apertura económica, dio un giro de 180 grados en cuanto fue suficientemente poderoso. Poco a poco se intensificó el control formal y real de la plana mayor del AKP, aumentando así tanto la corrupción como la arbitrariedad e impredecibilidad de la toma de decisiones.

Por último, el hundimiento de las conversaciones para la adhesión a la UE pudo ser muy determinante, puesto que eliminó un potente anclaje que vinculaba al AKP con el proceso de reformas y socavó el apoyo a la reforma institucional que había ido ganando peso en un segmento bastante amplio de la población turca. El vuelco de las reformas económicas y políticas tuvo un reflejo muy preciso en el cuadro macroeconómico, afectando al ritmo y naturaleza del crecimiento aproximadamente a partir de 2007.

Esta secuencia causal, que va desde múltiples factores endógenos y exógenos –entre los que se incluye con gran protagonismo la UE– hasta las reformas institucionales, y después desde estas mismas hasta los resultados macroeconómicos, dista mucho de ser ampliamente aceptada. Aunque algunos estudios han incidido en partes de esta argumentación¹, no nos constan otros trabajos que la hayan formulado en estos términos. No tenemos la pretensión de sostener que nuestros argumentos demuestren estos vínculos causales de forma concluyente, y tampoco albergamos la ilusión de que esta tesis convenza a los escépticos de la función crucial de los factores institucionales en la macroeconomía, o a los especialistas que consideran este episodio de la historia macroeconómica turca como un ejemplo más de ciclo intermitente insostenible en una economía emergente de estructura poco sólida². No obstante, sí esperamos que esta perspectiva dé pie a nuevas investigaciones acerca de este fascinante y peculiar capítulo de la historia turca, y sobre la importancia de diversos factores exógenos y endógenos para generar una rápida reforma institucional en economías emergentes aquejadas de una multitud de problemas institucionales.

1 Véase por ejemplo Banco Mundial (2014).

2 Puede consultarse una formulación reciente de este punto de vista en Rodrik (2015).

Pese a la índole especulativa de nuestra argumentación, nos gustaría insistir en las lecciones potenciales que contiene. En primer lugar, relata una historia de esperanza sobre la capacidad que pueden tener las economías emergentes con instituciones débiles para ejecutar reformas de manera rápida y obtener sus frutos. Pero esta interpretación esperanzada se ve contrarrestada por dos consideraciones: por un lado, este proceso de rápido cambio institucional fue desencadenado por la profunda crisis financiera de Turquía en 2001, que dejó muy pocas opciones diferentes a las élites políticas; por otro lado, no fue duradero. Con todo, sí sugiere que otros países, y en particular Turquía, tienen la posibilidad de reactivar las reformas estructurales y el crecimiento de la productividad si pueden superar sus problemas políticos, que son sin duda enormes.

En segundo lugar, nuestra historia recuerda que, a pesar del punto muerto en que se encuentra, la UE puede volver a tener un papel transformador en la vida institucional y económica turca en un futuro cercano si sus prioridades se orientan de nuevo hacia la ampliación, o si encuentra otra fórmula para una relación más estrecha con Turquía. También sostenemos en las conclusiones que esta reanudación de conversaciones no solo sería enormemente beneficiosa para Turquía, sino también para Europa.

El resto del trabajo se estructura del siguiente modo: en la próxima sección ofrecemos una descripción más detallada de los altibajos de la economía turca después de 2002, desde una perspectiva macroeconómica. La sección siguiente expone el panorama institucional en Turquía a principios de la década de 2000, y cómo la situación cambió primero en una dirección positiva y posteriormente se deslizó hacia un equilibrio institucional más desfavorable. Este apartado también ofrece una breve panorámica de las relaciones entre la UE y Turquía y el papel esencial que han tenido en las dinámicas institucionales, positivas y negativas, de la última década. La última sección concluye con un nuevo análisis sobre el futuro de las relaciones entre la UE y Turquía.

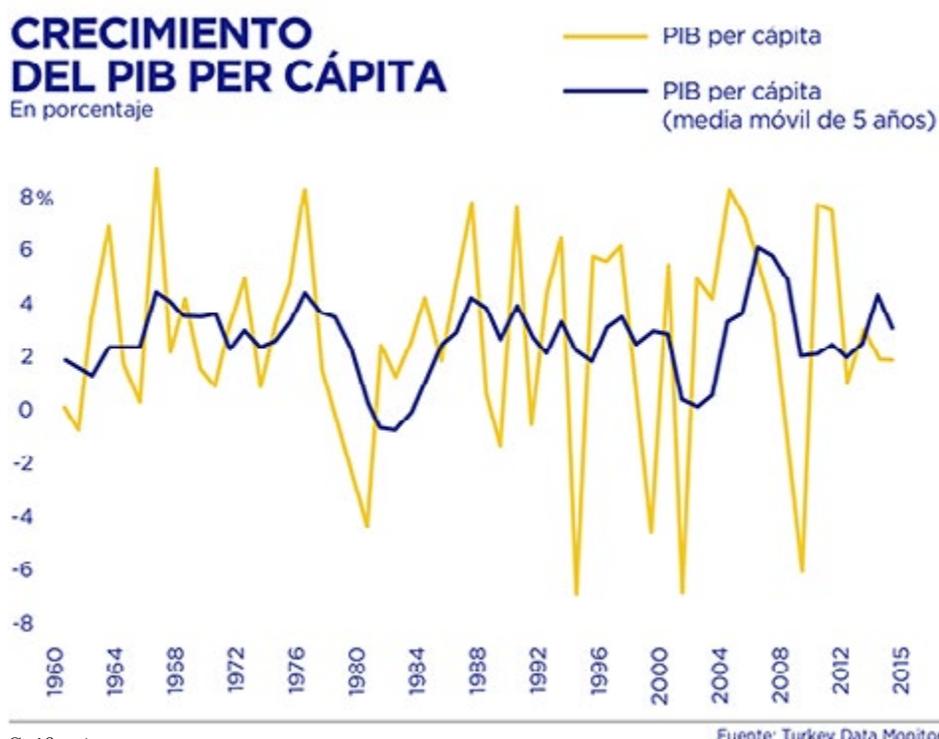
Sección I - Los altibajos de la economía turca desde 2002

En esta sección comparamos el periodo de 2002 a 2006 –los cinco años que siguieron a la devastadora crisis financiera turca de 2001– con la posterior evolución macroeconómica del país. Lo que defendemos esencialmente es que este fue un periodo de crecimiento sólido, incluyente y de una calidad razonablemente alta, del que hay mucho que aprender.

Las estadísticas básicas permiten hacerse una idea muy clara. El gráfico 1 muestra que la economía turca creció casi un 6% anual per cápita, su mayor crecimiento desde los años sesenta del pasado siglo. El rendimiento

económico en este periodo fue notable no solo porque superó las tasas registradas en la mayor parte de los países comparables, salvo algunos casos excepcionales como China o India³, sino también porque vino acompañado de un crecimiento relativamente alto de la productividad⁴. En claro contraste con los periodos anteriores, con un incremento muy escaso en la productividad total de los factores (PTF), cerca de la mitad del crecimiento del PIB per cápita en esta época obedeció al progreso de la PTF, que creció cerca de un 3% anual entre 2002 y 2006⁵.

El gráfico 2 muestra además que en este lustro la inversión privada repuntó fuertemente, pasando de un mínimo del 12% del PIB tras la crisis al entorno del 22%. El repunte se debió sobre todo a la inversión en maquinaria y bienes



3 Véanse por ejemplo la tabla 1 de Kutlay (2015) o el análisis más amplio que hacen Akat y Yazgan (2012).

4 Además, utilizando un enfoque “sintético turco”, Meyersson (2015) expone que, después de la llegada al poder del AKP, el PIB per cápita de Turquía creció con mayor rapidez que antes.

5 Véase por ejemplo Ungor (2014). En su análisis de las tendencias decenales de la productividad total de los factores, Atiyas y Bakis (2014) muestran que el periodo de 2002-2011 no solamente supera a todas las demás décadas en términos de crecimiento de este factor, sino que también sale muy favorecido de la comparación internacional, con Turquía en el séptimo puesto entre 98 países. Aunque gran parte de este crecimiento vino dado por el desplazamiento “estructural” del empleo desde la agricultura a la industria y los servicios, probablemente refleja una mejora más amplia de la economía y del entorno institucional, tal como analizamos más adelante.

de equipo; la inversión inmobiliaria también se recuperó, pero distó mucho de ser un factor dominante de la inversión en este periodo. En contra de la percepción general, el sector manufacturero también arrojó unos resultados razonablemente buenos durante este periodo. Gracias a un crecimiento muy fuerte de la productividad, en torno al 7% anual, el peso del sector en el PIB a precios constantes creció desde el 22% en 2001 a casi un 24% en 2007⁶.

Estos acontecimientos reflejaban una constelación de cambios estructurales. La inflación, que había registrado una media en torno al 80% en los años noventa, bajó con rapidez a cifras de un solo dígito, en tanto que el endeudamiento del sector público también descendió en picado, desde un máximo del 75% del PIB tras la crisis de 2001 hasta el entorno del 35%. Estas mejoras ayudaron a abonar el terreno para el *boom* del sector privado que vendría a continuación.

Un elemento a nuestros efectos muy importante es la fuerte ampliación de la base económica en dos sentidos. Durante la mayor parte de la historia de la República, la expansión de la actividad económica había venido de la mano del crecimiento de las principales urbes industriales en la región occidental

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO PRIVADO EN PROPORCIÓN DEL PIB

Exportaciones, a precios de 1998, en porcentaje



Fuente: Turkey Data Monitor

Gráfico 2

⁶ A precios corrientes (en términos nominales), la proporción del sector manufacturero descendió de un 19% a un 17% en el mismo periodo, con el deflactor de servicios aumentando por encima del industrial. No obstante, hay que resaltar que –como queda apuntado– el crecimiento real en

del país, encabezado por los grandes conglomerados en esas ciudades. Esto empezó a cambiar en la primera mitad de la década de 2000, en la que los niveles de vida de las ciudades denominadas “tigres de Anatolia” (como Konya, Kayseri o Gaziantep) convergieron con las del oeste, tradicionalmente más adelantado. A su vez, esta evolución obedeció a la aceleración de la producti-

MUCHOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE IMPULSAN LA PRODUCTIVIDAD FUTURA DE LA MANO DE OBRA SE HAN AMPLIADO

vidad empresarial gracias a la inversión en infraestructuras físicas y sociales y a mejoras en la calidad de los servicios públicos en las regiones del interior⁷.

