

Fernando Tenjo Galarza

LA CUESTION FISCAL

Fernando Tenjo Galarza nació en Bogotá en 1953. Cursó estudios de economía en la Universidad de Los Andes y obtuvo el título de Magister en 1977. En 1981 obtuvo la maestría en políticas económicas y planeación del Institute of Social Studies de La Haya, Holanda. Actualmente es profesor de la Universidad de Los Andes y de la Nacional y dirige el programa de Magister en Economía de esta última. Se desempeña como investigador del CIDER y del CINEP.

1. INTRODUCCION

El presente documento resume y destaca algunas hipótesis y conclusiones de una investigación de más largo plazo y maduración sobre el tema general de Acumulación y el Estado, problema tratado generalmente desde una de dos perspectivas no suficientemente adecuadas. Por un lado, la **perspectiva académica** del análisis de los modelos o estilos de desarrollo por los que han pasado el país y el continente, perspectiva que tiende a constituirse más en historia económica (1). Por otro lado, la visión técnica, que con sus análisis cuantitativos constituye, básicamente, intentos de aplicación de modelos teóricos (2). Ninguna de estas dos corrientes puede dar respuesta a las preguntas claves del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos por carecer tanto una como la otra, aunque por razones bien distintas de un marco general de acumulación en que se ubique, como una de las relaciones básicas del mismo, el Estado como elemento fundamental en la cohesión per-

(1) Ver por ejemplo: **Modelos de Desarrollo Económico. Colombia 1960-1982**. Editorial La Oveja Negra, Bogotá, 1982.

(2) Pueden ubicarse dentro de esta perspectiva los trabajos llevados a cabo por el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, la Contraloría General de la República.

manente y cambiante que exige el carácter contradictorio del movimiento del capital.

Las últimas décadas han mostrado que América Latina constituye, por la riqueza de su devenir económico, social y político, tema permanente de discusión y debate, y “laboratorio” de teorías y modelos keynesianos. Monetaristas y estructuralistas han venido participando, solo y combinados, en la interpretación y transformación de las economías latinoamericanas (3). En esto, puede afirmarse, el continente precedió el debate actual al alimentar la atomización de escuelas que hoy, sonrojadas frente a la realidad, se atreven eventualmente a **proponerse** como portadoras de la verdad. El monetarismo estructural de Stanford, el monetarismo tradicional de Friedman, el monetarismo ofertista de Mundell, el keynesianismo neo-clásico de la tecnocracia, el keynesianismo estructural de la CEPAL, etc., han sido gestados, en mayor medida unos que otros, con referencia implícita o explícita a América Latina.

Todas estas escuelas sufren de las fallas arriba mencionadas de la carencia de un marco sólido adecuado. Sin embargo, ninguna de ellas da a lo fiscal un tratamiento simplista como ocurre tan a menudo en el medio colombiano y todas, abiertamente o de manera subterránea, consideran el déficit fiscal como un problema estructural que, más que tener que ver con la diferencia entre ingresos y gastos del sector público, se relaciona con el proceso de ajuste entre ahorro e inversión, asignación de recursos, nivel de vida de la población, etc.

La consideración del déficit fiscal dentro de un contexto macroeconómico en que las políticas monetaria, cambiaria y fiscal interactúan permanentemente ha sido realmente impuesta por la situación de América Latina en los últimos años. Infla-

(3) SEERS D., *Structuralism vs. Monetarism in Latin América: a Reappraisal of a great debate with lessons for Europe in the 1980s* in GANSEN K.: (ed.) *Monetarism, Economic Crisis and the Third World*, 1983.

ción, déficit en la balanza de pagos, déficit fiscal, endeudamiento externo, desempleo, etc., son todos problemas que han acompañado a estos países por décadas y que han marcado su proceso de desarrollo. Cada ocho o diez años se hace manifiesta la crisis del capitalismo dependiente en forma de “desequilibrio” de todo tipo que son enfrentados con programas de estabilización tendientes a reestructurar el capital. En estos programas los problemas arriba enumerados se suceden como eje de preocupación. En Colombia la crisis cambiaria, la inflación, el déficit fiscal y, ahora, la deuda externa, se han turnado como manifestación de la crisis permanente de la que todos son expresión.

El presente documento se refiere, y sólo como primera aproximación, a uno de los aspectos problemáticos de la economía colombiana, como es la situación fiscal. La argumentación se desarrolla en el contexto general arriba anotado, intentando abrir espacio para un tratamiento no tradicional aún en etapa de hipótesis.

