

## **CAMBIO CON EQUIDAD**

**vs.**

## **EQUIDAD CON CAMBIO**

**FERNANDO TENJO GALARZA\***

Octubre, 1983.

### **Introducción**

El presente documento contiene una serie de inquietudes acerca del tratamiento dado por el Plan "Cambio con Equidad" a lo social. Teniendo en cuenta que es ya considerable el material existente sobre el plan para analizar sus inconsistencias, puntos oscuros, ambigüedades, virtudes, vacíos etc., se consideró inadecuado continuar en la misma línea de monotonía. Además de esto, el autor del documento no considera justificado dedicar muchos esfuerzos analíticos al mencionado plan dadas las calidades del mismo.

Se optó entonces por considerar la tarea como un ejercicio intelectual en que se analiza el enfoque del Plan en el aspecto arriba señalado a partir de un enfoque alternativo.

### **1. Lo Social en el Plan**

#### **1.1. La Forma de lo Social**

Sin pretensiones de ser muy precisos ni detallistas, es claro que lo social representa en el Plan un considerable porcentaje de frases. Desde las primeras páginas se hace referencia a la necesidad de buscar la igualdad en las oportunidades de progreso, de la

---

\* Profesor Universidad Nacional. Investigador CINEP.

urgencia de que para esta búsqueda se tenga un marco de justicia social, del deseo de proporcionar a la comunidad los instrumentos que le permitan mejorar sus condiciones de vida, en fin, se habla de la idea de lograr una mayor equidad mediante el ordenamiento del cambio social y la consolidación del desarrollo económico. La continua repetición de distintos aspectos sociales en el Plan ha permitido a algunos afirmar que todas las políticas e instrumentos en éste van dirigidos a “lograr el entorno económico favorable para el cambio social que el país necesita, especialmente en materia de una distribución equitativa de las oportunidades de progreso”, y hasta destacar como uno de los aspectos novedosos del Plan la “integración entre las políticas sociales y las económicas”<sup>1</sup>.

Ahora bien, en lo que hace a la sección del Plan en que específicamente se trata la política social, ésta se presenta como una más junto con la política industrial, la de vivienda, la de minería e hidrocarburos, la de infraestructura, la de turismo y la de comercio exterior. Por su parte, la política social se compone de un listado de proyectos y medidas que se enumeran agrupados en:

- Política de trabajo y seguridad social.
- Política educativa.
- Política de salud.
- Política de justicia y seguridad social.

Esta forma de presentar lo social en el Plan Cambio con Equidad ha sido muy bien analizada, y aún desenmascarada por Bejarano<sup>2</sup>. El mencionado autor muestra, por una parte, la continuidad que hay en el Plan frente a los anteriores en el tratamiento de lo social y, por otra parte, las inconsistencias en que se cae en el mismo cuando la definición de los objetivos sociales cambia continuamente<sup>3</sup> y los instrumentos para lograrlos se mantienen en

---

<sup>1</sup> Ospina, J. “El Plan de Cambio con Equidad” en *Economía Colombiana*, agosto-septiembre, 1983.

<sup>2</sup> Bejarano, J. A. “Desarrollo con Equidad. ¿Cómo hacerlo posible?”, en *Economía Colombiana*, agosto-septiembre, 1983.

<sup>3</sup> Bejarano reseña la evolución del objetivo social a lo largo del Plan: equidad, en la página V, erradicación de los factores de extrema pobreza, en la página XIV; igualdad de oportunidades en la distribución de los beneficios del desarrollo, en la página 9; ordenamiento de cambio social, en la página 37; op. cit., p. 38.

completa indefinición. Al final de su análisis, Bejarano concluye que la política social se fundamenta, en últimas, simplemente en la expansión del gasto en educación, seguridad social y ciudadana, y salud.

## 1.2. Contenido de lo Social

Se presenta en esta sección un buen resumen de la concepción de lo social en el Plan Cambio con Equidad. Independientemente de la forma cambiante como lo social es tratado en el texto, lo que se busca aquí es llamar la atención acerca del contenido del tratamiento en cuestión. Este contenido hace referencia a dos aspectos básicos:

- Lo social, entendido como lo relacionado con las condiciones de vida, y resultado eventual de los procesos económicos determinados por las leyes del mercado.
- El Estado como agente neutral que, en su calidad de tal, puede y debe tratar de corregir, sin distorsionarlos, los efectos no deseables del funcionamiento de las leyes del mercado.

Como resultado de esto, el contenido de la política social del Plan Cambio con Equidad consiste en presentar a ésta como el ajuste de los lineamientos del proceso de acumulación de tal manera que éste de lugar, aunque sea artificialmente, a mejores condiciones de vida de la población, haciéndolas funcionales a aquél.