La segunda dimensión de la expansión de la base económica puede ser aún más importante. Los niveles extremos de desigualdad de rentas y de acceso a los servicios públicos empezaron a caer, con algunos signos de prosperidad “compartida” sin precedentes en Turquía. Como se detalla exhaustivamente en un reciente informe del Banco Mundial, los ejemplos de esta transformación son numerosos, y todos ellos apuntan en la misma dirección: las tasas de pobreza bajaron, la clase media creció y la desigualdad de rentas disminuyó⁸. Por ejemplo, el coeficiente de desigualdad de renta de Gini pasó de un elevadísimo 42% en 2003 a un 38% aproximado en 2008⁹. Este descenso de la desigualdad se debió parcialmente al incremento de las rentas del trabajo en la parte baja de la distribución, debido tanto al crecimiento salarial como a la expansión del empleo¹⁰.

Muchos de los servicios públicos que impulsan la productividad futura de la mano de obra turca, tales como la educación, la sanidad o las infraestructuras, se han ampliado y se han hecho más igualitarios en su distribución. También se produjo una pronunciada mejora en los servicios sociales básicos, lo que redujo la brecha entre Turquía y el resto de la OCDE. Esto se consiguió gracias a una combinación de reformas en la prestación de servicios públicos, significativos incrementos en las asignaciones presupuestarias y un cambio de prioridades, que tendieron hacia la prestación

el sector manufacturero se mantuvo al mismo ritmo que el crecimiento general del PIB. Rodrik (2009) observa, además, que la composición de la inversión se desplazó hacia los bienes comercializables (es decir, manufacturas) en este periodo.

7 En el capítulo 4 de Banco Mundial (2014) se documenta pormenorizadamente la convergencia tanto regional como empresarial. Véase también Hakura (2013), que incluye un breve e interesante análisis de los “tigres de Anatolia”.

8 Véanse el anexo I y el capítulo 7 de Banco Mundial (2014); véase también en Raiser (2014) un breve análisis de la naturaleza “incluyente” del crecimiento turco, a partir del estudio del Banco Mundial.

9 Véanse los indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

10 El Banco Mundial observa que la experiencia turca a este respecto se parece más a la de Asia oriental y Europa del este que a la de América Latina.

de servicios en zonas más desfavorecidas. El gráfico 3 presenta un rápido acercamiento a la media de la OCDE en lo que respecta a la mortalidad infantil y la esperanza de vida, con avances especialmente llamativos en las áreas rurales y entre los hogares más empobrecidos. El progreso de la educación no es menos sobresaliente: según muestra el gráfico 4, Turquía registró las mayores mejoras de la OCDE en la calidad de la educación, medida por el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE (PISA); nuevamente, las mejoras se concentraron claramente en las familias más pobres y en el campo¹¹.

Las asignaciones presupuestarias que impulsaron estas tendencias fueron posibles gracias al aumento del margen fiscal creado por el descenso del gasto en intereses. Esto permitió incrementar en torno a seis puntos porcentuales la cuota del gasto sanitario en el gasto público total, pasando del 11% en 2002 a un 17% en 2007; lo mismo ocurrió con la de educación, que saltó desde el 10% hasta casi un 14%¹².

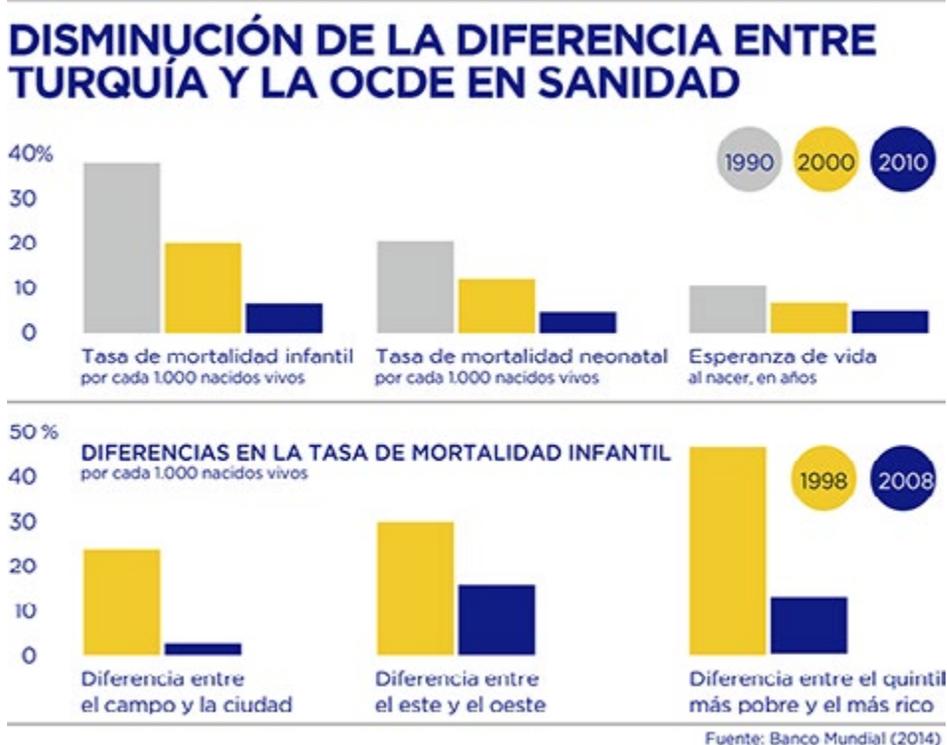


Gráfico 3

11 El índice de competitividad del Foro Económico Mundial también pone de relieve grandes mejoras en la calidad de las infraestructuras turcas, por lo menos desde el primer año en que existen registros, 2006.

12 Estimaciones propias, basadas en datos del Ministerio de Desarrollo.

Igualmente importante fue el cambio de prioridades en el gasto en servicios y prestaciones públicas, que reflejó sobre todo los objetivos políticos del AKP y la retribución a sus bases, formadas por los segmentos más desfavorecidos de la población de localidades de provincias o vecindarios pobres en las grandes ciudades. Por ejemplo, el gráfico 5 muestra una llamativa redistribución del gasto educativo, que se retira de las zonas más prósperas de las grandes urbes hacia las áreas rurales del este del país.

Todo esto no pasó desapercibido para la población y, en concreto, para los votantes del AKP. Tal como exponen Gurkaynak y Sayek-Boke (2012), en una encuesta realizada en 2008, aproximadamente un 85% de los votantes del AKP dijeron que lo habían votado “por la economía”, lo que explica en buena medida el continuado apoyo del AKP entre esta población, más desfavorecida, rural y conservadora.

* * * * *

Muchos aspectos de esta historia empezaron a cambiar drásticamente en torno a 2007. Es llamativo el hecho de que este retroceso en el tipo de crecimiento macroeconómico tuvo lugar antes de la crisis económica mundial.

EDUCACIÓN: MEJORAS NOTABLES EN EL APRENDIZAJE

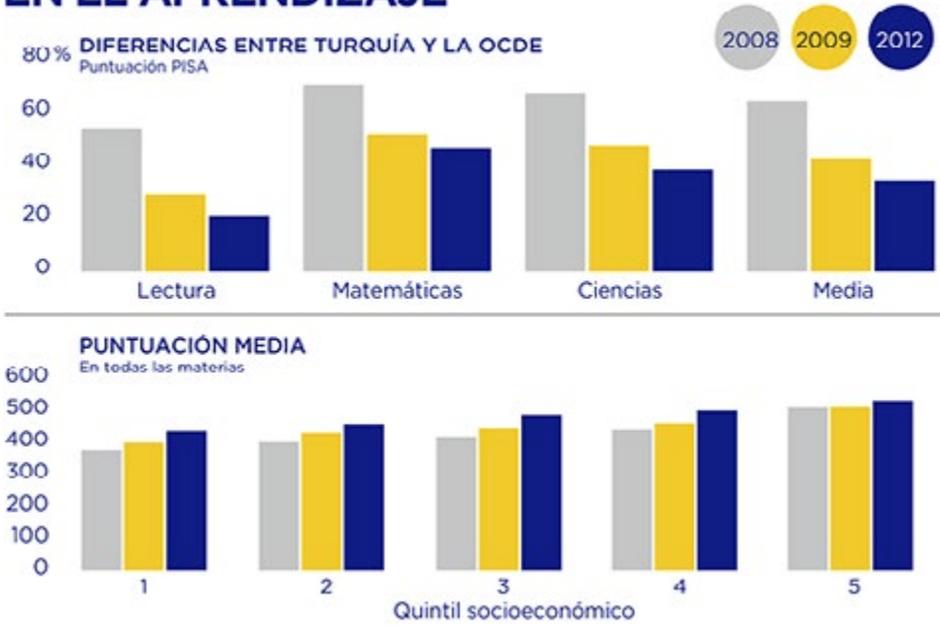


Gráfico 4

Fuente: Banco Mundial (2014)

Como muestra el gráfico 1, el incremento de la renta media per cápita se desaceleró hasta situarse ligeramente por encima del 3% de 2007 a 2014, cifra muy inferior a la mencionada anteriormente, el 6%, entre 2002 y 2006. Este porcentaje deja asimismo claro que la pérdida de impulso comenzó antes de la agudización de la crisis económica mundial, a finales de 2008; la economía creció en 2007 un 4,7%, menos impresionante, y la ralentización continuó en 2008, aun antes de estallar la crisis mundial. Esta cronología se ve corroborada por la desaceleración que muestra el gráfico 2 en la inversión privada en torno a 2007, inversión que se ha mantenido –salvo durante un efímero repunte después de 2009– en niveles inferiores a los alcanzados de 2006 a 2007.