2. MARCO GENERAL DE ANALISIS.

Como ya se insinuó arriba, cualquier análisis del déficit fiscal debe tener como marco de referencia el esquema de acumulación de capital y el papel que el Estado juega en esta última. Además de esto, el análisis debe hacerse desde una perspectiva histórica, de tal manera que puedan identificarse los cambios ocurridos en el régimen de acumulación y en las condiciones de intervención estatal.

Conocido es el cambio cualitativo que tuvo lugar en los aspectos arriba anotados a partir de la puesta en práctica de las ideas keynesianas. No es tan importante ahora lo referente a la responsabilidad del Estado en el manejo de la demanda agregada y a la tendencia a la socialización de la inversión, elementos ambos derivados del pensamiento de Keynes. Es de mucha mayor trascendencia lo ocurrido en la etapa monopolista del capitalismo, en la que el Estado se convierte en soporte fundamental de la tasa de ganancia del gran capital. Como

lo anota Rojas (4), las transformaciones del Estado en el estadio monopolista del capitalismo lo colocan en una posición de:

- Coordinador de las clases dominantes bajo la hegemonía de una de ellas.
- Canal de integración-represión de las luchas populares.
- Garante de la tasa de ganancia con su acción tendiente a disminuir los costos de capital constante y variable.

En otras palabras y como lo destaca de Brunhoff (5), la acción del Estado se concentra y enfatiza en el manejo de las dos principales mercancías del capitalismo, la fuerza de trabajo y el dinero. Así planteada, esta acción se hace fundamental para la generación, distribución y realización de la plusvalía social.

Respecto a la mercancía fuerza de trabajo, el Estado asume gran parte de la reproducción de ésta con miras a tener bajo control su valor de cambio dentro del contexto de una mejora en las condiciones de vida. Para esto el Estado debe apropiarse de una tajada del excedente social que de otra manera estaría incorporado a la circulación del capital-dinero. Adicionalmente, y relacionado con las condiciones generales de extracción de plusvalía, debe mencionarse la acción productiva del Estado a través de sus empresas, para lo cual también requiere de parte del excedente social.

Respecto a la mercancía dinero, el capitalismo monopolista viene a reforzar el papel de "prestamista de última instancia" que ejerce el Estado, ahora realizado por al alto grado de centralización a internacionalización del capital.

(4) ROJAS F., *Hegemonía del capitalismo monopolista en Controversia CINEP*.

(5) BRUNHOFF S., de: *The State, Capital and Economic Policy*, Pluto Press 1978.

Cuando, dentro de este contexto, el capitalismo entra en crisis, cuando el cambio técnico, la competencia desigual, la acción del Estado, etc., ponen de manifiesto la imposibilidad de incrementar la acumulación sin que descienda la tasa de ganancia, surgen manifestaciones, aparentemente independientes, de la necesidad de una re-estructuración del capital. Crisis financiera, crisis productiva, crisis fiscal del Estado, etc., surgen como epidemia que contagia el escenario universal. La sobreacumulación de capital que expresa la crisis como exceso de trabajo muerto frente a trabajo vivo, tiene en la esfera estatal la "sobreintervención" que expresa la crisis como exceso de trabajo improductivo frente a trabajo productivo. De la misma manera, la destrucción y re-estructuración de capital que aparece como condición de superación de la crisis, se refleja en la necesidad de disminuir y replantear la acción del Estado.

3. LA CUESTION FISCAL Y LAS ECONOMIAS DEPENDIENTES.

Lo anterior se da también en las economías dependientes, aunque en éstas tienen lugar otros fenómenos que le dan a las crisis una perspectiva distinta. Por sus características, por la forma como en ellas se da la relación entre composición del producto y distribución del ingreso, por el papel cualitativamente distinto que en ellas juega el Estado, las economías periféricas deben ser estudiadas con base en un marco adecuado (6).

Sin entrar en los detalles de su explicación, puede plantearse que las economías en cuestión presentan condiciones que hacen particularmente difícil la **realización del excedente** y que es alrededor de ésta que, aunque no de manera excluyente, se centra la acción del Estado como soporte del proceso de acumulación. Estas condiciones son, básicamente:

(6) Ver TENJO F., *Condiciones macroeconómicas para una estrategia contra la pobreza*, CIDER-UNIANDES, 1984, mimeo. .