La situación se plantea claramente desde la introducción al Plan: aceptación tácita de que —parecido a la afirmación de Keynes hace casi cincuenta años respecto al pleno empleo— el capitalismo dependiente, dejado a su propio rumbo, no asegura la posición de unas condiciones mínimas de existencia adecuada. La salida, también como en el caso de Keynes, está en la intervención del Estado pero dentro de los parámetros básicos de la economía de mercado.

Ya desde la época de Marx se tenían las bases para entender la relación entre producción capitalista y producción de valores de uso, y se comprendía claramente que el objetivo de aquella distaba mucho de ser la satisfacción de las necesidades de la población.

Surgió de ésto una de las funciones tradicionalmente "encomendadas" al Estado, como es la satisfacción de las necesidades mínimas de aquella población que no constituye un mercado rentable para el capital. La idea central que se traduce en el Plan Cambio con Equidad, aunque sutilmente escondida entre adornos caritativos, es la de tratar de cumplir esta función buscando hacer rentable aquel mercado no sólo con mayores ingresos sino con una mayor integración de la población correspondiente en la producción capitalista de mercancías (formalización del sector informal, estímulo a la microempresa, absorción de mano de obra no calificada, estímulo a la autoconstrucción de vivienda, mayor cobertura del seguro social, etc.).

Desde esta perspectiva, cualquier intento por presentar objetivos sociales como prioridades de un plan de desarrollo corre el riesgo de aparecer como discurso demagógico, y con un alto contenido ideológico.

## 2. Planeación de lo Social

### 2.1. Modelo Básico

Dejando a un lado toda preocupación por si el plan aquí analizado está o no clara y coherentemente presentado, si emitió o no algo, si tiene o no un carácter demagógico, o si va o no a ser implementado, la preocupación aquí es por el enfoque general del plan en su tratamiento de los llamados aspectos sociales.

Para tratar este asunto se presentará a continuación un modelo básico adecuado para el ejercicio de la planeación socioeconómica y en el cual el nivel de vida de la población constituye el **objetivo central**. Es además un modelo en el que la llamada integración de las políticas sociales y económicas, que se pretende destacar como novedad del Plan Cambio con Equidad, aunque siempre haya existido por la fuerza de los hechos, es explotada coherentemente en lo posible. El modelo, que no se presenta aquí en todo su detalle y precisión, es inspirado por los trabajos de Kalecki y Fitz Gerald <sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Kalecki (1972): *Selected Essays on the Economic Growth of the Socialists and Mixed Economy*.

Fitz Gerald (1982): "Planned Accumulation and Income Distribution in the Small Peripheral Economy", mimeo.

Esencial en el modelo es la relación que necesariamente existe siempre para el agregado de una economía entre distribución del ingreso y composición del producto. Así, mientras que por el lado del ingreso se tiene:

- Beneficios dedicados.
- Beneficios para el consumo.
- Para la inversión.
- Salarios e "ingresos populares", básicamente dedicados al consumo.

Por el lado del producto se tiene, correspondientemente:

- Departamento I, o producción directa o indirecta —esto es, a través de importaciones de medios de producción;
- Departamento II, o producción de bienes de lujo o no esenciales;
- Departamento III, o producción de bienes básicos o esenciales conformados por: oferta de alimentos, producción artesanal de bienes salario, parte de la producción industrial y servicios sociales.

Además de la importante distinción entre bienes básicos y no-básicos se tiene aquella entre bienes comercializados y no-comercializados, constituidos estos últimos por gran parte de la producción del Estado y del llamado sector informal.

Una vez interpretada la economía de esta manera, las decisiones claves del ejercicio de planificación son las de la **asignación del gasto** —los beneficios y las divisas, básicamente— entre los departamentos I y II, y la **asignación del trabajo** entre los departamentos I y III. Distintas asignaciones de ambos tipos implican, entre otras cosas, una determinada distribución del ingreso, la que a su vez se logra en base a unas políticas de precios, impuestos y transferencias dadas.

Dentro de este contexto, un plan de desarrollo que coloque las condiciones de vida de la masa de la población como eje de sus objetivos deberá centrarse en la calidad y cantidad absoluta y re-

lativa de los componentes del departamento III, por un lado, y en la redistribución del ingreso en favor de los salarios y clases populares. El plan no puede entonces ni separar "lo social" de "lo económico", ni suponer que logrará sus objetivos sin una intervención directa sobre el aparato productivo. Así, el aumento en el nivel de vida de la población tiene como condición necesaria la expansión de los departamentos II y, especialmente, III a una tasa mayor que la del crecimiento de aquella. Para esto, de seguro se requiere no sólo de un importante incremento de los gastos en salud, vivienda, educación, etc., y de una adecuada y cuidadosa política de precios internos, sino también de una reforma en la estructura de propiedad del suelo y en la forma de producción agrícola, que permitan un incremento considerable en la producción de alimentos.