En este sentido, la crisis económica mundial puede haber ayudado a enmascarar las crecientes debilidades de la dinámica de crecimiento en Turquía. Tras una aguda contracción en 2009 (en torno al 5%), el crecimiento repuntó en 2010-11, hasta tasas insostenibles cercanas al 9% anual, espoleado por unos ingentes estímulos monetarios y fiscales. El tipo oficial del Banco Central se redujo en más de diez puntos porcentuales, y el tipo real disminuyó a niveles próximos a cero o negativos, frente al 7-8% anterior a la crisis. Los estímulos fiscales también fueron importantes e

INCREMENTO DE LA INVERSIÓN EN REGIONES DESATENDIDAS

Distribución geográfica del gasto público per cápita en educación

2001



2011



Alto

Bajo

Fuente: Banco Mundial (2014)

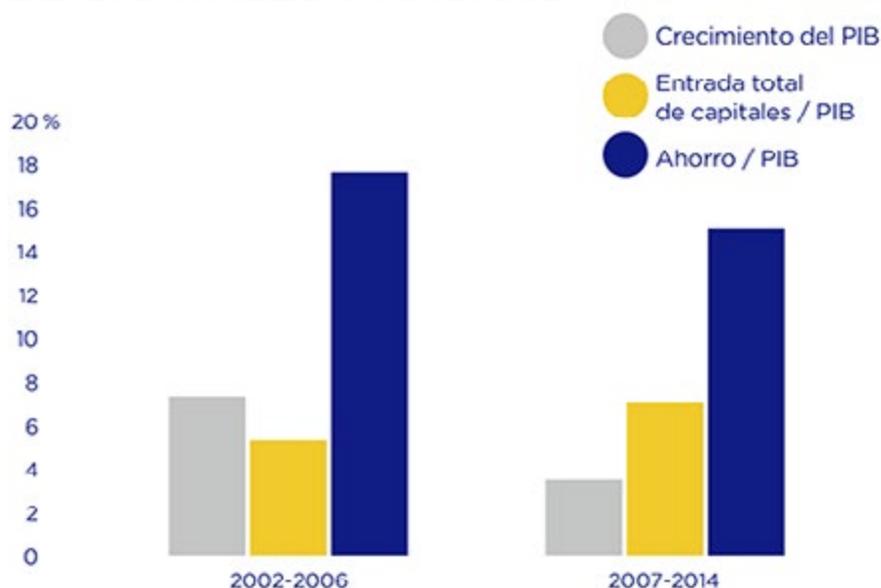
Gráfico 5

incrementaron el gasto público en proporción del PIB desde un 13% en torno a 2006 a casi el 16%, eliminando casi totalmente el superávit primario, modélico hasta entonces¹³. En consecuencia, la contribución del gasto público al crecimiento del PIB pasó de alrededor del 10% en 2002-2006 a un 25% en el periodo posterior¹⁴.

Aunque los estímulos monetarios y fiscales lograron un breve retorno al crecimiento en 2010-11, el crecimiento de la actividad en todo el periodo posterior a 2007 ha sido de una calidad notoriamente baja.

El incremento de la productividad se ha estancado casi por completo, en tanto que el de la productividad total de los factores también ha caído desde sus máximos de 2002-2006, y según algunas estimaciones, la productividad total de los factores se aproxima ahora a cifras negativas¹⁵. La productividad manufacturera, con incrementos en torno al 1% anual desde 2007, también da muestras de atonía. Por otro lado, tampoco se ha repetido la ampliación de la base económica que tuvo lugar a principios de la década

CRECIMIENTO DEL PIB, ENTRADA DE CAPITALES Y AHORRO



Fuente: TURKSTAT, Banco Central de Turquía, Turkey Data Monitor y cálculos de los autores.

Gráfico 6

¹³ El gasto público en proporción del PIB se calcula a partir de la contabilidad de la renta nacional.

¹⁴ Esta contribución se calcula como la variación en el consumo y el gasto de inversión públicos en porcentaje sobre la variación del PIB.

¹⁵ Véanse los datos del Total Economy Database™ del Conference Board.

de 2000; el coeficiente de desigualdad de Gini, por ejemplo, repuntó hasta un 40% en 2011, frente al 38% en 2008.

Tal vez una de las manifestaciones más importantes de la baja calidad de este crecimiento sea el cambio de la relación entre el crecimiento y la balanza por cuenta corriente. En el período 2002-2006, el alto crecimiento vino acompañado de un déficit por cuenta corriente relativamente moderado, que financiaba sobre todo el repunte de la inversión interna en el periodo 2002-2006 (tal como se observa en el gráfico 2); en cambio, el gráfico 6 indica que la pauta posterior a 2007 es de índole muy distinta: combina un menor crecimiento con más déficit por cuenta corriente y una tasa de ahorro mucho menor; junto con una tasa de inversión que tampoco es mayor –como muestra el gráfico 2–; todo ello sugiere que el aumento de la entrada de capitales ha financiado sobre todo el incremento del consumo¹⁶. La comparación de cómo se ha financiado el déficit por cuenta corriente en ambos periodos también fortalece esta interpretación, con más financiación y más inversión extranjera directa en el primer periodo a largo plazo, y flujos más a corto plazo en el segundo¹⁷.

Sección II – Panorama institucional de Turquía y relaciones con la UE

Aunque es mucho más difícil establecer la causalidad, cabe destacar que el episodio de elevado crecimiento en Turquía coincidió con un periodo de grandes transformaciones institucionales y políticas. Durante este breve lustro, el contexto institucional turco en sentido amplio rompió muy llamativamente con el pasado, pasando de la discrecionalidad extrema a un entorno basado en reglas, acompañado de reformas estructurales de gran calado. La profundización de la democracia turca en ese momento cobró dimensiones verdaderamente históricas. Las relaciones con la UE también experimentaron un giro esperanzador; con la decisión de iniciar las negociaciones de adhesión en octubre de 2005.

A continuación exponemos *grosso modo* las vicisitudes de las instituciones económicas turcas; nos centraremos después en los factores políticos y la dinámica institucional que subyacen en los cambios económicos.

Entre los expertos en Turquía existe el acuerdo general de que en la década de 2000 hubo un cambio relevante, en lo referente a la “delegación de la autoridad hacia organismos relativamente independientes, y la implantación de normas que reducen la discrecionalidad del poder ejecutivo”

16 Véase en Akcay y Ucer (2008) el análisis de esta dinámica.

17 Aunque parte de la inversión extranjera directa en la primera fase tenía que ver con las privatizaciones, en gran medida obedeció a fusiones y adquisiciones en el sector privado.

(Atiyas, 2012)¹⁸. Este movimiento institucional a un entorno más basado en reglas jurídicas desde la discrecionalidad incontrolada de los años noventa influyó mucho sobre las políticas monetaria y fiscal, el entorno regulador y las prácticas de privatización.

En política monetaria, la reforma clave fue sin duda el incremento de la independencia reconocida al Banco Central de Turquía, en vigor ya desde 2001. La nueva legislación definía como único objetivo del banco central la consecución y defensa de la estabilidad de precios, en un contexto de fijación de objetivos de inflación primero tácitos y luego formales, y prohibía los préstamos directos al Gobierno.

Con respecto a la política fiscal, la renovación institucional también tuvo gran envergadura. Las medidas más importantes fueron dos leyes cruciales, la Ley de Gestión de las Finanzas Públicas y Deuda, de 2002, y la Ley de Control y Gestión Financiera Pública, de 2003; ambas normas tenían como objetivo romper con la destructiva herencia fiscal de los años noventa, que dejó un gasto extrapresupuestario disparado, unas prácticas de endeudamiento poco transparentes y la total ausencia de rendición de cuentas desde el punto de vista fiscal. El objetivo de la primera ley era imponer unas normas estrictas para todo el endeudamiento y la concesión de garantías por la Administración central, así como unas reglas de rendición obligatoria de cuentas con respecto a toda deuda y garantía. Por su parte, la ley de 2003 establecía el marco principal del sistema de gestión fiscal, implantando “principios y méritos, presupuestos plurianuales, alcance presupuestario, ejecución presupuestaria, gestión de objetivos y planificación estratégica, control interno, contabilidad, vigilancia y presentación de informes periódicos”¹⁹.

Por último, la Ley de Contratación Pública, que entró en vigor bajo la tutela del Banco Mundial en 2002, trataba de garantizar la efectividad, transparencia y competitividad del sistema de licitaciones públicas. Esta ley sustituyó a la anterior Ley de contrataciones del Estado vigente desde la década de 1980, cuya politización y corrupción eran de sobra conocidas.

Las reformas en el ámbito regulatorio fueron similares, y también se basaron en la creación de varios organismos autónomos independientes

18 Entre los ejemplos sobresalientes de estos organismos independientes y autónomos creados a principios de la década de 2000 cabe citar la Autoridad de Contratación Pública (establecida en 2002), la Comisión de Regulación y Supervisión Bancaria (creada en 1999, pero puesta en marcha a finales de 2002), la Comisión del Mercado de la Energía (implantada en 2001), la Comisión de Telecomunicaciones (creada en 2000 y rebautizada recientemente como la ICTA) y la Autoridad Reguladora del Mercado del Tabaco, Labores del Tabaco y Bebidas Espiritosas (creada en 2002). La Comisión de Defensa de la Competencia (establecida en 1994 y puesta en marcha en 1997) y el Consejo del Mercado de Capitales (implantado en 1981) también se vieron afectados por estas reformas.

19 Véanse los datos detallados en Kaya y Yilar (2011), que exponen asimismo una completa valoración de la evolución de la estructura fiscal turca durante las dos últimas décadas.