20 F. Tenjo

- el carácter incompleto de la estructura productiva, cuyo Departamento I se compone principalmente de exportaciones;
- la distribución del ingreso que favorece el desarrollo del Departamento II o de bienes de lujo en contra del Departamento III o de bienes de consumo popular.

Dentro de este contexto, el Estado entra a participar intensamente en el proceso de acumulación. Debe, primero, alimentar permanentemente el Departamento I con inversión pública que favorezca la extensión de la esfera de producción y circulación de plusvalía. Asume, en segundo lugar, parte importante de los componentes del Departamento III: salud, educación, servicios, etc. Tiene, finalmente, que enfrentar la necesidad de asignar las divisas disponibles entre los tres departamentos. Viene así el Estado a colocarse en medio de las presiones contradictorias impuestas por la necesidad de mantener la rentabilidad del capital doméstico y la estabilidad de la balanza de pagos del país, dentro del marco político que condiciona la acumulación.

Es aquí donde aparece el problema fiscal con sus particularidades específicas. El cumplimiento de sus contradictorias funciones implica para el Estado una carga mayor en la regulación de la mercancía dinero. Los problemas de manejo de la balanza de pagos hacen altamente problemática y explosiva la articulación entre moneda nacional y moneda internacional (7), la cual se hace en el marco de las relaciones específicas entre Estado y capital financiero y entre cada uno de estos y el proceso de acumulación.

La complejidad de estas relaciones hace necesario un intento de explicación detalladas. Los elementos centrales de esta explicación son:

(7) Esta es una de las ideas centrales desarrolladas por FITZGERALD en su artículo *Aspects of finance capital in Latin America*. Austin Texas, 1981.

- El apoyo directo que requiere el proceso de acumulación de parte del Estado implica la necesidad de que éste tenga acceso a un monto dado del excedente social. **Las formas de este acceso y sus consecuencias sobre el balance de la acumulación constituyen la esencia del llamado “problema fiscal”.**
- En la medida en que los bancos domésticos constituyen un elemento básico de la acción del Estado tanto en cuanto mecanismo de apropiación de excedente social como en cuanto instrumento de implementación de política macroeconómica, y en la medida en que los bancos requieren que el Estado entre como garante de las actividades de formación y circulación del equivalente general, la relación entre bancos domésticos y Estado se vuelve fundamental para el proceso de acumulación. El estricto control del sistema financiero y la proliferación de la banca estatal son, en muy buena medida, reflejo de los aspectos contradictorios del problema fiscal.
- En la medida en que el endeudamiento externo se convierte en la solución temporal de los problemas que enfrenta el Estado tanto en sus funciones de mantener la rentabilidad del capital y la estabilidad cambiaria como en su necesidad de tener acceso al excedente social sin afectar la distribución vigente del ingreso, el Estado tiende a convertirse en la fuente principal de divisas y en el “fiador” del capital doméstico frente al capital financiero internacional. El problema cambiario y el problema fiscal quedan así íntimamente relacionados. Todo lo anterior es evidencia clara del carácter estructural y permanente del problema fiscal en los países dependientes. El que este problema se haga más explícito en épocas de crisis no debe dar lugar a interpretaciones simplistas que hagan abstracción de los puntos arriba anotados y pretendan llevar a cabo un análisis de las finanzas públicas en términos, por así decir, de un “modelo de equilibrio parcial”.

4. DEFICIT FISCAL Y EL BALANCE DE ACUMULACION

Una vez ubicado el problema fiscal en su contexto general, es posible pasar ahora con mejores bases a analizar un segundo

elemento del mismo problema, el relacionado con el efecto que, en última instancia, tiene sobre la economía el financiamiento del déficit. Debe quedar claro, sin embargo, que el investigar este segundo aspecto-consecuencias del déficit fiscal implica un cambio en el nivel de abstracción al que se desarrolló la sección anterior y que, por consiguiente, no es lo mismo el análisis del problema fiscal y el análisis del déficit fiscal.

Como ya se anotó arriba, el déficit fiscal puede interpretarse como la imposibilidad que tiene el Estado para apropiarse del excedente social que requiere de acuerdo con sus funciones en el proceso de acumulación. Al estudiar las consecuencias que el mencionado déficit tiene sobre el balance de la acumulación se hace abstracción del contenido del gasto público y se hace énfasis en las formas de financiación y en el monto de dicho gasto. Desde otra perspectiva, lo que se analiza es la forma como la esfera de la circulación-nivel y distribución del ingreso- se ajusta a las necesidades de la esfera de la producción.