Ahora bien, si al objetivo de redistribución o mejora continuada en el nivel de vida de la población se añade alguna idea de crecimiento, las metas del plan en este sentido deben subordinarse a aquel primer objetivo y la **financiación** del mismo debe hacerse de tal manera que el cumplimiento de dicho objetivo no se ponga en peligro.

Para lograr esto, no sólo se debe buscar para la economía un ritmo de crecimiento consistente con las posibilidades de expansión del departamento III, básicamente la producción agrícola, sino que se debe asignar cuidadosamente el gasto hacia el departamento I y en contra del departamento II. Esto requiere, además del ya mencionado control de las divisas, una política fiscal y tributaria que castigue el consumo de bienes no-esenciales y afecte, básicamente, los ingresos altos, para buscar así un aumento de la relación inversión-producto bruto.

El peligro que se corre de no cumplir el objetivo central de mejorar las condiciones de vida de la población se ve aquí agravado por la posibilidad de ocurrencia de las luchas siguientes:

- Desproporcionalidad de la expansión de la economía y del departamento III, con aumento de los precios de los bienes básicos;

- Traslado de los mayores impuestos y, posiblemente, salarios monetarios a los precios de los productos finales;
- Evasión tributaria.

En los dos primeros casos la baja en el salario real, y la posible disminución de la participación de los salarios en el valor agregado, implican un deterioro de las condiciones de vida de la población.

Estos problemas pueden tratar de abreviarse en el corto plazo, y más claramente en el caso de una economía en recesión, con la financiación parcial del plan a través de crédito externo. En efecto, el crédito externo alivia en parte la necesidad de una mayor carga tributaria y permite la financiación de la expansión del departamento III; en otras palabras, el crédito externo daría lugar a un incremento de la relación inversión PIB mayor que la determinada por los recursos domésticos, sin poner en peligro en el corto plazo, como ya se anotó, el "objetivo social" central.

Resumiendo esta sección, se delineó un esquema básico para un plan de desarrollo que implica una redistribución del ingreso y una recomposición del producto nacional, o sea, algo así como un plan de "equidad con cambio".

## 2.2. El Modelo Básico y el Plan Real

Al comparar el modelo arriba insinuado y el Plan Cambio con Equidad, se ve que muchos de los elementos que juegan un papel importante en la estructuración del primero se encuentran dispersos en el segundo. Algunos de estos elementos son:

Respecto al objetivo de "Consolidación del Desarrollo":

- La reorientación de la economía hacia el mercado interno.
- La necesaria proporcionalidad entre agricultura e industria y su fortalecimiento.
- El cambio estructural en la economía y la necesidad de que el Estado juegue un papel activo en el proceso.

- La propuesta de una reforma tributaria que alivie los asalariados de clase media.
- Las posibilidades de que la escasez de divisas ponga en peligro el crecimiento de la economía.

Respecto a la “financiación del plan”:

- Necesidad de aumentar la tasa de inversión.
- Necesidad de aumentar la relación inversión/producto interno bruto.
- La necesidad de aumentar el ahorro público o parte del excedente social apropiado por el Estado.
- Utilización de crédito externo para la financiación de proyectos de inversión.

Respecto a la “ordenación del cambio social” y a la “política social”, casi la única coincidencia se refiere a la necesidad de incrementar la inversión y servicios de educación, salud, vivienda, etc. Es claro que en el modelo general no se entrará en los detalles de los proyectos y medidas específicas.

Ahora bien, es igualmente claro que, a pesar de las semejanzas formales que existen entre el modelo y el Plan, hay importantes diferencias de fondo que, al destacarlas, permitirán una mejor caracterización del Plan en general, y de su política social en particular. Estas diferencias son básicamente las siguientes:

A. **La concepción de lo social.** El Plan, al mantener su misión sectorial de la economía, coloca lo social como un aspecto de ésta y separado de su estructura. Aunque en el modelo básico hace falta el elemento “relaciones de producción” que permita una comprensión mayor de los determinantes de las condiciones de vida de la población, elemento también ausente del Plan, la aproximación a éstas a través, de lo que se denominó departamento I, y la localización precisa de éste en la dinámica de la acumulación, permiten una mayor delimitación de lo que en el Plan parece entenderse por lo social.

**B. Lo social dentro del Plan.** Es claro ahora, al comparar el Plan con el modelo, que el primero carece por completo de una estructura sólida y definida que permita ubicar en él sus distintos elementos y relacionarlos entre sí. Los objetivos sociales, que parecen ser en ocasiones el eje del Plan, terminan convirtiéndose en un listado de proyectos que no pierden nada de contenido al sacarlos del contexto del Plan que los enmarca. En efecto, mientras que unos de estos objetivos centrales pueden buscarse independientemente del Plan, otros, los que sí dependen de éste, quedan subordinados al logro de los objetivos "económicos" del mismo y como su subproducto.

El modelo, por su parte, delinea un plan que parte del objetivo básico de elevar las condiciones de vida de la población y, gracias a la estructura derivada del manejo de la relación distribución del ingreso-composición del producto, subordina las decisiones claves al logro del objetivo central.

**C. El papel del Estado.** Este elemento se relaciona bastante con el anterior. El Estado que se traduce en el Plan es un Estado debilitado, engañosamente neutral, que otorga un respetuoso apoyo a la propiedad y la iniciativa privadas, y con un mayor compromiso frente al desarrollo de la economía en su conjunto, del cual se supone habrá de derivarse el logro de los objetivos sociales del Plan, que frente a las clases populares, las mujeres, los niños, o las regiones que aparecen como sus destinatarios.

Por su parte, el Estado que implementaría el plan derivado del modelo básico es un Estado fuerte frente al capital, con un alto grado de intervención en la economía tanto en la apropiación como en la asignación de excedente social.

**D. Formas de intervención.** El plan deja claro desde el comienzo del texto hasta dónde llegará su ejecutor. Esto lo hace al definir como la tarea del Estado el "estimular la producción y... promover la nivelación de las oportunidades de progreso de individuos y familias..." (p. 5, subrayado mío). Esto evidencia lo que se confirma posteriormente, es decir, la idea de formas indirectas de intervención a través del estímulo a los mecanismos de mercado,

que sean en últimas los que determinarán si efectivamente habrá mayores oportunidades de progreso, para quién, si podrán ser aprovechadas y por cuánto tiempo, etc. En la enumeración de los instrumentos de la política social ésto aparece más que evidente:

- Programa de vivienda para generar empleo.
- Estímulo a las cooperativas y al sector artesanal.
- Estímulo a la micro-empresa capacitando al empresario.
- Educación, etc.

No hay en el Plan mecanismo alguno que, más que posibilitar, asegure una redistribución del ingreso y de las "oportunidades". A este respecto, el modelo tampoco contempla una transferencia masiva de ingresos hacia las clases populares, pero sí plantea el control estricto de los términos internos de intercambio para ser utilizados como mecanismos de redistribución de los ingresos.

### 3. Conclusiones

Es posible, para finalizar, destacar como conclusiones algunos puntos ya anotados implícita o explícitamente en el documento. Para esto, de nuevo debe tenerse en cuenta que se hace abstracción del hecho de que el Plan Cambio con Equidad, al igual que la mayoría de los planes de desarrollo en Colombia, no pasará de ser una fuente de discursos, un lineamiento bastante general de acción individual para los mandos altos y altos-medios del gobierno, y tal vez —permitiendo los recursos— un plan de gasto segmentado e incoherente.

Con esto en mente, es posible destacar lo siguiente:

- El Plan carece de un marco teórico económico y de planificación; las incoherencias de su contenido y su forma así lo atestiguan.
- El tratamiento de "lo social" en el Plan, a pesar de la apariencia de novedad con que se lo presenta, mantiene el carácter sectorial tradicional que impide la comprensión integral de los problemas socio-económicos.

- El Plan sigue también la orientación tradicional en lo que hace a la naturaleza de la intervención del Estado; en efecto, éste aparece como el complemento de la asignación de recursos a través del mercado, llenando los vacíos que deje dicha asignación. Dentro de este contexto, los resultados de la política social quedarán subordinados a los logros de los objetivos económicos del Plan.

Los anteriores puntos ilustran la pobreza, los alcances y las perspectivas de la planeación en Colombia, elementos que, con seguridad, son el resultado de la estructura de clases en el país y del margen político que permite esta estructura.

Finalmente, el autor del presente documento considera inútiles los intentos que se hagan, aún desde una perspectiva puramente académica, por "mejorar" el Plan Cambio con Equidad o por añadirle lo que le falta. El uso que aquí se hizo de un modelo alternativo tenía por objeto permitir una adecuada caracterización del Plan en cuestión; la estructura socio-política que exigiría la labor de planeación en base al mencionado modelo dista mucho de la estructura actual en el país.