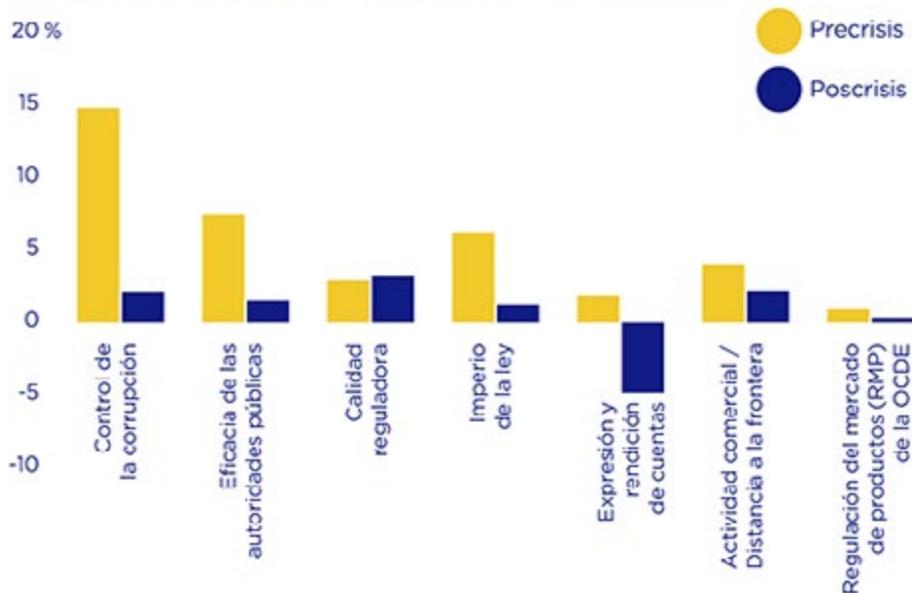
(a veces llamados “el modelo europeo”) para fortalecer la toma de decisiones basadas en reglas y proteger a los reguladores de toda influencia política.

La conclusión es que, gracias a la entrada en vigor de estas completas y modélicas leyes, mejoró el control gubernamental sobre el gasto público y se limitó mucho el descontrolado gasto extrapresupuestario turco, incluidas las pérdidas debidas a la ayuda a empresas públicas (las llamadas *duty losses*)²⁰.

A principios de la década de 2000 también se introdujeron mejoras en el entorno institucional turco, tal como puede calibrarse por los indicadores de gobernanza y actividad empresarial del banco central incluidos en el gráfico 7, que muestran el sólido progreso de Turquía en todos los ámbitos relevantes.

El índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional, que se consigna en el gráfico 8, corrobora lo expuesto: se exhiben claras señales de una menor corrupción a partir de 2003 (correspondiente a mayores valores del índice), y el puesto de Turquía en la

RALENTIZACIÓN DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES



Fuente: Indicadores mundiales de gobernanza (WGI), Indicadores de actividad comercial (Doing Business), OCDE

Gráfico 7

20 No obstante, la transformación fue muy incompleta; las potenciales reformas para incrementar tanto la eficiencia pública general como la rendición de cuentas del gasto público se relegaron (Atiyas, 2012), y la transparencia y la información en materia fiscal siguieron adoleciendo de numerosas incoherencias y lagunas (OCDE, 2014).

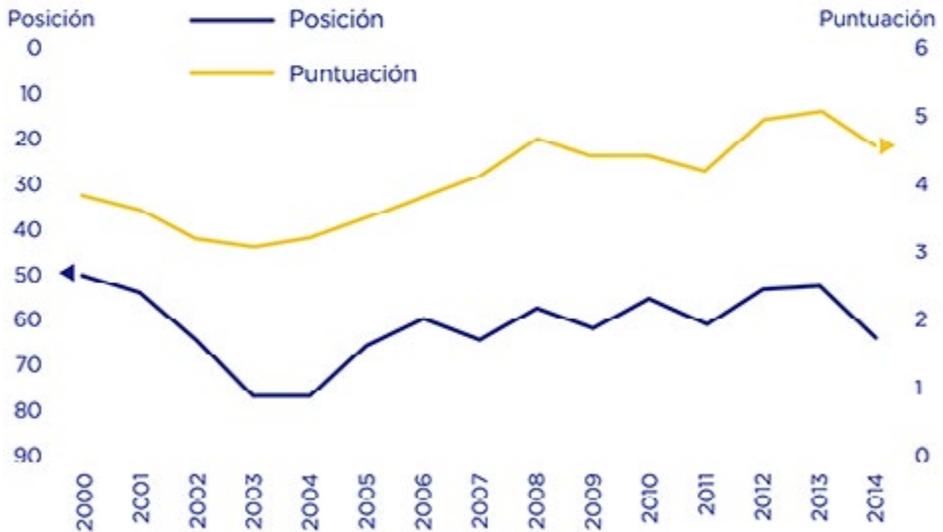
clasificación mejora, pasando de estar entre los puestos 70-80 en 2003 –de 175 países– a los 50-60 a finales de la década²¹.

La situación empezó a empeorar hacia la época de la crisis mundial, con una aceleración del ritmo de deterioro en la tercera legislatura del AKP, que comenzó en junio de 2011. Prácticamente se han estancado los esfuerzos de reforma estructural, y el entorno institucional se ha debilitado pronunciadamente.

El desmantelamiento de la citada Ley de Contratación Pública es indicativo de las transformaciones que experimentaron en este periodo las instituciones económicas, tanto *de facto* como *de iure*. En cierto sentido, el AKP no llegó nunca a sentirse cómodo con la nueva legislación, que vio desde el principio como una limitación importante a sus faraónicos proyectos de inversión (como por ejemplo los “15.000 kilómetros de autopistas de cuatro carriles”) y a la canalización de recursos públicos hacia sus propias bases electorales. A medida que el partido fue ganando confianza y control, la norma empezó a verse radicalmente alterada por varias vías, entre ellas un conjunto cada vez

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Las puntuaciones del índice van de 0 (muy corrupto) a 10 (muy limpio)



Fuente: Indicadores mundiales de gobernanza (WGI), Indicadores de actividad comercial (Doing Business), OCDE

Gráfico 8

²¹ Interpretamos el hecho de que existe una continua aunque ligera mejora en la puntuación y posicionamiento de Turquía a finales de la década de 2000 como una consecuencia de la naturaleza retrospectiva de este índice de percepción de la corrupción.

mayor de “excepciones”, modificaciones en los pliegos de condiciones (públicas frente a restringidas), diversas ventajas para los licitadores nacionales, y la introducción de umbrales mínimos muy elevados por debajo de los cuales la contratación pública de bienes y servicios quedaría exenta de esta ley²².

Tal como documentan Gurakar y Gunduz (2015) en su completa revisión de la cuestión, tanto el número como la proporción (en términos de valor) de los contratos públicos excluidos de la transparencia crecieron sustancialmente a partir de 2005, hasta llegar a un 44% en 2011²³.

Junto a las asociaciones entre los sectores público y privado y al gasto militar, se excluyó totalmente del ámbito de aplicación de la Ley de Contratación Pública a un ente de gran envergadura, la TOKI, la sociedad pública turca de fomento de la vivienda, que depende directamente de la Presidencia del Gobierno. Tal como describe Atiyas (2012), aunque originalmente la exención se circunscribía a proyectos de vivienda pública, en 2011 se amplió su alcance hasta comprender toda construcción emprendida por la TOKI. Puesto que también ha quedado fuera de la Ley de Control y Gestión Financiera Pública y de cualquier otra norma presupuestaria, esto significa que esta sociedad ha conseguido un tremendo poder y una total carta blanca sobre la redistribución del suelo urbano en todo el país.

A la vista de esta evolución, no sorprenderá que el gráfico 8 muestre un empeoramiento tanto en el índice de percepción de la corrupción como en la posición del país, que baja once puestos en 2014, hasta situarse en el número 64 (de 175 países). Probablemente tampoco sea casualidad que los negocios inmobiliarios fueran el objeto central del mayor escándalo de corrupción de Turquía, que estalló en diciembre de 2013, con cuatro ministros implicados; entre ellos, el entonces ministro de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio²⁴.

Este retroceso también se manifiesta en el estancamiento total de propuestas cruciales de reforma. Dos propuestas acordadas en las negociaciones

22 El informe europeo de adhesión de 2014 se quejaba tanto de la ley de licitaciones como de su ejecución: “la legislación turca en materia de contratación pública sigue sin ser conforme al acervo en diversos aspectos, entre los que cabe citar numerosas excepciones y exenciones de su ámbito de aplicación. Tanto los sectores clásicos como los de servicios públicos se rigen formalmente por las mismas normas y procedimientos, lo que hace que la legislación aplicable al sector de los servicios públicos sea más restrictiva de lo previsto en la Directiva sobre servicios públicos de la UE. [...] Se han producido varias denuncias de influencia política en los procesos de licitaciones públicas”.

23 Según estos autores, “el número de contratos adjudicados en subasta pública cayó desde 100.820 en 2005 hasta 77.151 en 2011; la cantidad de contratos cubiertos por exenciones y excepciones de la ley se elevó desde 41.157 hasta 59.680. En términos relativos, la cuota pasó del 29% al 44%. Análogamente, los contratos exentos y las adquisiciones directas se cuadruplicaron, desde 103.000 millones anuales de liras turcas en 2005 hasta 391.000 millones en 2011. En cuota de mercado (en valor) con respecto al total de la contratación pública, esta evolución indica un incremento desde el 34% en 2005 hasta un 44% en 2011”.

24 Puede consultarse en Muller (2014) la cronología de la investigación y la respuesta del Gobierno.

con el FMI –que duraron todo el año 2009, justo en el punto álgido de la crisis mundial– encontraron primero resistencia y luego fueron abandonadas definitivamente por la dirección del AKP. Una de ellas consistía en la creación de una autoridad fiscal independiente, muy necesaria no solamente para proteger la recaudación de impuestos de la influencia política, sino también para reformar la estructura impositiva de Turquía, excesivamente dependiente de la fiscalidad indirecta sobre el consumo, hacia una fiscalidad directa. La otra propuesta consistía en adoptar una “norma fiscal” que pudiera consolidar el ajuste fiscal turco y contener el deterioro experimentado durante la crisis. Aunque en principio esta iniciativa fue defendida por Ali Babacan, el vicepresidente del Gobierno y ministro del Tesoro, responsable de la coordinación económica, finalmente tampoco llegó a materializarse.