Hay varias alternativas teóricas que pretenden explicar el efecto que aquí se analiza y que se presentan a continuación.

4.1. Desplazamiento de la Inversión Privada.

Esta corriente, de inspiración neo-clásica y neo-clásico-keynesiana, dice que el déficit fiscal se compensa con una disminución de la inversión privada, al absorber aquél los recursos prestables disponibles en la economía. El desplazamiento de la inversión privada se haría a través del mercado de dinero y de las inversiones forzosas que el Estado impone sobre los bancos e instituciones financieras. El supuesto fundamental detrás de esta alternativa es que el ahorro determina la inversión y que uno de los problemas principales del capital es la escasez de fondos invertibles o de ahorro. Como ya se ha mostrado en otros documentos (9) esta hipótesis de escasez de

(9) Ver TENJO F., *Acumulación y el sector financiero en Colombia 1970-1979* en *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional, No.5, Bogotá, 1983.

ahorro no tiene vigencia en una economía que, como la colombiana, tiene un importante sector oligopólico que, con base en los mecanismos de formación de precios, el manejo de reservas de depreciación y los nexos con el capital financiero, puede “autofinanciar” su inversión.

4.2. El enfoque monetario de la balanza de pagos.

Alternativa básicamente de carácter monetarista, afirma que el déficit fiscal se compensa con una disminución en las reservas internacionales del país, la cual se determina por la diferencia entre el cambio en la demanda por dinero y el cambio en la oferta de dinero. Esto tiene lugar en aquellos países que, como los latinoamericanos, carecen de un mercado de capitales bien desarrollado de tal manera que hay muy pocas alternativas distintas al gasto en bienes domésticos o importados o a la adquisición de activos financieros en los mercados internacionales (10).

A pesar de presentar una relación importante entre dinero nacional e internacional, esta corriente no parece fácil de comprobar en la realidad pues no corresponde con las condiciones en que se acude al endeudamiento externo como sustituto del ahorro privado y de la redistribución del ingreso. En efecto, aunque la llamada “fuga de capitales” es un hecho real de las economías latinoamericanas, es más por razones de inversión y consumo que se acude al endeudamiento externo.

4.3. Desplazamiento del Consumo (11).

Esta tercera alternativa, de orientación post-keynesiana, se plantea aquí a manera de hipótesis pues, a pesar de conside-

(10) IMF: *The Monetary Approach to the Balance of Payments*. 1977.

(11) Esta alternativa ha sido lanzada inicialmente y en varias ocasiones por Fitzgerald, y puede encontrarse sintetizada en su artículo intitulado *Capital accumulation in México* ya referenciado.

rársele de mayor relevancia para las economías latinoamericanas, no ha sido aún investigada en detalle. La hipótesis tiene en cuenta los siguientes elementos:

- La distribución del ingreso entre beneficios y salarios, aspecto fundamental de la acumulación, se determina por factores políticos y económicos tales como la lucha sindical, la formación de precios, el gasto social del Estado, etc.
- Para una distribución dada del ingreso, el ahorro de los salarios, que entra a alimentar el sistema financiero, busca simplemente financiar consumo futuro. El ahorro corporativo, sin embargo, se constituye en el eje de la inversión, la que depende, básicamente, de las expectativas de mercado futuro de los capitalistas.
- El sistema financiero actúa básicamente como "caja menor" del capital monopolista en el flujo continuo de capital-dinero para la financiación del capital circulante, la especulación financiera, etc.
- El Estado se apropia del monto requerido de excedente social directamente a través del sistema financiero y concretiza dicha apropiación por medio de la regulación del volumen y destinación del crédito. Este crédito es, de acuerdo a los puntos arriba enumerados para la circulación y realización de mercancías y sus fluctuaciones se manifestarán, primero que todo, en el volumen de transacciones finales.

Los anteriores elementos resumen la explicación básica de la forma como operaría la hipótesis del desplazamiento del consumo como resultado de la financiación del déficit fiscal. Podría preguntarse ahora si el ajuste es siempre perfecto. A esto debe responderse negativamente. Varias cosas pueden ocurrir cuando el Estado no puede ejercer el control requerido sobre el consumo para financiar sus actividades; sin embargo, en todos los casos lo que se busca es aumentar la transferencia de beneficios o salarios al Estado.

- La alternativa más obvia es una reforma tributaria cuyas características no entramos a definir pero que cumpla con el objetivo anotado. Es claro sin embargo, que los nuevos impuestos inciden casi siempre sobre el consumo final.
- Existe también la posibilidad para el Estado de participar en el mercado de dinero emitiendo papeles de deuda pública. En ocasiones se afirma que esto puede llegar a “desplazar inversión privada” de menor rendimiento o riesgo; sin embargo, y esto hace parte de la hipótesis, es posible que la mayor parte de los recursos apropiados mediante este mecanismo sean producto o del paso de un activo financiero a otro (decisión de portafolio) o de una disminución en el consumo. Los dos eventos explican, por ejemplo, la casi totalidad del gran incremento del ahorro financiero en Colombia en la década pasada.
- Una tercera alternativa, y de mucho interés en el momento, es acudir a los préstamos externos para financiar el déficit fiscal sin afectar, al menos en el corto plazo, el consumo doméstico. Tarde o temprano, sin embargo, esta forma de financiación del déficit viene a afectar negativamente el consumo, y en ocasiones de manera violenta, cuando las condiciones cambiarias del país así lo “determinen” (12). En caso de acudir a una medida relacionada con ésta, como el racionamiento de divisas, lo primero que se afecta es, lógicamente, el consumo importado de lujo y, en casos extremos, la inversión tanto privada como pública.
- Otra posibilidad de financiar el déficit, si así puede decirse, es mediante el ataque directo al consumo a tra-

(12) Como bien lo anotó Fernando Rojas al autor del presente documento, el uso de las tarifas de los servicios públicos como medio de financiación de la deuda externa de las empresas respectivas, ilustra claramente el efecto de dicha deuda sobre el consumo.

vés de la reducción de los salarios reales y la implantación de medidas recesivas sobre la demanda agregada. Esto, en efecto, es lo que se busca con los programas de estabilización exigidos por el Fondo Monetario Internacional como contrapartida de sus préstamos.

Una última vía abierta al Estado para incrementar su acceso al excedente social consiste no tanto en una disminución del consumo como en la recomposición del mismo, acompañada de una correspondiente en el producto.

Cuál o cuáles de estas alternativas se adopten depende de la correlación de fuerzas en la estructura de poder. Todas son, sin embargo, complemento lógico de la hipótesis aquí desarrollada, de que el déficit fiscal se financia, en últimas, con una baja en el consumo. Esta hipótesis debe, sin embargo, ser sometida a cuidadosa investigación.

5. POLITICA ECONOMICA; NECESIDAD DE INVESTIGACION

5.1. Estabilización y Re-estructuración.

Esta última sección contiene una serie de inquietudes acerca de la evolución reciente de la economía colombiana, inquietudes que sugieren cierta evidencia en favor de la hipótesis del desplazamiento del consumo planteado en la sección anterior.

Antes de entrar en materia, sin embargo, deben hacerse algunas anotaciones acerca del supuesto carácter atípico del país frente al resto del continente. Como es bien sabido, y se mencionó también al comienzo del documento, los países de América Latina, sumidos en una crisis recurrente, han servido para la generación de teorías y modelos de planificación por parte de las distintas escuelas de pensamiento económico. En las últimas décadas en las que el capitalismo mundial ha perdido el dinamismo de la postguerra y que, por consiguiente, la vulnerabilidad de las economías dependientes se ha hecho evidente,

los países latinoamericanos han sido objeto permanente de “planes de estabilización”. Estos planes han sido todos de inspiración monetarista y, por consiguiente, han descansado en dos pilares básicos: las ideas de que la inflación es un problema puramente monetario y de que el libre juego de las fuerzas de mercado conduce a la óptima asignación de los recursos. En su concepción más amplia, lo que se busca con los planes de estabilización es (13):

- reducción de desequilibrios internos y externos,
- establecer un nuevo sistema de acumulación y distribución,
- consolidar las bases sociales y políticas del nuevo sistema.

Los resultados del plan se expresarán entonces en lo que se conoce como una re-estructuración del capital que implique:

- una nueva composición de la relación de fuerzas políticas,
- un nuevo campo para la intervención del Estado y nuevas formas de financiación de la acción estatal,
- nuevas relaciones de trabajo.

Dentro de este marco, se hace necesario emprender una labor investigativa que busque interpretar la forma como Colombia se ha mantenido aparentemente alejada de la necesidad de implementar, abiertamente, planes de estabilización, y ha optado por formas más “clandestinas” y silenciosas de re-estructuración del capital. Las reformas tributarias y financiera de la década pasada, la implantación del “manejo neo-liberal” de la economía, de discusión acerca de la descentralización administrativa, las finanzas públicas y la crisis cambiaria, el estímulo

(13) Para un análisis de los planes de estabilización en América Latina ver: THORP & WHITEHEAD: (eds.), **Inflation and stabilisation in Latin América**, The MacMillan Press Ltd, New York, 1979.

a la microempresa, etc., son algunos ejemplos del lento camino reciente hacia la re-estructuración del capital en Colombia. Comprender este camino es una de las necesidades básicas de investigación en el país.

Lugar central en el proceso es ocupado por el problema fiscal, que en últimas se relaciona, como ya se vió, con el papel del Estado en la acumulación, el grado y forma de acceso al excedente social, los campos de la actividad estatal, etc. Por esta razón, es posible afirmar que el análisis presentado en las secciones anteriores de este documento y, en especial, la "hipótesis del desplazamiento del consumo" será de gran utilidad en la actividad investigativa.

5.2. El desplazamiento del consumo en Colombia.

A manera de ilustración, se hace a continuación el análisis de algunas cifras de la década pasada, con el objeto de mostrar evidencias tentativas de la validez de la hipótesis para el país.

CUADRO No.1.

ALGUNAS CIFRAS SOBRE LA ECONOMIA COLOMBIANA EN LA DECADA PASADA

	Sector Ingresos PIB	Público Gastos PIB	Total Déficit PIB	Financ. Cr.intern. PIB	Déficit Cr.ext. PIB	Cr.ext Déficit
1970	21.9	28.8	7.1	3.4	3.7	41
1975	21.1	25.6	4.5	2.0	2.0	45
1979	21.3	25.4	4.1	1.6	3.8	90
1980	20.4	22.3	1.9	--	--	--

FUENTE: Informe Bird-Wiesner; Cuentas Nacionales (Bco. República y DANE).

CUADRO No.2

Deuda Externa Desemb. Balanza Cambiaria(us\$mil.)

	o/o priv.	o/o públ.	Monto US\$mil.	Cta.	Corriente	Sldo.Net Divisas
1975	25	75	3.011	+	30.1	547.3
1978	23	77	4.291	+	820.3	2.481.8
1980	35	65	6.503	+	735.6	5.416.0
1982	36	64	9.844	-	1.227.1	4.890.8

FUENTES: BID: La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de América Latina, 1984.
Banco de la República.

CUADRO No.3

	Consumo privado PIB	Inv. públ. Inv. total	Inv. públ. Gts.total,gobierno
1970	62.7	17.6	33.0
1975	63.4	16.8	30.0
1979	62.4	17.9	29.0
1980	60.8	22.3	22.2

FUENTES: Cuentas Nacionales (Bco.República y DANE).

Los cuadros anteriores muestran algunas relaciones de interés que vale la pena destacar. Las tendencias en las finanzas públicas evidencian, primero que todo, una disminución relativa del déficit fiscal hasta 1980. Esto se da, sin embargo, en el marco de una baja importante en los ingresos y gastos del gobierno frente al crecimiento del producto interno bruto. Según eso, en la década pasada, el Estado mermó su apropiación del excedente social y disminuyó su apoyo a la acumulación.

En cuanto a la inversión pública, la tendencia es curiosa. Mientras que comparada con los gastos totales del gobierno disminuyó considerablemente durante la década, comparada con la inversión total en la economía aumentó de manera importante. Para finales del período, cuando la economía comenzaba a caer al abismo de la crisis de los ochenta y la inversión privada se estanca, el Estado asume un papel más decidido de apoyo al proceso de acumulación. El aspecto de mayor relevancia para los objetivos del presente documento es, sin embargo, la financiación de la actividad del Estado. Si bien es cierto que la relación del déficit fiscal frente al producto interno bruto descendió para finales de la década, ese déficit lo mismo que la inversión pública se financiaron con crédito externo.

La ventaja que, en el corto plazo, tiene la financiación de la actividad estatal con divisas es que obvia temporalmente la necesidad de modificar la distribución del ingreso y la estructura tributaria del país. En el mediano plazo, como ya se anotó, la necesidad de pagar la deuda externa implica, para un país dependiente, un sacrificio de consumo de la magnitud que testimonia la situación actual de la economía colombiana. La reforma tributaria de López poco ayudó a cambiar la forma de financiación de la actividad estatal y fue entonces sustituida por el endeudamiento externo.

El que se hubiera utilizado como mecanismo básico de financiación de la inversión pública un instrumento que posterga el sacrificio del consumo, no evitó que disminuyera, durante la década pasada, la participación del consumo en el producto interno bruto. Más precisamente, esta última participación

mostró, en el período considerado, una variación contraria a la de la inversión pública en la inversión total.

Esta correlación negativa, que puede considerarse como una primera gran evidencia de la hipótesis del desplazamiento del consumo, no debe interpretarse como relación de causalidad, sin estudiar el efecto macroeconómico de la actividad estatal sobre la composición del producto, y de la financiación de esta actividad sobre la distribución del ingreso.

Así, por ejemplo, si se analizan las políticas que se aplican con el propósito de controlar la expansión de la cantidad de dinero en circulación y, supuestamente, frenar la inflación, se encontrará en ellas un instrumento muy importante en la apropiación de parte del excedente social por parte del Estado. Estas políticas, el uso de las cuales se ha intensificado considerablemente en los últimos años, no produce un efecto negativo sobre la inversión privada, como lo argumenta la teoría ortodoxa, sino sobre la circulación de las mercancías y, por consiguiente, sobre la realización del excedente. El Estado, al financiar su gasto como lo hace, lleva a cabo, por así decirlo, una “ante-apropiación” de recursos sociales que se concretiza al entorpecer el consumo y la consiguiente realización del excedente.

Finalmente, y en términos generales, lo que ha venido ocurriendo en los años ochenta, además de lo arriba anotado, es el incremento del déficit fiscal en relación al producto interno bruto, el crecimiento de la importancia de la financiación de este déficit con crédito interno, y la actual crisis cambiaria. Todos estos eventos, puede mostrarse, producen, en el corto plazo, un desplazamiento del consumo. La crisis cambiaria, además, relleva la importancia que tiene para el proceso de acumulación dependiente la asignación de las divisas entre los Departamentos I y II de la producción. A medida que la crisis cambiaria se va agudizando, la restricción de importaciones va cubriendo los artículos de consumo de lujo hasta que llega el momento en que se toca el Departamento I, cuando se entra-

ba ya sea la inversión pública o la realización de los beneficios privados.

6. ANOTACIONES FINALES.

A pesar de la evidente debilidad de la hipótesis del desplazamiento del consumo en su estado actual, su carácter de novedosa alternativa y su clara plausibilidad la convierten en elemento central para investigación futura. La comprensión del papel del Estado en el proceso de acumulación en Colombia deberá incluir el desarrollo de la mencionada hipótesis y del resto del pensamiento post-keynesiano que la acompaña.

Por el momento, y mientras es posible avanzar, es necesario terminar el presente documento con algunas anotaciones. Así, y en primer lugar, debe tenerse en cuenta que la argumentación aquí desarrollada hace referencia únicamente a la forma como el Estado financia sus gastos y que nada se dijo acerca de los efectos que estos pueden tener sobre la demanda agregada y la capacidad productiva de la economía. Estos otros efectos deben también ser tenidos en cuenta al analizar el papel del Estado en la acumulación. En segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, no debe considerarse que la hipótesis del desplazamiento del consumo tiene un carácter subconsumista. Entendiendo como tal una teoría que considera como tendencia inmanente al capitalismo la deficiencia recurrente no en la demanda efectiva en general sino en la demanda por bienes de consumo -Departamentos I y II-; la hipótesis de desplazamiento del consumo debe complementarse con aquellos factores arriba mencionados acerca del efecto del gasto público no considerados en el documento y, muy especialmente, con el análisis de los ajustes que se presenten en la distribución del ingreso. Esto introduce la tercera y última anotación que debe hacerse al final del documento. En efecto, la hipótesis de desplazamiento del consumo queda incompleta si no trata de preguntarse de quién es el consumo que se desplaza. La respuesta a esta pregunta sigue la dirección del análisis de la distribución del ingreso arriba mencionado y, en

el mediano plazo, los cambios que ocurran en la composición del producto. Esto, sin embargo, presenta una dificultad, derivada de la existencia de población y actividades no vinculadas formalmente al capital pero tampoco asimilables directamente al enfoque biclasista tradicional.