DOS PROPUESTAS ACORDADAS EN LAS NEGOCIACIONES ENCONTRARON PRIMERO RESISTENCIA Y LUEGO FUERON ABANDONADAS POR EL AKP

Pero tal vez fueron más inquietantes los agresivos ataques del Gobierno contra los organismos autónomos. Tal como se explica en Ozel (2015), tras inmiscuirse *de facto* en los asuntos de estas autoridades (por ejemplo influyendo sobre la elección de su Consejo de Administración y la contratación de su personal), el Gobierno adoptó las medidas oficiales con la firma, en 2001, de dos decretos ley que abonaron el terreno a una intrusión más directa de los ministerios respectivos. Uno de ellos, el Decreto nº 649, establece explícitamente que el ministro del ramo será competente “para inspeccionar todas las operaciones y actividades de los organismos conexos, asociados y relacionados” (lo que incluye a las autoridades reguladoras autónomas), dando así a los ministros y a su personal la capacidad de limitar la independencia de dichas entidades. En torno a la misma época se propinó otro duro golpe a la idea de entidades regulatorias independientes, con la afirmación del Sr. Babacan, principal defensor de las reformas dentro del Gobierno, de que “era ya hora de que algunos organismos independientes devolvieran su autoridad” (Ozel, 2015)²⁵.

25 Otro episodio que demostró la creciente intolerancia del AKP contra la supervisión independiente sucedió en torno al Tribunal de Cuentas de Turquía. Tras aprobar una ley de mejores prácticas en 2010, con aproximadamente cinco años de retraso, el Gobierno intentó recortar autoridad del Tribunal y el acceso del Parlamento a información financiera relevante mediante la adopción de nueva legislación en 2012. Tras el rechazo de la ley por el Tribunal Constitucional, el Gobierno insistió nuevamente presentando otro proyecto de ley que podía, tal como se consigna en el informe de situación de la UE en 2013, “distorsionar el mandato del Tribunal y su capacidad de auditar de manera independiente y efectiva”. La ley se encuentra actualmente suspendida; se retiró a causa de objeciones tanto dentro como fuera del Parlamento.

Mientras tanto, el banco central, ya proclive a aceptar los tipos de interés de referencia excesivamente bajos impulsados por el entonces presidente del Gobierno, Recep Tayyib Erdogan, se vio bajo una presión todavía mayor por no reducirlos con la rapidez suficiente para sustentar el crecimiento. Todo este episodio fue perjudicial no solamente por sus consecuencias sobre la política macroeconómica, sino porque demostró la poca predisposición del Gobierno a aceptar cualquier restricción, incluso por parte de las instituciones más dóciles.

* * * * *

Hemos defendido que el giro de la economía turca es un reflejo de las políticas e instituciones económicas, incluido el estancamiento o los retrocesos en el necesario proceso de reforma estructural. No obstante, eso solo ofrece una respuesta superficial a la pregunta, más profunda, de por qué las políticas e instituciones económicas mejoraron en la primera fase y después volvieron a retroceder. Sostenemos que tanto los avances iniciales en las instituciones como su deriva posterior tienen que ver con factores políticos²⁶.

Simplificando, durante sus cinco primeros años de gobierno, el AKP se convirtió –en parte sin saberlo, y tal vez incluso sin desearlo– en el instrumento de una reforma política muy profunda. Este periodo fue testigo de la ampliación de la base política cuando llegó a su fin la tutela militar sobre la política turca, que era probablemente el freno más importante para la democracia y la sociedad civil. Coincidieron entonces varios factores que hicieron de la primera parte de la década de 2000 un tiempo propicio para esta profunda transformación de la política turca. Cuatro de estos elementos merecen una mayor atención.

En primer lugar, como queda dicho, el AKP llegó al poder tras la implantación de una estructura básica de reformas económicas después de la crisis financiera de 2001. Esto, sumado a la poca experiencia de sus líderes, limitó su margen de actuación.

En segundo lugar, el AKP llegó al poder de la mano de un segmento de la sociedad turca cada vez más excluido de la representación política (o con ese sentimiento, por lo menos): comerciantes conservadores de provincias; población urbana desfavorecida (con frecuencia recién emigrada); población rural, salvo kurdos y alevíes (a los que los líderes del AKP, casi exclusivamente suníes, siempre observaron con desconfianza). Estos grupos sociales, menos occidentalizados, más religiosos y más conservadores,

26 Este énfasis en la función de las instituciones políticas a la hora de dar forma a las instituciones y políticas económicas parte de los postulados expuestos en Acemoglu y Robinson (2012).

nunca gozaron de las simpatías de los gobernantes de Turquía en el siglo xx, las “élites kemalistas” (así llamadas por su compromiso ideológico con los principios del fundador de la República, Mustafá Kemal Atatürk; en su definición normalmente aparecen el ejército, los altos funcionarios y las grandes corporaciones basadas en las ciudades, y se considera que los representa el Partido Republicano Popular, el partido oficialista tradicional). Sin embargo, esto no ha impedido que la ideología conservadora de estos grupos haya influido con demasiada frecuencia en los planes de estudios escolares, o constituido la retórica fundacional de varios regímenes militares, sobre todo el que tomó el poder mediante el golpe de Estado de 1980.

Sin embargo, estas poblaciones se sentían cada vez más excluidas, tanto tradicionalmente como específicamente durante los años noventa del pasado siglo, y se situaron en uno de los bandos de una guerra de culturas en que el enemigo aparecía más fuerte; una guerra resumida con grandilocuencia por el presidente del Gobierno, Recep Tayyip Erdogan, cuando declaró: “En este país hay una segregación entre turcos negros y turcos blancos. Vuestro hermano Tayyip pertenece a los turcos negros”²⁷. La llegada al poder del AKP se interpretó, así, como la inclusión de estos colectivos marginados en la representación política. Al principio de su mandato, el AKP no pudo por menos de defender la democracia (lo que para ellos quería decir respetar los resultados electorales para no sucumbir a una intervención militar), como estrategia de supervivencia.

En tercer lugar, el AKP ascendió al poder en 2002 con una representatividad limitada, pues apenas recibió un 34% de los votos. No tenían otro remedio que gobernar de manera “incluyente”, sobre todo dada la desconfianza y casi hostilidad del ejército hacia ellos desde el primer momento.

En cuarto lugar, el AKP llegó a la vida pública cuando las relaciones entre Turquía y la UE estaban quizá atravesando su fase más constructiva, y se presentó como un decidido defensor de la adhesión. Cierto es que el camino que llevó a las negociaciones de adhesión, iniciadas en octubre de 2005, no fue fácil; no obstante, el proceso empezó en 2006 muy seriamente y con un empuje significativo, y contaba con el fuerte apoyo del público turco, tal como puede verse en el gráfico 9²⁸.

27 Aunque la fecha exacta de esta declaración es discutida, salió a la palestra en primer lugar en una entrevista de Deborah Sontag, del *New York Times*, al recién elegido Erdogan en mayo de 2003.

28 Tal como expone Morelli (2013), aunque el Consejo de la UE acordó un “marco de negociación” y abrió las conversaciones, el lenguaje del marco se mantuvo deliberadamente ambiguo (es decir, no se dio ninguna garantía de que al final fuera a producirse la adhesión). Chipre constituyó una cuestión espinosa desde el primer día, exacerbada por la negativa de Turquía a incluir en la unión aduanera la parte griega de Chipre. Esto provocó posteriormente el bloqueo por parte del Consejo de la UE de ocho capítulos del proceso de adhesión; en anexo se incluye una cronología de las relaciones entre la UE y Turquía desde 2005.

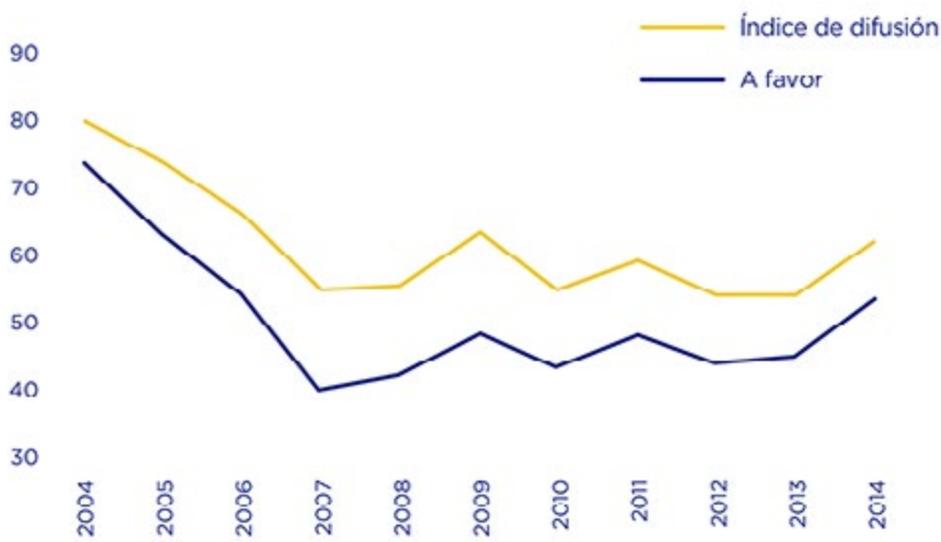
En aquel momento la opinión general era que la adhesión de Turquía a la UE podía avanzar con relativa rapidez, tal como resumía un informe de alto nivel:

Partimos de que es probable que las negociaciones de adhesión se inicien en 2005, pero durarán bastante tiempo y la adhesión no se materializará hasta aproximadamente 2012-2015. Por tanto, adoptamos una perspectiva a largo plazo, y exploramos ámbitos concretos en los que la UE y Turquía puedan cooperar durante el prolongado periodo transitorio de negociaciones (Dervis *et al.*, *The European Transformation of Turkey* [La transformación europea de Turquía], 2004).

El proceso de adhesión a la UE produjo como mínimo dos tipos de efectos sobre las instituciones turcas. En primer lugar, desde el punto de vista político, la UE representó un papel similar al que habían tenido el FMI y el Banco Mundial en el ámbito económico tras la crisis financiera de 2001, presionando a favor de la reforma y ofreciendo a la vez un modelo para una legislación equiparable a los mejores ejemplos en materia de derechos civiles y políticos, las relaciones con el ejército y la reforma judicial. Así, dentro del compromiso con la UE se emprendieron diversas reformas difíciles, de largo alcance, aunque muchas de ellas no se materializaron efectivamente hasta finales de esa década. Entre ellas, a título ilustrativo, pueden contarse la mejora de los derechos de propiedad para las fundaciones

PERCEPCIÓN DE LOS TURCOS DE LA ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UE

El índice de difusión incluye a los que están a favor más los neutrales y los indecisos



Fuente: Cálculos de los autores a partir de los datos del informe "Transatlantic Trends" del German Marshall Fund.

Gráfico 9

religiosas no musulmanas; la supresión de multas draconianas contra la expresión de opiniones consideradas críticas con la identidad turca; la facultad de juzgar a militares en tribunales civiles, y la prohibición de los juicios de civiles en tribunales militares; la adopción de leyes de protección de la infancia; la mejora de los derechos sindicales, incluida la posibilidad de que los trabajadores perteneciesen a más de un sindicato; la capacidad de los trabajadores de los servicios públicos para firmar convenios colectivos, la eliminación de la anterior prohibición de la huelga, tanto política como solidaria; y la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional en casos de conculcación de derechos o libertades fundamentales²⁹.

Además, el levantamiento de las prohibiciones de las protestas kurdas, la legislación que permitió a la radio y televisión públicas emitir en lenguas distintas del turco; el final del estado de excepción en las dos últimas provincias de mayoría kurda (de un total de trece); la introducción de una amplia supervisión civil sobre el gasto militar; y la eliminación de la vigilancia del Consejo de Seguridad Nacional sobre las obras de cine, vídeo y música, y sobre la radio y la televisión, así como un cambio en la voluntad del Gobierno de respetar en general las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, fueron también otras tantas reformas que la UE defendía desde hacía tiempo, y se interpretan en general como resultado directo de las conversaciones entre Turquía y la UE³⁰.

En segundo lugar, como ya se ha mencionado, la perspectiva de la adhesión fue un estímulo para el partido en el poder: estrechar lazos con Europa tenía claras ventajas económicas. Sin embargo, lo que motivó al AKP no fue solo el beneficio económico: puesto que sus líderes se consideraban bajo la constante amenaza del ejército, una mayor cercanía de Europa se presentaba como un atractivo parapeto contra un golpe militar. Los turcos estaban cada vez más convencidos de formar parte de Europa; esto reducía la posibilidad de cualquier movimiento que pudiera distanciar a los socios europeos.

Todos estos factores iban a desaparecer o cambiar a mediados de la década de 2000. El marco institucional económico implantado tras la crisis de 2001 dejó de tener un papel determinante en la medida en que las élites dominantes y los alcaldes del AKP hallaron vías para evadir o modificar las normas, tal como hemos visto en el caso de la Ley de Contratación Pública, en beneficio propio o del partido.

Las elecciones de 2002 marcaron el principio del fin de los dos grandes partidos de centro derecha, cuyos votos se trasladaron casi en bloque al AKP en las siguientes elecciones, celebradas en 2007, lo que dio a este

29 Véase Hale (2011).

30 Véanse Kirisci (2011) y Gursoy (2011).

partido mucha mayor fuerza electoral. Para el año 2011, el AKP contaba con casi el cincuenta por ciento de los sufragios.

Lo que es más importante, el equilibrio entre el AKP (y sus bases) y las fuerzas kemalistas cambió de forma significativa. Puesto que estos acontecimientos son relevantes para comprender cómo se desplazó el centro de gravedad de la política turca, y cómo llegó el AKP a definirse a sí mismo y a interpretar su poder, nos detendremos con cierta atención en ellos.

**EL ANCLAJE QUE SUPUSO LA UE PARA LAS
REFORMAS INSTITUCIONALES QUEDÓ NEUTRALIZADO
EN TORNO A 2010, CON EL ESTANCAMIENTO CASI
TOTAL DEL PROCESO DE ADHESIÓN**

El telón de fondo es la historia política de Turquía en el siglo xx, dominada por el ejército y los altos funcionarios del Estado. El partido único que impuso Ataturk tocó a su fin con las primeras elecciones semidemocráticas de 1950³¹, que llevaron al poder al Partido Democrático, erigido en representante de los mismos intereses comerciales regionales y valores culturales conservadores que después conformarían el discurso del AKP. En 1960, el ejército reaccionó contra el Partido Democrático y ejecutó a su líder, Adnan Menderes. Posteriormente los militares orquestaron dos golpes de Estado más, en 1971 y 1980, y también derrocaron a otro partido islamista en 1997 con la amenaza de un golpe (después el Tribunal Constitucional cerró el partido). Los generales ya estaban descontentos tanto con el ascenso al poder del AKP como con su propia pérdida creciente de protagonismo en la década de 2000, cuando el AKP designó a su número dos, Abdullah Gul, candidato a presidente del Gobierno. El ejército y sus aliados civiles se alarmaron ante la posibilidad de que la esposa de Gul, una musulmana con velo, representase a Turquía en foros internacionales y viviera en el palacio presidencial de Ataturk.

Esto, unido a su inquietud general con respecto al rumbo político que tomaba el país, hizo que la cúpula militar amenazara con otro golpe de Estado mediante una nota publicada en internet en abril de 2007, tras la confirmación de que Gul sería efectivamente el siguiente presidente de Turquía. En una decisión que no auguraba nada bueno, el Tribunal Constitucional inició el procedimiento para disolver el AKP por actividades contrarias al laicismo, pero el año 2007 ya no era 1960 ni 1997: el AKP tenía organizado un entramado social más enraizado en la sociedad turca

³¹ Las primeras elecciones multipartidistas, en 1946, no solamente fueron convocadas por el Partido Republicano Popular sin dar tiempo para que la oposición pudiera organizarse, sino que también estuvieron empañadas por un fraude electoral generalizado (Zurcher, 2004).

moderna, y había tomado el control de gran parte de la burocracia y de la policía, cada vez más militarizada; además, la consideración del ejército dentro de la sociedad turca se encontraba en mínimos históricos. Esta vez, la amenaza militar se desvaneció³².

Este episodio no solamente relegó a un segundo plano a quienes podían ser los oponentes más poderosos del AKP, los generales kemalistas, sino que también contribuyó a radicalizar más a sus líderes. Según algunos testimonios internos, se dice que las figuras más prominentes del AKP hicieron las maletas durante los acontecimientos de abril de 2007, plenamente convencidos de que el ejército se alzaría con el poder y los encarcelaría. Su lectura de la historia turca en clave de desigual combate entre David y Goliat, con unos “turcos negros” víctimas de la conspiración de los “turcos blancos” kemalistas, se vio tan confirmada como embellecida. Tal vez sacaron la conclusión de que era preciso destruir no solo a las élites militares enemigas del AKP, sino también las estructuras institucionales que veían como bastión de estos grupos hostiles. Por lo tanto, resulta natural ver el origen de los montajes judiciales Ergenekon y Balyoz, organizados por el AKP y sus aliados contra periodistas, exoficiales de rango medio y generales, en su necesidad cada vez más perentoria de debilitar y eliminar a sus enemigos³³. Por último, el anclaje que supuso la UE para las reformas institucionales y su elemento de influencia sobre los políticos turcos quedó neutralizado bruscamente en torno a 2010, con el estancamiento casi total del proceso de adhesión. En esto influyeron varios factores. El primer obstáculo fue Chipre: el derrumbe de las conversaciones auspiciadas por la ONU sobre un acuerdo integral y la negativa de Turquía a incorporar a Chipre en la unión aduanera bloquearon las conversaciones y provocaron la suspensión de ocho capítulos de las negociaciones en 2006. En segundo lugar, el Gobierno –y, en cierta medida, también determinados segmentos de la población– no era partidario de muchas de las reformas de los derechos legales y humanos. En tercer lugar, algunos de los principales países europeos volvieron a oponerse a la adhesión turca, sobre todo en Francia con el referéndum y la llegada al poder de Nicolas Sarkozy, con una plataforma explícitamente opuesta a la adhesión turca. En definitiva, todas estas circunstancias se sumaron para reducir el apoyo a la UE por parte del pueblo turco; la decepción hizo tambalearse el respaldo a la incorporación

32 Esta dinámica se vio fuertemente favorecida por una alianza simbiótica entre el partido gobernante AKP y el llamado “movimiento de Gulen” (por el imán Fetullah Gulen, exiliado por voluntad propia a Estados Unidos), pero la relación se fue agriando en diversos episodios de lucha de poder y después se rompió violentamente a causa de las investigaciones sobre corrupción histórica en Turquía en diciembre de 2013.

33 Sobre el juicio contra la Red Ergenekon, véase Jenkins (2011). Sobre el caso Balyoz, véase Rodrik (2014).

a la UE, que pasó de más del 70% en 2004 a un mínimo del 40% en 2007, tal como puede verse en el gráfico 9.

Con la paulatina dilución del entusiasmo y apoyo a la adhesión europea entre la población, sumada al giro orientalizante del AKP (que se debió a múltiples factores), las instituciones turcas se mostraron cada vez más inestables, lo que deterioró aún más las relaciones entre Turquía y la UE. Unas recientes observaciones del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, resumen lo que se ha convertido en la posición común de muchos mandatarios y altos funcionarios europeos:

Bajo mi presidencia de la Comisión [...] ninguna ampliación se llevará a cabo durante los próximos cinco años. En cuanto a Turquía, el país está claramente lejos de la adhesión a la UE. Un Gobierno que bloquea Twitter no está listo para la adhesión (página web del presidente de la CE, “Mis objetivos en política exterior”, abril de 2014).

Aunque estos comentarios destacan la prohibición de las redes sociales en Turquía, suponen una reacción frente a unas políticas y cambios institucionales cada vez más autoritarios, adoptados por el AKP a consecuencia del giro en todos los factores que previamente lo empujaban hacia reformas favorables a la democracia y la sociedad civil. El informe de adhesión de 2014 de la UE, por ejemplo, muestra alarma ante la respuesta del Gobierno y del poder judicial al escándalo de corrupción de diciembre de 2013, concluyendo con las siguientes palabras:

La respuesta del Gobierno tras las acusaciones de corrupción en diciembre de 2013 han dado lugar a una grave preocupación sobre la independencia de los jueces y la separación de poderes. Los numerosos traslados y expulsiones entre los oficiales de policía, jueces y fiscales –pese a que el Gobierno aseverase su absoluta falta de relación con el caso de corrupción– han afectado al funcionamiento eficaz de las instituciones correspondientes, y permiten cuestionar la forma de utilizar los procedimientos para formalizarlas.

Todas estas tendencias tienen profundas consecuencias para las instituciones políticas y las libertades en Turquía. El Proyecto de Justicia Mundial (*World Justice Project*), un completo índice del entorno jurídico de un país, ha ubicado a Turquía en el puesto número 80 de 100 naciones (venía del 59). En cuanto a la libertad de prensa, Freedom House ha calificado a Turquía de “no libre”, y Reporteros Sin Fronteras ha situado al país en la posición número 149 entre 180 naciones. En el gráfico 7 se puede observar que se han detenido por completo los avances de Turquía en los índices generales sobre gobernanza y reformas.

Es natural preguntarse por qué las instituciones políticas y las organizaciones de la sociedad civil de Turquía no han logrado defender los progresos y las libertades conquistadas a principios de la década de 2000. La respuesta más probable es que estas instituciones no eran tan sólidas

como habría cabido esperar, y que las organizaciones civiles no se dieron cuenta del giro que estaban tomando los acontecimientos hasta que ya fue demasiado tarde. La debilidad de las instituciones que tenían el cometido de proteger a la sociedad contra la usurpación del poder radica probablemente en el hecho de que la burocracia judicial y estatal de Turquía nunca han sido independientes, y su lealtad, firmemente otorgada al ejército antes del 2000, se trasladó con rapidez al AKP, que aprovechó este poder para hacer nombramientos y promociones.

LA DEBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES SE DEBE A QUE LA BUROCRACIA JUDICIAL Y ESTATAL DE TURQUÍA NUNCA HAN SIDO INDEPENDIENTES

El AKP también llegó a tener una influencia enorme, casi asfixiante, sobre la prensa y la televisión, no muy distinta de la que gozaban en otras épocas las élites kemalistas; tal y como se pone de manifiesto en vista del deterioro de la situación turca en materia de libertad de prensa. También las organizaciones de la sociedad civil –que estaban entonces aprendiendo a hacerse oír– y la prensa extranjera tardaron un tiempo en reconocer la transformación del equilibrio político turco, en parte porque aún seguían celebrando el declive del ejército.

Sección III - Conclusiones y camino a seguir

En este breve ensayo hemos planteado varios argumentos importantes:

Los recientes altibajos de la economía turca, con un punto de inflexión en torno a 2007, no son un ejemplo de los ciclos intermitentes característicos de muchas economías emergentes (incluida la propia Turquía en tiempos pasados), sino la consecuencia de una primera fase de reformas estructurales y de una mejora sin precedentes (lo que respecta a Turquía) en las instituciones económicas, seguidos de un vuelco integral en una segunda fase, en la que todas esas mejoras mencionadas fueron suprimidas.

Las razones de estos altibajos de las instituciones económicas deben buscarse en la dinámica política turca, que en 2002 creó un entorno propicio a una importante apertura de la mano del partido de gobierno, el AKP, agente involuntario de esta transición; posteriormente, tal dinámica permitió que el partido acumulase un poder excesivo en Turquía frente a los siempre débiles mecanismos de control y equilibrio de la sociedad civil, las instituciones judiciales y la oposición parlamentaria.

Aunque muchos otros factores dieron lugar a la deriva de las instituciones políticas y económicas del país –tales como la dilución de las reformas

auspiciadas por el Banco Mundial y el FMI, y el final del pulso entre los líderes del AKP y el ejército, del que salieron victoriosos los primeros-, las relaciones entre la UE y Turquía fueron probablemente el principal condicionante. A pesar de que tanto las reformas adoptadas en el proceso de adhesión a la UE como la función estabilizadora de las relaciones con Europa facilitaron las difíciles transformaciones económicas y políticas de la primera fase, el posterior deterioro de las relaciones con la UE tuvo el efecto de dar marcha atrás a esta dinámica.

En conclusión, podemos extraer varias lecciones para el futuro de las instituciones turcas, de las relaciones entre Turquía y la UE, y también en un ámbito más general.

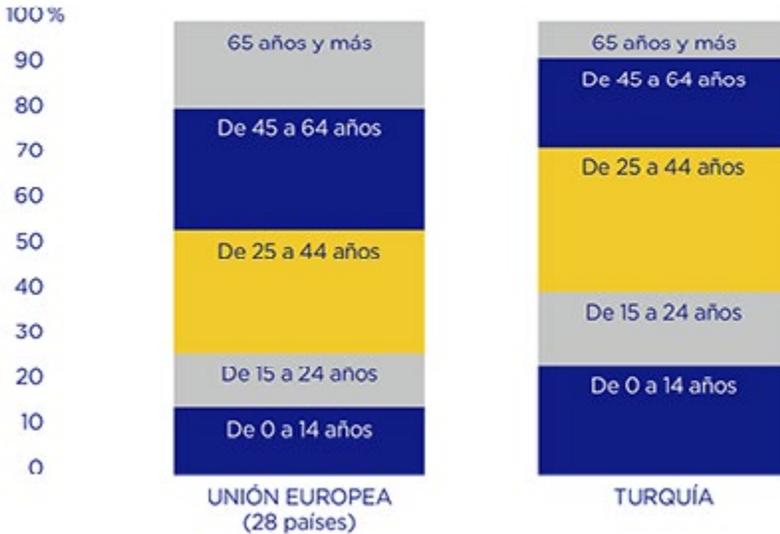
La lección más importante, que en nuestra opinión puede aplicarse tanto a Turquía como a otras economías emergentes, es que aun partiendo de unas instituciones débiles y de desequilibrios políticos, parece factible conseguir un crecimiento rápido y de gran calidad si el país se abre a reformas estructurales profundas y a mejoras en las instituciones económicas. Somos plenamente conscientes de que este tipo de apertura política dista mucho de ser trivial, y en el caso turco es posible que solo se haya producido porque los baluartes del antiguo orden –el ejército y otras élites kemalistas– estaban en una situación especialmente débil, muchos de los políticos tradicionales arrastraban una mancha de incompetencia y corrupción desde los años noventa del siglo xx, y la profunda crisis financiera no dejó más opción al Gobierno interino y a su sucesor, el AKP, que colaborar con el FMI y el Banco Mundial. Con todo, esto no impide que la rapidez con la que estas reformas dieron sus frutos fuera sorprendente para muchos observadores que las veían como ineficaces o de efecto retardado³⁴.

En segundo lugar, este episodio también destaca la estrecha relación entre las reformas políticas y las económicas. En nuestra opinión, lo que propició las reformas estructurales y económicas de la primera fase fue la favorable atmósfera de cambio, que fortaleció la democracia y la representación del pueblo en Turquía, pero estos factores políticos se invirtieron abruptamente en la segunda fase, arrastrando consigo a las instituciones económicas. La deriva de las instituciones políticas fue un reflejo del dominio del AKP, debido en parte a la debilidad connatural de la sociedad civil y las instituciones judiciales en Turquía, y en parte a que los líderes del partido pudieron instaurar su control sin límites sobre el poder judicial y los medios de comunicación mediante nombramientos e intimidación.

³⁴ Aunque son coherentes con otros resultados, tales como los expuestos en Acemoglu, Naidu, Restrepo y Robinson (2014), que muestran unas mejoras bastante rápidas en el crecimiento económico tras la democratización.

Por último, pensamos que también hay importantes enseñanzas de este episodio para el futuro de las relaciones entre Turquía y la UE. Aunque parecen haber tocado fondo en este momento, existen muchas razones para un compromiso futuro. En primer lugar, los vínculos comerciales iniciados por la unión aduanera continúan estrechándose y el reforzamiento de estos lazos –que parece inevitable en vista de la evolución de la economía mundial en las dos décadas pasadas– podría ser uno de estos vehículos³⁵. No obstante, tal vez sea más importante que, una vez se superen en los próximos años la crisis económica y la creciente crisis de los refugiados, las prioridades europeas cambien de nuevo hacia la ampliación. Aun sin un giro completo de su naturaleza, los líderes europeos pueden encontrar distintas fórmulas para una asociación más estrecha con Turquía³⁶. En este artículo se subraya una razón importante, desde el punto de vista de la UE, para que esto ocurra: con el tipo adecuado de compromiso, la UE puede tener un poder significativo sobre las instituciones turcas, capaz de impulsarlas hacia una democracia cada vez más fuerte y profunda bajo la

PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA UE Y DE TURQUÍA



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de Eurostat

Gráfico 10

³⁵ Véanse Ulgen (2012), Pierini y Ulgen (2014), y Kirisci y Ekim (2015).

³⁶ En Ahtisaari *et al.* (2015) puede consultarse un sucinto y eficaz desarrollo de este punto.

tutela y apoyo de la UE. Aunque este poder requiere muy probablemente unos gobernantes turcos que lo deseen, o que por lo menos se muestren flexibles, la dinámica de la política interna puede volver a inclinar a los líderes turcos hacia esta posición en un futuro no muy lejano. Nuestro artículo también sugiere que este nuevo compromiso podría generar unas ganancias económicas considerables para Turquía.

Sin embargo, las ventajas no serían unidireccionales. Este poder institucional es un argumento a favor del compromiso por parte de la UE, precisamente porque puede extraer dos importantes ventajas de unas relaciones más estrechas con Turquía y del progreso de las instituciones turcas. La primera puede parecer trillada, porque suele destacarse en casi todos los debates, pero sigue siendo importante: Turquía puede tener un cometido estabilizador en Oriente Medio (sobre todo en comparación con su papel actual, que está complicando la crisis siria)³⁷. Con los países europeos, grandes y pequeños, cada vez más enzarzados en conflictos en su zona geopolítica amplia y aún más afectados por sus efectos, existe probablemente una mayor necesidad de un compromiso más general con Oriente Medio y África del norte; para esta estrategia una Turquía democrática y comprometida con la UE podría ser un activo de valor incalculable, no solo como socio en política exterior sino también como ejemplo de éxito de una democracia musulmana para el resto de la zona³⁸.

La segunda ventaja se cifra en los beneficios demográficos de la pertenencia de Turquía a la UE, aunque no se deben subestimar los costes económicos a corto plazo y tal vez los costes sociales a medio plazo. Tal como puede verse en el gráfico 10, la población turca es mucho más joven que la europea. En tanto que la población europea envejece cada vez más, integrar a la población turca, más joven, en la economía europea podría reportar una ganancia sustancial, tanto para el mercado laboral como para la sostenibilidad del siempre cambiante paquete de programas sociales que tanto importan a la población de Europa, a pesar de que la oportunidad demográfica que presenta la posible adhesión de Turquía a la UE inevitablemente se reducirá con el tiempo.

37 Puede consultarse una valoración de la política de Turquía sobre Siria en Hope (2013). Por su parte, Stein (2015) se centra en los acontecimientos más recientes.

38 Ahtisaari *et al.* (2015).

CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES ENTRE TURQUÍA Y LA UE: 2005-PRESENTE

CAPÍTULOS DE LA NEGOCIACIÓN	OTROS ACONTECIMIENTOS
2005	El Consejo adopta el marco de negociación y se inicia la negociación oficial.
2006 Apertura y cierre provisional del capítulo de Ciencia e investigación (25).	Debido al conflicto de Chipre, la UE decide que no puede iniciarse la negociación de ocho capítulos, y que ninguno puede cerrarse provisionalmente: Libre circulación de bienes (1), Libre establecimiento y prestación de servicios (3), Servicios financieros (9), Agricultura y desarrollo rural (11), Pesca (13), Política de transporte (14), Unión aduanera (29) y Relaciones exteriores (30).
2007 Apertura de cinco capítulos: Política de empresas e industrial (20), Protección del consumidor y la salud (28), Redes transeuropeas (21), Estadísticas (18) y Control financiero (32).	Francia declara que no permitirá la apertura de negociaciones sobre cinco capítulos, puesto que dependen directamente de la adhesión: Agricultura y desarrollo rural (11), Política económica y monetaria (17), Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales (22), Disposiciones financieras y presupuestarias (33) e Instituciones (34).
2008 Apertura de cuatro capítulos: Libre circulación de capitales (4), Derecho mercantil (6), Derecho de la propiedad intelectual (7) y Sociedad de la información y medios de comunicación (10).	El Consejo adopta un marco revisado de la asociación para la adhesión de Turquía.
2009 Apertura de dos capítulos: Fiscalidad (16) y Medio ambiente y cambio climático (27).	Chipre declara unilateralmente que bloqueará la apertura de seis capítulos: Libre circulación de trabajadores (2), Energía (15), Justicia y derechos fundamentales (23), Justicia, libertad y seguridad (24), Educación y cultura (26) y Política exterior, de seguridad y defensa (31).
2010 Apertura del capítulo sobre Política de seguridad alimentaria, veterinaria y fitosanitaria (12).	
2011 Sin actividad	
2012	Lanzamiento de la agenda positiva, con el objetivo de devolver una dinámica fresca a las relaciones entre la UE y Turquía.
2013 Apertura del capítulo sobre Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales (22).	Francia levanta el bloqueo sobre el capítulo 22, Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales.

Fuente: "Relations between Turkey and the European Union" (MFA)

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

El Reino Unido y Europa

**La fuerza de alianzas lejanas: las relaciones
entre Europa y Asia en un mundo en transformación**

La política exterior europea y sus desafíos en el contexto actual

- Acemoglu, Daron and James Robinson. 2012. *Why Nations Fail*. Crown Publishing Group.
- Acemoglu, Daron, Suresh Naidu, Pascual Restrepo, and James A. Robinson. 2015. "Democracy Does Cause Growth." NBER Working Paper P16, O10.
- Ahtisaari, Martti, Emma Bonina, and Albert Rohan. 2015. "An EU-Turkey Reset." Project Syndicate.
- Akat, Asaf SavaĐ, and Ege Yazgan. 2012. "Observations on Turkey's Recent Economic Performance." *Atlantic Economic Journal*.
- Akçay, Cevdet, and Ucer Murat. 2018. "A Narrative on the Turkish Current Account." *Journal of International Trade and Diplomacy*.
- Atiyas, Izak. 2012. "Economic Institutions and Institutional Change in Turkey during the Neoliberal Era." *New Perspectives on Turkey* 14: 45-69.
- Atiyas, Izak, and Ozan Bakis. 2013. "Aggregate and Sectoral TFP Growth in Turkey: A Growth Accounting Exercise." TÜSDAD - Sabancı University Competitiveness Forum Working Paper No, 2013-1.
- Dervis, Kemal, Michael Emerson, Daniel Gros, and Sinan Ulgen. 2004. "The European Transformation of Modern Turkey." Brussels: Centre for European Policy Studies. Istanbul: Economics and Foreign Policy Forum.
- European Commission, Turkey Progress Report, Commission Staff Working Document (various issues). "German Marshall Fund: Country Profiles, Turkey." 2014. German Marshall Fund of the United States.
- Gurakar, Esra Çeviker, and Umüt Gunduz. 2015. *Europeanization and De-Europeanization of Public Procurement Policy in Turkey: Transparency versus Clientelism (Reform and Transition in the Mediterranean)*. Palgrave Pivot.
- Gurkaynak, Refet S., and Selin S. Boke. 2013. "AKP Döneminde Türkiye Ekonomisi." *Birikim*. Aralık.
- Gursoy, Yaprak. 2011. "The Impact of EU Driven Reforms on the Political Autonomy of the Turkish Military." *South European Society and Politics*.
- Hale, William. 2011. "Human Rights and Turkey's EU Accession Process: Internal and External Dynamics." In Part I: "Turkey and the European Union: Accession and Reform." In *South European Society and Politics*, edited by Gamze Avcı and Ali Çarkoğlu.
- Hakura, Fadi. 2013. "After the Boom: Risks to the Turkish Economy." Chatham House Briefing Paper.
- Jenkins, Gareth. 2011. "Ergenekon, Sledgehammer, and the Politics of Turkish Justice: Conspiracies and Coincidences." *Rubin Center*.
- Kaya, Fatih, and Selihan Yılar. 2011. "Fiscal Transformation in Turkey over the Last Two Decades." *OECD Volume 2011/1*.
- Kirisci, Kemal. 2011. "The Kurdish Issue in Turkey: Limits of European Union Reform." *Southern European Society and Politics*.
- Kirisci, Kemal, and Ekim Sinan. 2015. "Turkey's Trade in Search of an External Anchor: the Neighborhood, the Customs Union or TTIP?" *Global Turkey in Europe Series*.
- Kutlay, Mustafa. 2015. "The Turkish Economy at a Crossroads: Unpacking Turkey's Current Account Challenge." *Global Turkey in Europe Series*, Working Paper 10.
- Meyersson, Erik. 2015. "AKP's Economic Track Record: A Synthetic Case Study." available at <http://erik-meyersson.com/2015/06/05/akps-economic-track-record-a-synthetic-case-study/>
- Morelli, Vincent. L. 2013. "European Union Enlargement: A Status Report on Turkey's Accession Negotiations." *Congressional Research Service*.
- Muller, Hendrik. 2014. "Turkey's December 17 Process: A Timeline of the Graft Investigation and the Government's Response." *Central Asia-Caucasus Program*.
- Organization for Economic Cooperation and Development, Turkey Country Report, Economic Surveys (2014).
- Ozel, Isik. 2015. "Reverting Structural Reforms in Turkey: Towards an Illiberal Economic Governance?" *Istituto Affari Internazionale*, Policy Brief.
- Pierrini, Marc, and Sinan Ulgen. 2014. "A Moment of Opportunity in the EU-Turkey Relationship." *Carnegie Europe Paper*.
- Pope, Hüge. 2013. "Turkey's Tangled Syria Policy." *Combating Terrorism Center*.
- Rodrik, Dani. "Turkish Economic Myths." Accessed in April 2015. http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2015/04/turkish-economic-myths.html.
- "The Plot against the Generals", available at www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Commentary/Plot-Against-the-Generals.pdf (2014).
- "The Turkish Economy After The Global Financial Crisis" (2012).
- Raiser, Martin. 2013. "Inclusive Growth in Turkey—Can it Be?" available at <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/inclusive-growth-turkey-can-it-be> (November, 2013).
- Stein, Aaron. 2013. "Turkey's Role in a Shifting Syria." *Atlantic Council*.
- Ulgen, Sinan. 2012. "Avoiding A Divorce A Virtual EU Membership for Turkey." *The Carnegie Papers*.

BIBLIOGRAFÍA

- Ungor, Murat. 2014. "Some Observations on the Convergence Experience of Turkey." CBRT Working Paper, N10, O11, O40, O47, O57.
- OECD. 2014. "Economic Surveys of TURKEY." Overview.
- World Bank, *Turkey's Transitions: Integration, Inclusion, Institutions*. Country Economic Memorandum (2014, December).
- Zurcher, Erik.J. 2005. *Turkey A Modern History*. I.B. Tauris.

Lee el libro entero en:



Síguenos en las redes sociales:



Otros libros de OpenMind:

