

INTRODUCCION

Si bien los problemas que aquejan al país en 1978 no son diferentes de los que ha venido sufriendo Colombia en los últimos veinte años, hay un aspecto nuevo que de día en día se va haciendo más patente: la violencia con que el sistema golpea a las clases proletarias, campesinas y populares colombianas, es decir al 80 o/o de la población (1).

Este fenómeno se ha ido plasmando en tres problemas principales: desempleo, inflación e insuficiencia de los ingresos. La tasa de desempleo se ha mantenido en los últimos años, en promedio, alrededor del 11 o/o y, si se le suma el subempleo, llega al 18 o/o; la inflación encareció el costo de la vida de los colombianos en un 25 o/o en 1976 y en un 30 o/o en 1977; por lo que respecta a los ingresos, la Muestra de Avance del DANE sobre el Censo de 1973 permite calcular que en ese año el 81,13 o/o de los colombianos ocupados no ganaba más de \$ 2.500 mensuales, y una extrapolación de estos datos permite estimar que para fines de 1977 el 70 o/o ganaba menos de \$ 2.500 (2).

El Desempleo

El tratamiento del problema del desempleo, por parte de la política económica nacional de los últimos años, se caracteriza por su enfoque casi exclusivamente coyuntural. Según

- (1) F. De Roux, G. Gómez, E. Parra, F. Rojas. "La encrucijada del desarrollo colombiano", en: Estrategia económica y financiera. Noviembre 1977, pp. 19-23.
- (2) CONTROVERSIA, No. 56, 1977, pp. 47; 78; 82.

Este enfoque, el diagnóstico del problema, se centra en el auge o receso de la actividad económica en general, fundamentalmente de la producción, con sus consecuencias de desempleo, las metas de la política de empleo se reducen a bajar en unos cuantos puntos la tasa de desempleo y las medidas para obtenerlas se limitan a incentivar la producción.

Ciertamente este problema tiene una componente coyuntural que en determinadas circunstancias puede revestir una importancia considerable. Pero allí no reside la causa de fondo del desempleo crónico, secular, que azota a las clases trabajadoras colombianas. El desempleo y el subempleo crónicos que sufre Colombia se deben en última instancia a la estructura misma de nuestra economía atrasada y dependiente, en proceso acelerado de transición de sistemas precapitalistas de producción a un sistema capitalista ya dominante.

Con respecto al desempleo, el carácter atrasado de nuestra economía nos remite al problema aún por resolver de la cuestión agraria, en concreto a la resistencia en el país del latifundio, una forma productiva en la que la tierra se explota en un grado mínimo en relación a sus posibilidades creando, en consecuencia, muy escasos puestos de trabajo.

El proceso de transición hacia el capitalismo genera dos polos de desempleo. El primero lo constituye el sector agropecuario, donde el desarrollo capitalista conlleva dos procesos principales con repercusiones directas de desempleo: el proceso de descomposición del campesinado y el proceso de mecanización o sustitución de mano de obra por maquinaria. Por el primero, los campesinos independientes van perdiendo sus propiedades y el campo va siendo poblado progresivamente por proletarios agrícolas, desposeídos de tierra; por el segundo, el campo es incapaz de proporcionar trabajo eficiente a estas masas proletarias crecientes, las cuales

se convierten en masas de desempleados que tarde o temprano tienen que emigrar a las ciudades.

Así llegamos al sector urbano, segundo polo de generación del problema, que cierra el círculo del desempleo crónico. Aquí el sistema capitalista de producción invade la producción manufacturera y los sectores del comercio y los servicios obligando a los pequeños empresarios a vender sus medios de producción y buscar emplearse como asalariados en la industria o en las grandes empresas de servicios. A este proletariado vienen a sumarse los trabajadores emigrados del campo.

El sueño de muchos defensores ingenuos de nuestro sistema económico es que la industria manufacturera y los servicios del sector avanzado de la economía lleguen a absorber esa mano de obra asegurando el pleno empleo. Pero ese sueño está en contradicción con la dinámica del desarrollo de un país capitalista dependiente como el nuestro. Aquí la industria y los servicios del sector avanzado de la economía siguen la ley de emplear tecnologías cada vez más intensivas en capital, que ahorran proporcionalmente cada vez más mano de obra, tecnologías foráneas impuestas por la dominación del capital monopolista a que está sujeta nuestra economía. El resultado de esta dinámica es que la industria y los servicios del sector avanzado no generan empleo suficiente para ocupar a las masas de asalariados que hemos mencionado.

La inflación

En el caso de la inflación, no cabe duda de que existen factores coyunturales que la explican parcialmente a corto plazo, como por ejemplo el desbordamiento de los medios de pago ocasionado por el aumento insospechado de divisas que produjo, desde junio de 1975, el alza de los precios del café.

Pero esas causas coyunturales no pueden explicar la tendencia secular inflacionaria que azota al país en el último decenio. Para ello es necesario ir a la raíz del fenómeno, donde se encuentra todo un círculo de factores de tipo estructural que, si no se enfrentan adecuadamente, hacen nulos todos los esfuerzos por combatirlo.

Está ante todo la cuestión agraria no resuelta. El atraso del sector agropecuario con la coexistencia de formas improductivas como el latifundio y el minifundio lleva a una escasez crónica de productos agropecuarios, cuya producción no puede crecer al ritmo requerido por el desarrollo de la economía nacional. El latifundio y el minifundio son esencialmente improductivos, el primero por el grado mínimo de explotación de la tierra que acostumbra y el segundo por la tecnología tradicional que implica. Como es obvio, esta insuficiencia de la producción agropecuaria tiene, como consecuencia directa, el alza continuada de sus precios.

En segundo lugar, la dinámica misma del desarrollo capitalista lleva a una reducción relativa de la producción de alimentos de consumo interno frente a la de materias primas y productos de exportación, que significa la escasez progresiva de aquellos y el alza continuada de sus precios. En efecto, al implantarse el sistema capitalista en el campo, los empresarios prefieren dedicarse a los artículos de la agricultura comercial que garantizan una mayor rentabilidad que los de consumo masivo: de ahí que, por ejemplo, la caña de azúcar en el Valle y el café caturra en el viejo Caldas han acabado con la producción de yuca y plátano en forma casi total.

En el sector urbano la estructura monopolística u oligopolística del sector financiero, de la industria, el comercio y los servicios, dominados en forma creciente por el capital multinacional, permite a la clase capitalista elevar en forma

continúa los precios de los bienes y servicios que ofrece al consumo; a la vez, su carácter dependiente le impone costos crecientes según lo determine el capital monopolista mundial.

A esto se añade la inflación importada, un componente importante de las tendencias alcistas de nuestros precios: el crecimiento secular de los precios de los bienes de capital, bienes intermedios y materias primas importadas; la caída de la oferta interna cuando los precios internacionales de determinados productos (el azúcar, el cemento, las llantas) superan los internos hasta que estos alcanzan el nivel de aquellos; los déficits en la balanza de pagos que obliga a la devaluación incesante con el encarecimiento consecuente de los productos al interior del país.

A estos factores estructurales hay que añadir para el sector agropecuario los fallos de una política económica equivocada que han reforzado las tendencias indicadas para impedir que Colombia sea un país rico en alimentos baratos. Entre los principales está el menosprecio de las ventajas comparativas del país en el sector agropecuario, la violencia política, la falsa reforma agraria que desmotivó tanto a propietarios como a campesinos para invertir en el campo y la ausencia de una orientación adecuada del crédito.

Además tienen importancia las contradicciones entre las distintas facciones del capital y la incapacidad del Estado para armonizarlas, las cuales se centran en el conflicto de intereses entre la burguesía exportadora de café, la burguesía financiera, la clase terrateniente y la burguesía industrial. De estas contradicciones surgen las medidas contradictorias adoptadas por los gobiernos, que frenan el desarrollo de la producción, reducen la oferta y por consiguiente causan el aumento de los precios.

Los Ingresos

Al hablar del bajo nivel de ingreso de la gran mayoría de la población colombiana nos vemos remitidos de inmediato al problema de la distribución del ingreso. Bajo nivel para la mayoría y mala distribución son conceptos correlativos: si la gran mayoría es pobre, es porque una escasa minoría es extremadamente rica.

La raíz de esa desigualdad está en la desigualdad de oportunidades, que a su vez es una consecuencia de la desigualdad de poder económico, social y político, la que, finalmente, tiene su origen en el desigual acceso de la población a la propiedad de los medios de producción.

Aquí reside la causa de la concentración y del bajísimo nivel de ingreso del pueblo colombiano: en el sector rural, en la concentración de la propiedad de la tierra, que no sólo no disminuyó con la reforma agraria, sino que en los últimos años se ha agudizado aún más; en la industria, el comercio y las finanzas urbanas, en la marcada tendencia al monopolio u oligopolio, cada vez más multinacional, por la que muy pocas manos controlan las grandes empresas que a su vez controlan toda la economía nacional.

Hasta aquí los problemas centrales que aquejan a la economía colombiana en 1978 y que el futuro presidente de Colombia tiene que entrar a enfrentar a partir del próximo 7 de Agosto.

CONTROVERSIA dedica este número a las plataformas económicas que los candidatos presidenciales de los dos partidos tradicionales —Belisario Betancur y Julio César Turbay, por orden alfabético— proponen al pueblo colombiano como vía de solución a estos problemas (el No. 57—58 se ocupó de los programas de los diferentes grupos de la izquierda).

Para Belisario Betancur la solución está en la “Contratación del Desarrollo” o “Producción Condicionada”; para Julio César Turbay en una estrategia de “Seguridad, Producción y Empleo”. Las páginas siguientes se proponen presentar sintéticamente cada una de estas propuestas, ver el modelo económico que les subyace y analizar los posibles efectos que producirá cada una de ellas para el futuro de Colombia.

BELISARIO BETANCUR

LA CONTRATACION DEL DESARROLLO

1. PRESENTACION DE LA PLATAFORMA

1.1. INTRODUCCION

El esquema de gobierno que plantea Belisario Betancur se fundamenta en cuatro puntales: 1) una decidida estrategia anti-inflacionaria, apoyada en el estímulo a la oferta; 2) un mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en el plano social, a través de una sistemática redistribución del ingreso; 3) una política de producción condicionada o contratación del desarrollo en el aspecto económico; 4) en el aspecto político un gobierno de participación nacional que gobierne ante el país y no a espaldas de él (1).

Dado el énfasis económico de esta publicación nos referimos directamente a los tres primeros puntos, comenzando la presentación, por motivos de secuencia lógica, por el tercero: la producción condicionada o contratación del desarrollo.

1.2. LA CONTRATACION del DESARROLLO

El concepto clave que utiliza el candidato del partido conservador para caracterizar su política económica es el de la "contratación del desarrollo". Entendiendo por desarrollo económico no el "crecimiento frío", sino "el crecimiento de la producción, del empleo, de más bienestar para la gente, de la

(1) Esta síntesis se basa en las principales exposiciones que ha hecho Belisario Betancur de su plataforma de gobierno, entre las cuales se destacan las siguientes : Declaraciones en el Programa Técnicos y Políticos de la cadena Todelar, *El Siglo*, Noviembre 14/77; Conferencia dictada en la inauguración de la Semana de FENALCO en Bogotá, *El Siglo*, Octubre 26/77; Conferencia en el Círculo de Periodistas de Bogotá, *El Siglo*, Noviembre 29/77; Intervención en el Concejo de Medellín, *El Colombiano*, Diciembre 2/77; Conferencia en el Foro de Incolda en Barranquilla, *El Colombiano*, Diciembre 10/77.

economía puesta al servicio del ser humano. No el ser humano al servicio de la economía, como dicen los marxistas. El ser humano es el centro y la medida de todas las cosas”.

Por la “contratación del desarrollo” el Estado acuerda o concierta “con los empresarios particulares a nivel sectorial o individual, la expansión de determinadas áreas y la producción de determinadas unidades para los consumos internos y externos, así como la creación de un número determinado de nuevos empleos, mediante los estímulos del mismo Estado”. Consignando todos estos acuerdos en contratos de naturaleza jurídica administrativa.

La empresa privada requiere como pilar básico para su expansión una seguridad garantizada en todos los planos (de orden público como de definiciones de desarrollo). El Estado le puede suministrar esta seguridad, bien a través de su deber de mantener la seguridad de las personas y los bienes, o bien dándole reglas de juego bien claras para su iniciativa. Además el Estado posee una serie de elementos que puede negociar en su aplicación discriminada, para que el sector privado trate de ajustar sus razonables expectativas de ganancia con los deseos de cambio social y económico del gobierno.

Producción condicionada

Se trata de un “modelo de producción condicionada donde el Estado ‘negocie’ una serie de ventajas de las cuales dispone, como el crédito, los impuestos, la política presupuestal, la monetaria y otras, para que la empresa privada por sí o por sectores, cumpla una serie de cometidos y metas coincidentes con los del Estado, por ejemplo: empleo, distribución del ingreso, estabilidad de los índices de precios, descentralización geográfica, producción de exportaciones con alto valor agregado nacional”.

El “modelo de producción condicionada” parte del supuesto de que la política de concertación sólo será realidad cuando el Estado, asumiendo una función negociadora, contrate con los particulares el logro de sus metas generales con las propias de estos últimos. Siguiendo este esquema, el Estado dará mayores beneficios, por ejemplo, a las industrias que producen bienes de consumo básico, a las altamente generadoras de empleo, a las que usen tecnologías nacionales, etc.

Para que resulte operante es fundamental la modernización del Estado: “se precisa el otorgamiento al mismo de mayores facilidades de negociación que le permitan accionar con flexibilidad y oportunidad ciertos instrumentos de política económica y social para utilizarlos eficientemente al servicio de sus estrategias de cambio”.

Planeación inductiva

Para realizar este modelo es necesario poner en marcha la planeación “pues hoy en día ningún país puede darse el absurdo de caminar sin haberse fijado el camino”. Hay que recobrarle el prestigio a la planeación nacional, hay que rehabilitarla. Pero se trata de una planeación inductiva en la que participe toda la comunidad: “El Gobierno tiene que elaborar un proyecto de plan. Este proyecto debe someterse inmediatamente después a la consideración de todos los sectores de la comunidad... Opinan las amas de casa, los universitarios, los profesores, las asociaciones gremiales, las organizaciones campesinas, los sindicatos, las cooperativas, opina toda la comunidad sobre el plan proyectado. Una vez que se convierta en un plan definitivo, se somete a la consideración del parlamento”. Es una planeación “de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo” como ha venido sucediendo en Colombia.

Descentralización

Dentro de esta estrategia de desarrollo los diferentes sectores de la economía aparecen en una relación de interdependencia que hace necesario un diagnóstico y tratamiento conjunto. La política económica debe tender un puente que diga en qué proporción debe estimularse cada uno de ellos para conseguir un máximo crecimiento económico con la mejor satisfacción de metas sociales.

Pero se trata de una estrategia descentralista. B. Betancur parte de una crítica a la situación actual en la cual, afirma, se ha formado un Estado pendenciero, intervencionista e ineficaz, que persigue y molesta al ciudadano; se ha creado un gigantismo estatal que funciona con un sinnúmero de complejas e inútiles reglamentaciones administrativas fomentando la inmoralidad administrativa e incitando así mismo a la inmoralidad al ciudadano corriente.

Como respuesta a esta situación plantea, en primer lugar, "una reforma que simplifique las relaciones del ciudadano con el estado a través de prácticas y sistemas que las hagan más automáticas y objetivas". Como fórmulas prácticas propone organizar el pago de toda una serie de tasas y honorarios (como derechos de pasaporte, matrícula de automóviles, etc.) a través de la Administración de Correos y utilizar al sector privado para la ejecución de varios procedimientos administrativos, como la liquidación de impuestos tanto ordinarios como de Aduana, que podría hacerse creando liquidadores públicos juramentados que funcionen como entidades privadas, sujetos a rigurosa vigilancia del Estado.

En segundo lugar propone delegar en los gobernadores de los departamentos, como lo autoriza la Constitución, la administración de programas que en su respectiva región adelantan los Institutos descentralizados, de modo que la ejecución de

las políticas acordadas por las directivas de estos institutos quede en manos de aquellos. Considera indispensable dar a los departamentos, intendencias y comisarías la capacidad de llevar a cabo obras públicas de aliento regional. De acuerdo con ello, le da una importancia decisiva en el proceso de descentralización, “al fortalecimiento de la planeación regional dentro de un marco globalizante de concepción de desarrollo espacial”.

1.3. ESTRATEGIA ANTIINFLACIONARIA

1.3.1. Diagnóstico de la Inflación

Belisario Betancur plantea una decidida estrategia antiinflacionaria, apoyada en el estímulo a la oferta, en una administración realista de los problemas de costos y en una agilización de la política cambiaria.

Rechaza las teorías unidimensionales que asignan la causalidad del fenómeno inflacionario a un solo factor, por considerarlas insuficientemente comprensivas para explicarlo y por eso inapropiadas y poco útiles desde el punto de vista práctico. De ahí lo desacertado de una política que trate de frenar la inflación sólo a base de la restricción de la demanda descuidando la producción. Según su opinión, en la inflación “se conjugan toda una serie de circunstancias que simultánea o alternativamente mantienen el proceso inflacionario: fenómenos monetarios, imperfecciones de mercado, poderes monopolísticos tanto por el lado de los precios como por el lado de los costos, influencias de los mercados internacionales, factores climáticos y situaciones políticas y sociales constituyen una red compleja de la que no es posible extraer un hilo mágico y único como diagnóstico de la inflación”.

Sin embargo en el caso colombiano distingue dos influencias

bien definidas en el proceso de la formación de los precios, dos formas predominantes de llegar a establecer los precios. De una parte está la influencia del sector manufacturero, de estructura oligopolística, en el cual los precios son “administrados” de acuerdo a ciertas reglas establecidas y conocidas en lenguaje económico como sobreprecio o márgenes sobre los costos directos (básicamente trabajo y materias primas). De otro lado está la influencia del sector agrícola (y del resto de la economía), mucho más cercano al esquema competitivo, en el que los precios responden más estrechamente al juego de oferta y demanda. A estas dos influencias se añade la de la afluencia de divisas que, al ser convertidas en pesos colombianos, causan el desbordamiento monetario.

1.3.2. Política Antiinflacionaria

Como freno a las presiones inflacionarias de los distintos sectores debe actuar el mecanismo de la contratación del desarrollo. Esta implica de un modo general en este contexto pactar por parte de los diferentes sectores de la sociedad, que la suma de sus aspiraciones en términos de ingresos, no excedan del 100o/o del ingreso nacional.

Pero más concretamente y de acuerdo con el diagnóstico anterior, cualquier estrategia para combatir la inflación debe centrarse en tres campos fundamentales: la política cambiaria; una serie de definiciones en materia de costos, especialmente de combustibles, intereses y remuneraciones salariales; y una política agraria de precios agrícolas, especialmente de alimentos, que mantengan su producción en los niveles requeridos por la oferta.

a) Aspecto cambiario

En el aspecto cambiario deben efectuarse revisiones que permitan una mayor congelación de divisas en la fuente y mayor

agilidad en su utilización eficiente; las políticas monetaria y fiscal deben atender el manejo de un flujo normal de medios de pago, pero “las grandes decisiones en política coyuntural tendrán que formarse en el campo cambiario”.

b) Administración de costos

En la administración de costos, sobre todo de los intereses, los combustibles y los salarios, ve Belisario Betancur no solo un punto de la estrategia estabilizadora más inmediata, sino “la posibilidad de conciliar el manejo de la inflación con el logro de otros cometidos vitales en el largo plazo, como el aprovisionamiento de energía, la mayor generación del empleo y una verdadera distribución del ingreso”.

c) Política de precios en el sector agropecuario

Siendo en el sector agrícola los excesos de demanda o déficits de oferta el problema fundamental de los precios, se debe estimular la producción de alimentos como un camino ineludible de evitar el alza de sus precios.

El fomento de la producción agropecuaria requiere, además de ciertos incentivos de crédito e impuestos, una adecuada política de precios agrícolas, la cual debe a su vez fundamentarse en una política de seguridad para la inversión, que evite la incertidumbre y propicie un desarrollo normal de las actividades agropecuarias.

La política de precios agrícolas debe enmarcarse dentro de los siguientes objetivos sociales y económicos: 1) estimular o desestimar la producción de alimentos previamente seleccionados; 2) estabilizar precios eliminando la inseguridad en las actividades del sector agropecuario; 3) lograr una mejor distribución del ingreso, estimulando y dando garantías a la producción de los campesinos pobres; 4) lograr una mejor asignación de los recursos del Estado y una contribución a la política fiscal del gobierno.

De los planteamientos anteriores se deriva la necesidad de hacer un replanteamiento de la orientación de la política de precios vigente en Colombia, que lleve a establecer precios de sustentación para los productos de la agricultura tradicional y fondos agropecuarios como mecanismos de estabilización para los productos de la agricultura comercial.

Sustentación de precios en la agricultura tradicional

El uso de las políticas de precios agrícolas como mecanismo de estabilización se basa en el manejo de existencias reguladoras como instrumento de acción; en esencia, se trata de lograr un adecuado abastecimiento, contribuyendo así a eliminar o a suavizar las fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas. Se recomienda primordialmente para el sector de la agricultura tradicional por ser este el sector donde la producción responde más claramente a variaciones de los precios. La función estabilizadora a través de los precios de sustentación la debería cumplir el IDEMA; sin embargo, con la reestructuración del Instituto a partir de enero de 1976, este no dispone de los instrumentos necesarios para cumplirla.

Fondos agropecuarios de estabilización para la agricultura comercial

El desarrollo del sector agropecuario comercial requiere un clima de estabilidad que se refleje no sólo en unas reglas de juego bien definidas y durante un tiempo razonable, sino también en una eficiente política de regulación de mercados que evite las fluctuaciones bruscas de ingresos del productor, generalmente producidas por variaciones de los precios internacionales, por la incertidumbre de obtener autorizaciones de exportación y por la confusa política de precios internos.

Como mecanismo para lograr la regulación de los mercados de los productos comerciales propone Belisario Betancur la

creación de Fondos Agropecuarios de Estabilización, los cuales cumplirían la doble función de garantizar a los consumidores un adecuado abastecimiento a precios equitativos y a los productores una rentabilidad razonable de acuerdo a los costos de producción y el capital invertido.

Los Fondos permitirían estabilizar los ingresos de los productores, especialmente en el caso de los productos de exportación. En los períodos de bonanza de los precios internacionales se exigirían aportes especiales que permitirían mantener las exportaciones y garantizar precios internos remunerativos en los años de baja de los precios.

La determinación de la magnitud de los aportes a los Fondos de Estabilización tomaría en cuenta los ingresos ponderados que incluyen los ingresos por ventas en el interior y los ingresos por ventas en el exterior; a estos ingresos se les aplica un índice de costos que refleje los costos de materias primas, mano de obra y bienes de capital y los costos financieros. Así se obtiene un indicador de la rentabilidad de cada sector que permita un manejo ordenado de los precios internos, los cuales deben seguir a largo plazo la tendencia histórica de los precios internacionales pero no sus fluctuaciones a corto plazo. Los ajustes de los precios internos en épocas de bonanza no se traducen totalmente en aumentos de utilidades, sino que queda una diferencia que sirve de colchón de financiamiento para las épocas de vacas flacas.

Este mecanismo es más lógico y flexible para lograr la estabilidad deseada que el Certificado de Abono Tributario CAT que por su rigidez no capta las condiciones cambiantes de los mercados externos, por lo que unas veces resulta superfluo y otras insuficiente. Tiene además la ventaja de que a través de él es el sector privado y no el gobierno el que hace los esfuerzos necesarios para mantener su posición en el mercado internacional.

Los Fondos Agropecuarios llegarían a trascender el simple objetivo de la estabilización para convertirse en foros de concertación donde se discutirían políticas integrales, coherentes y estables. Se eliminaría así la desarticulación existente entre precios internos y externos y se incorporarían a las decisiones elementos y criterios que consulten no solo los intereses de los consumidores a corto plazo, sino las necesidades de ampliaciones futuras que permitan entender el mercado interno y generen excedente de exportación.

En los Fondos estarían representados el gobierno (a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo y del INCOMEX), los empresarios y los consumidores. Lo más eficaz sería que tuvieran la forma jurídica de entidades privadas sin ánimo de lucro, pero en las que el gobierno tuviera carácter decisorio para temas trascendentales.

Los recursos del Estado que antes se destinaban a lograr la estabilidad de precios y ahora quedarían liberados se destinarían a absorber los déficits que genere la política de sustentación de los precios de los productos de la agricultura tradicional. Para este sector los Fondos no constituyen un instrumento adecuado porque sus productos no son de exportación y porque en él los aportes significarían una contribución costosa para los agricultores y exigirían controles administrativos dispendiosos. El CAT, por su parte, se destinaría a los productos más competitivos del sector tradicional.

1.3.3. La Contratación en el resto de la economía

En los otros sectores se pueden aplicar los mismos mecanismos de concertación que en el agropecuario. En el comercio se pactarían unos márgenes de comercialización que "consultando costos y rentabilidades razonables, interpreten los intereses de la comunidad y las justas expectativas de ganancia de los comerciantes". Esta política de concertación se

aplicaría especialmente en aquellos sectores del comercio que están excesivamente concentrados; en cambio en aquellos en donde hay un gran número de intermediarios, "la comercialización es competitiva y no se requerirá ningún tipo de pacto o intervención". "En síntesis, se debe propiciar una democratización de la comercialización, no solo por razones de justicia social sino de eficiencia económica".

Los mismos criterios se aplicarían a la industria, "procurando que los incrementos salariales no excedan a los crecimientos en la productividad promedio de esas actividades, o que la productividad social, en términos por ejemplo de empleo o distribución del ingreso, compense el esfuerzo no expresándose en una mayor producción".

Finalmente, el gobierno como Estado Concertador y negociador tiene que contribuir con su parte a este pacto social. Por una parte el manejo de las tarifas y de los impuestos tiene que guardar coherencia con la política general; por otra, la austeridad en el gasto público, sobre todo en el de funcionamiento, es un requisito fundamental de esta estrategia.

1.3.4. Control de precios

En principio, Belisario Betancur considera necesaria la intervención estatal en el señalamiento y formación de los precios, con el fin de impedir las ganancias especulativas o monopolísticas y evitar que gastos extravagantes se trasladen en forma de precios altos a los consumidores, y no con el objeto de obligar a los productores a desprenderse de sus utilidades legítimas o de sus legítimas necesidades de crecimiento, para absorber por su cuenta las alzas en los costos laborales, de materias primas o de otros gastos indispensables.

Cuando el control de precios no toma en cuenta los gastos reales y necesarios de los empresarios, lejos de servir al país

o a los consumidores, se constituye en fuente de problemas e injusticias: los bienes desaparecen del mercado, baja su calidad y se enriquecen los especuladores y contrabandistas. La plataforma conservadora rechaza las formas demagógicas de control de precios porque estas impiden el crecimiento de las empresas y por lo tanto del empleo y hacen que los capitales se desvíen de la producción hacia actividades especulativas y de atesoramiento.

Para implementar esta política Belisario Betancur propone crear "Comités de planificación" de industrias y sectores productivos, compuestos por gentes del sector privado y público en los que este tenga capacidad decisoria, los cuales tendrán a su cargo precisar qué nuevas posibilidades de empleo, de generación de divisas, de bienestar, existen, y observará si hay regulaciones legales o administrativas que impidan realizarlas. De acuerdo con su concepto el Estado, a cambio del compromiso del sector privado de realizar esas posibilidades, se comprometerá a tomar las iniciativas administrativas o legales que se requieran, y que sean compatibles con la dirección general de la economía. Los Comités de planificación estudiarán para cada sector o industria si los precios deben ser controlados y en caso necesario asumirá ese control, teniendo en cuenta la necesidad de permitir a las empresas un nivel de utilidades socialmente aceptable, es decir, que permita captar en el mercado recursos suficientes para mantener la producción y facilitar los ensanches necesarios, sin otorgar ventajas especulativas.

1.4. REDISTRIBUCION DEL INGRESO, SEGURIDAD Y EMPLEO

Belisario Betancur plantea en el plano social como objetivo primordial el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, mejoramiento que ha de lograrse a través de una

sistemática redistribución del ingreso.

Cuando habla de redistribución del ingreso piensa en “un cambio social deliberado que, integrando globalmente todas las variables implicadas en la sociedad y en su crecimiento, plantea metas globales y no metas estancos de mejoramiento social”. En la medida en que se hagan gimnasios, colegios, carreteras y centros deportivos, o en la medida en que se preserve el ambiente y se defiendan los ríos —considera— se está poniendo al alcance de las mayorías nacionales necesitadas, la propia riqueza del país.

La distribución del ingreso así entendida debe convertirse en el “eje fundamental de una verdadera política de cambio social”. La reforma tributaria de 1974 intentó producir unos efectos de redistribución al gravar más fuertemente al factor capital que al trabajo. De hecho hubiera conseguido su fin si no hubiera estimulado la evasión y desestimulado la producción de bienes y servicios y si, además, hubiera podido redistribuir los dineros desconcentrados con los mecanismos tributarios, a través de una forma de gasto público social hacia los sectores más necesitados. Pero, por el contrario, “espantó la producción, desconcentró solo relativamente los ingresos del capital y no alcanzó a redistribuirlos”.

Para reorientar el necesario proceso de redistribución, B. Betancur propone más bien los siguientes puntos:

- a) el gasto público social es la base del aporte de cualquier Estado a la distribución del ingreso ;
- b) la financiación de dicho gasto debe hacerse a través de la imposición directa cuidando que una carga excesiva de tributación no desestime el papel definitivo que en esa misma tarea debe cumplir el sector de la producción, mediante la generación masiva de empleo ;

- c) en la base del problema está el comportamiento de la población y sus incidencias en los niveles discriminados de pobreza que debe atender el Estado, preferentemente en las características del mercado de trabajo cuya atención corresponde al sector privado: una política demográfica, un modelo integral de seguridad social y una campaña de generación masiva de empleo articulados en el contexto de la distribución del ingreso son los elementos estratégicos de este programa social.

1.4.1. Política demográfica

En la base de la política demográfica está la solución parcial del problema de la distribución del ingreso, que no debe entenderse como la posibilidad de que la gente tenga un mayor ingreso monetario, sino que tenga formas de vida.

1.4.2. Seguridad Social Integral

Belisario Betancur considera que toda la estrategia social se debe involucrar dentro de un marco global de seguridad social integral. "Se trataría fundamentalmente de modernizar los distintos y dispersos organismos de administración social del Estado que actualmente atienden la llamada 'calidad de la vida' para proyectarlos en forma sistemática y por consiguiente más eficiente, hacia los segmentos más pobres de la población". El modelo integral de seguridad social busca cerrar la brecha entre el "sector formal" y el "sector informal" de la economía, esto es, entre aquella población (10 al 20 o/o) beneficiada con las condiciones principales y complementarias de un contrato de trabajo y aquella otra gran masa de la población, atendida precariamente por los servicios asistenciales del Estado.

Para todos ellos el sistema de seguridad integral debe procurar una mejor repartición de las posibilidades asistenciales del Es-

tado “definiendo el ingreso no como remuneración periódica en pesos sino como el conjunto de bienes y servicios que una persona requiere para llevar una vida digna”.

En el contexto de la seguridad social el candidato conservador denuncia el fenómeno de la inseguridad creciente en el país. Distingue dos tipos de inseguridad: la inseguridad en las personas y la inseguridad para la inversión.

La primera se debe al ambiente de delincuencia, desde la común hasta la más refinada, organizada. Para combatirla propone la necesidad de descargar inflexiblemente sobre ella todo el peso de la ley, convocar la solidaridad nacional para denunciar el delito donde quiera que esté, reforzar las defensas civiles urbanas y crear para el campo “Consejos Regionales de Vigilancia”, organizaciones de vigilancia entre los particulares y las autoridades, y exigir coordinación entre las diferentes agencias del gobierno encargadas de proveer seguridad.

La inseguridad para la inversión “se debe a la falta de un clima de seguridad y confianza para el inversionista”. La inversión depende en el corto plazo de la tasa de rentabilidad, pero a largo plazo “depende de un horizonte de estabilidad”. El productor privado no hace inversiones sino hay reglas de juego claras, si las disposiciones oficiales cambian con frecuencia (contra-reformas, alivios tributarios). Para acabar con esta inseguridad el gobierno debe garantizarle un clima de confianza que lo estimule a producir y que le de la seguridad de que no se va a seguir con un vaivén de medidas oficiales que lo hacen oscilar entre el miedo y el desconcierto.

1.4.3. Política de empleo

El tercer polo de acción para lograr la distribución del ingreso es la política de empleo. Política que no es contradictoria con la de reducir la inflación porque “al contrario de lo que sos-

tienen las teorías más ortodoxas, estos dos fenómenos solo se relacionan en forma indirecta a través de las condiciones de marginalidad y pobreza que caracterizan a nuestras gentes”.

El problema del desempleo es más complejo y grave que el simple desempleo abierto. Existe el subempleo (personas trabajando por debajo de sus capacidades y remuneración adecuada) y el desempleo oculto (personas que trabajarían si existieran posibilidades pero que han desistido de seguir buscando trabajo porque no encuentran uno que se acomode a sus capacidades y expectativas salariales).

El desempleo llega a convertirse en el problema del ingreso: se confunde con las propias condiciones de una inadecuada distribución del ingreso, ya sea por carecer de ese ingreso (los desempleados) o por tenerlo insuficiente (los subempleados o mal remunerados).

La filosofía fundamental de la política masiva de empleo es generar más empleos, ampliar el radio de cobertura de la legislación laboral y redistribuir mejor el ingreso del factor trabajo. La meta no debe ser “una simple generación mecánica de empleos”, sino la obtención de una justa y adecuada remuneración.

Al pasar a las políticas concretas, afirma B. Betancur que los instrumentos que mejor ayudarían a una efectiva promoción del empleo oscilan desde aquellos que simplemente removerían los obstáculos que, por el lado de las políticas coyunturales, pueden estar propiciando una capitalización intensiva de nuestra economía, hasta los diseños estructurales en el largo plazo, como la asignación más eficiente de la inversión pública y privada, la adopción de tecnologías nacionales y el impulso a formas altamente generadoras de ocupación como

la construcción, las cooperativas y las pequeñas y medianas industrias y formas de empleo rural.

En el marco de la Contratación del Desarrollo, considera que la generación de empleo con remuneración justa tiene que ser “un factor de ponderación, que entre en todos los procesos de negociación del Estado, a través de todos sus instrumentos de política. El crédito, la política tributaria, la de gasto público, la política monetaria y los diferentes estímulos o incentivos del Estado, tienen que estar puestos al servicio de una política de empleo”.

Así, los programas de inversión pública y privada deben incorporar el empleo como meta y como criterio para otorgar prioridad a uno sobre otros. El crédito de fomento y el crédito comercial deben ser manejados y orientados por el Estado para propiciar una mayor generación de empleo. La política de promoción de exportaciones debe ser utilizada como un estímulo al que el Estado tiene, derecho de exigir como contraprestación una ocupación mínima de mano de obra. La política de licencias previas de importación y en general la adjudicación de divisas para compra de bienes y servicios en el exterior deben ser empleadas para fomentar aquellos usos creadores de empleo. Finalmente, la política tributaria podría usarse para incentivar la generación de empleo a través de incentivos estilo CAT a aquellas industrias o empresas que creen nuevos puestos de trabajo.

Finalmente, como instrumento más inmediato, propone la introducción de un seguro de desempleo que estaría financiado con un auxilio de desempleo, con aportes del empresario y con un CAT que se daría a las empresas por una mayor o menor generación de empleo. Inicialmente sería voluntario y luego pasaría a tener una cobertura obligatoria. El seguro de desempleo permitiría reemplazar el concepto de inmovili-

dad en el trabajo, que “tanto y con cierta razón preocupa a los empresarios”, por el de la estabilidad en el ingreso del trabajador.

1.5. POLITICAS SECTORIALES (1)

1.5.1. Política agropecuaria

El país —plantea Belisario Betancur— debe recobrar su vocación agrícola. Esta recuperación es necesaria desde el punto de vista económico, ya que en el campo están las mejores posibilidades de competir en el mercado externo y abaratar los productos industriales que incorporan materias primas agropecuarias, y también desde el punto de vista social, ya que para reducir la inflación es esencial el aumento de la producción de alimentos. Además frenará la migración campo-ciudad disminuyendo la presión sobre las ciudades.

Acerca de la reforma agraria recuerda los altos costos y los bajos resultados de ésta. Es necesario adelantar una reforma agraria en el país, “pero sin convertirla en amenaza de propietarios eficientes, partiendo siempre de la base de que hay que recobrarle al país su vocación agrícola, hay que ensancharle la frontera agropecuaria para que otra vez exista la perspectiva de que somos gran productor de alimentos que abaraten el costo de vida y que afiancen nuestras expectativas de divisas”. Una reforma agraria que “no tenga solamente como propósito hacer propietarios, sino dar asistencia técnica a los hombres del campo, educación, salud, mecanismos concretos de mercadeo y que propugne por la organización de organizaciones agrarias y sindicales”.

Considera que en Colombia se cometió el error de hacer una

(1) Los elementos básicos de las políticas agropecuaria e industrial están contenidos en la “Contratación del Desarrollo”. El aparte 1.5. debe entenderse como complementario en puntos específicos.

reforma agraria con sentido simplemente proselitista “no dando a los campesinos los elementos que necesitaban como campesinos, en cuanto a la operación misma de una parcela para explotarla adecuadamente”. De ahí que como consecuencia decayera la producción de alimentos, porque lo que se hizo fue asustar a los empresarios campesinos y ganaderos, quienes prefirieron invertir en otras actividades fuera del campo. Al campesino hay que devolverle “un horizonte de seguridad”, de seguridad en sus inversiones para que no se le vaya a sorprender de la noche a la mañana con nuevos impuestos, y de seguridad personal evitando el delito.

El país debe avanzar hacia una “verdadera capitalización del campo”, que debe ser física, financiera y fundamentalmente social. Esa capitalización debe comprender:

- 1) la provisión de los servicios sociales básicos: salud, educación, vivienda, como pilares de una política de recursos humanos tendiente a mejorar la situación de los campesinos;
- 2) un programa de electrificación rural como instrumento de producción e integración del campesino a la vida moderna.
- 3) un sistema de mercadeo que evite las pérdidas de alimentos y las alzas innecesarias en los productos de consumo popular; la construcción de vías de penetración, caminos vecinales, centros de almacenamiento y fomento de cooperativas son parte de este programa.
- 4) crédito suficiente, oportuno y barato: si el país quiere tecnificar su producción y elevar la productividad, tiene que democratizar el crédito.

El crédito subsidiado tiene que estar dirigido a las gentes pobres del sector rural. Para que sea efectivo es preciso exigir como garantía no el patrimonio, sino el potencial productivo y la honestidad de los agricultores.

Finalmente, el impulso a la agroindustria es un factor fundamental que armoniza e integra el desarrollo de los sectores industrial y agropecuario, además de que ayuda a una efectiva descentralización económica y contribuye a frenar el proceso migratorio del campo a la ciudad, produce el abaratamiento de los bienes alimenticios semiprocesados, mejora el nivel de ingreso campesino y da posibilidades de seguridad social integral, modernizando el sector atrasado de la agricultura tradicional.

Política cafetera

La política cafetera ha sido manejada acertadamente por la Federación de Cafeteros y los demás organismos responsables, por lo que esas entidades deben permanecer al frente de esta actividad. Sin embargo conviene democratizar la Federación, de modo que haya una participación mayor de los pequeños y medianos productores en la toma de decisiones.

1.5.2. Política industrial

La política industrial se ve totalmente dentro del marco de la Contratación del Desarrollo. El Estado debe llevar a cada uno de los sectores de la industria una política conforme a sus requerimientos: así, la pequeña industria necesita de crédito, tecnología y mercado; la mediana industria competitiva requiere protección para sobrevivir en medio de la lucha de competencia por abrir nuevos mercados, en tanto que la gran industria necesita que el gobierno realice pronta y eficientemente las obras de infraestructura indispensables para su expansión.

1.5.3. Política energética

Con respecto al problema energético Belisario Betancur considera que "la precaución energética es uno de los planteamientos de largo alcance que deben asumir todos los países, sin excepción". Considera que en Colombia resulta indispen-

sable un compromiso nacional suprapartidista en este campo alrededor de una plataforma energética para los próximos 15 años, que no esté sujeta a variaciones y cambios cíclicos ni subordinada a efímeras aspiraciones electorales de unos días.

1.6. POLITICAS FISCAL, MONETARIA Y DE COMERCIO EXTERIOR

1.6.1. Política fiscal

De política fiscal ha hablado el candidato conservador a propósito de la reforma tributaria. Una reforma tributaria adecuada y justa debe contener un estímulo a los productores y consultar la capacidad tributaria de la gente. La reforma tributaria debe ser un instrumento de redistribución del ingreso a través del cual se llegue a una “revolución por consentimiento”, una revolución pacífica, no violenta, aceptada por la gente.

El programa de B. Betancur plantea la necesidad de no imponer más impuestos que ya asfixian a la gente, a los empresarios desestimulándoles su producción y a los empleados envejeciendo su trabajo. Además aliviar las rentas de trabajo y eliminar la doble tributación, es decir aquel impuesto que se cobra “en cabeza de los pequeños accionistas y también de la empresa y que ha hecho que la reinversión, que la producción falte en vez de acrecentarse”.

Los nuevos impuestos pueden, según él, reemplazarse organizando bien la burocracia y haciendo que esta sea más dinámica y activa, pero sin aumentarla. Así, sin crear nuevos impuestos se pueden aumentar los fondos del tesoro público y hacer obras a través de la “racionalización del gasto público”.

1.6.2. Política monetaria

El programa considera la política monetaria como un instrumento entre otros pero se distancia de una política monetarista que se empeñe en controlar la inflación con instrumentos meramente monetarios, porque ve en ella el peligro de embotellar la producción por el lado de variables como el crédito o de causar la congelación de programas básicos de gasto público social llevando a mayores injusticias y desequilibrios sociales.

1.6.3. Política de comercio exterior

Pluralismo ideológico con apertura comercial serían las reglas de su gobierno, ha afirmado B. Betancur. “Respetamos la ideología de quienes respetan la nuestra”. Este principio le sirve de base para afianzar la apertura comercial que le permita a Colombia establecer vínculos de intercambio con cualquier país, no importa su pensamiento, raza o religión. De manera específica se refiere a las relaciones interamericanas y del Caribe que estima indispensable consolidar cada vez más.

En el comercio exterior considera necesario establecer “un sano equilibrio” entre la eficiencia internacional dada por el mercado y la protección a las industrias nacionales.

2. COMENTARIO

2.1. EL MODELO DE DESARROLLO SUBYACENTE

2.1.1. Política de oferta

La plataforma económica propuesta por Belisario Betancur se diferencia nítidamente de cualquier plataforma redistribucionista (tipo política de ingresos y salarios) o de estímulo a la demanda (tipo cuatro estrategias) por su claro énfasis en la producción, en la oferta.

A estimular la producción van encaminadas la Contratación del desarrollo, la producción condicionada, la planeación inductiva, como instrumentos de manejo global de la economía, y el estímulo directo de la oferta aparece como el instrumento decisivo capaz de resolver los problemas de inflación, empleo e insuficiencia de los ingresos del pueblo colombiano: incrementando la producción del país, sobre todo la de alimentos, se evitará el alza de los precios, se creará empleo abundante, y a través de este y de la ampliación de los servicios públicos, se redistribuirá el ingreso mejorando la calidad de vida de los colombianos.

2.1.2. Un modelo capitalista

El análisis de los instrumentos propuestos para implementar la política de oferta lleva a una nítida conclusión: se trata de un modelo de desarrollo plenamente enmarcado con toda coherencia dentro del modelo capitalista en su versión más pura: todos ellos tocan a aquellos determinantes-incentivos propios del capitalismo que se traducen en la seguridad de una cuota de ganancia "adecuada" para el capital según sus necesidades de reproducción. La aceptación de la ganancia como móvil de la producción se manifiesta explícitamente al

hablar repetidamente de “las razonables expectativas de ganancia del sector privado” o de “garantizar a los productores una rentabilidad razonable”, etc.

La ganancia capitalista incluye los siguientes elementos determinantes principales: monto, seguridad y calculabilidad, los que a su vez dependen de la situación coyuntural y de la política económica relativas a costos, demanda y precios.

Por lo que respecta a los costos, B. Betancur asegura que su gobierno fijará reglas claras de juego al inversionista para que éste sepa a qué atenerse a largo plazo: no habrá reforma tributaria ni aumentos de impuestos, los precios de las materias primas y combustibles se mantendrán dentro de los márgenes requeridos por aquel; los aumentos salariales en ningún caso serán superiores a los de la productividad. Impuestos, materias primas y salarios constituyen los costos de producción de manera que, si hay seguridad sobre ellos, el empresario tiene seguro un componente fundamental de la rentabilidad de la empresa.

El segundo elemento, la demanda, está asegurado en el mediano plazo en el país debido a la bonanza cafetera y a la evolución actual de la coyuntura económica mundial que probablemente no entrará en un nuevo período de recesión hasta 1980.

Con relación al tercer elemento, los precios de venta, el programa conservador es inequívoco en concebir mecanismos que aseguran precios rentables para la producción: para la industria están los Comités de planificación encargados del control de precios que seguirá la norma de no obligar a los productores a “desprenderse de sus utilidades legítimas o de sus legítimas necesidades de crecimiento”; para el sector agropecuario están los mecanismos de los fondos de estabilización

y de los precios de sustentación que contrarrestan los influjos cíclicos que afectan a los precios finales de sus productos.

2.1.3. El Estado negociador

El papel del Estado en el modelo de Contratación del desarrollo se define por dos conceptos principales; Contratación y Negociación. El Estado tiene la función de "contratar" desarrollo (producción, empleo, ingresos) con la empresa privada, con la clase capitalista, "negociando" con ella unas metas de desarrollo a cambio de ofrecerles ventajas (monetarias, fiscales, de seguridad) que están en su poder.

De un lado está el bienestar del pueblo en general, de otro los intereses de la clase capitalista. De un lado las necesidades de empleo, ingresos y satisfacción de las necesidades humanas de la población, de otro el afán de ganancia y de acumulación de capital de los capitalistas. El Estado se encuentra en el medio y en su tarea consiste en lograr asegurarle al capital una tasa de ganancia y acumulación tal, que él genere empleo e ingresos suficientes para la población (así el logro de tal objetivo sea una contradicción como veremos más adelante).

Una función del Estado que se traduce exactamente en: asegurar al capital su proceso de acumulación sin cortapisas. Porque el esfuerzo por lograr a la vez una mejora del bienestar social no significa otra cosa que limar las contradicciones sociales inherentes a su proceso de reproducción ampliada: suavizar su tendencia a producir un proletariado creciente en condiciones de pauperización creciente, tendencia que en las condiciones históricas actuales conlleva mayores peligros que en épocas pasadas, de generar una revolución que acabe con el sistema capitalista como tal.

2.1.4. Una Acción Concertada sin trabajadores

Este papel del Estado se corrobora por un fenómeno que no deja de llamar la atención, aunque sea desde un punto de vista demagógico, en la plataforma conservadora: la ausencia de los trabajadores en la Contratación del desarrollo.

Los trabajadores aparecen como beneficiarios del modelo en forma indirecta, a través del aumento de la producción que implica reducción de la inflación y de la generación de empleo e ingresos por parte de los capitalistas. Pero están ausentes del proceso de negociación o contratación en cuanto tal. En ese sentido el modelo presenta parecidos con una Acción Concertada, pero solo entre el Estado y los capitalistas.

Nos enfrentamos aquí a un modelo muy cercano al desarrollismo en el que se considera que lo importante es el aumento de la producción y este aumento lo realizan los empresarios capitalistas y no las clases trabajadoras, por lo que el Estado no tiene para qué entorpecer el proceso admitiéndolas a estas al procesos de la toma de decisiones sino concentrarse en garantizarle a aquéllos las condiciones que les hará rentable el aumento de la producción.

2.1.5. Mantenimiento de la estructura económica

El modelo de producción condicionada implica dejar intacta la estructura económica vigente en el país, pues cualquier intento de modificarla representaría una amenaza contra la seguridad que quiere garantizar a los empresarios capitalistas para que eleven la producción.

En el campo esto implica que no se piensa en modificar la estructura contraccionista de tenencia de la tierra, no se va a realizar reforma agraria de ninguna especie, a pesar de que en las respuestas políticas a preguntas relativas a esta, el candidato conservador afirme de alguna manera vaga que en el país

“es conveniente” una reforma agraria, respuesta dictada por las circunstancias pues es de mal tono declararse enfáticamente en contra de toda reforma agraria. Pero en renglón seguido se añade siempre que lo importante es aumentar la producción, sobre todo de alimentos, hay que ampliar la frontera agrícola, que no se puede desestimular la inversión en el campo con el miedo a una reforma, etc. Por otra parte, el núcleo de la política agropecuaria de la plataforma conservadora radica en la política de precios que no tiene nada que ver con la reforma agraria.

En el sector urbano esta concepción implica que B. Betancur no va a tocar la estructura oligopolística o monopolística de la industria, las finanzas, el gran comercio y el transporte. Dejando intacta esta estructura, va a tratar de negociar para que, a cambio de la garantía de una tasa de ganancia atractiva a sus intereses, las grandes empresas mantengan sus precios dentro de ciertos límites y, en cuanto esto no contradiga sus objetivos de maximizar ganancias, generen empleo abundante.

2.1.6. Realismo, pragmatismo y efectividad

Si se le compara con otros modelos capitalistas propuestos anteriormente en Colombia, el de la Contratación del desarrollo se distingue por su realismo pragmático y por eso, probablemente, por su aplicabilidad y efectividad.

Aquí no se trata de un modelo de manejo global, centralista, de la economía al estilo de las cuatro estrategias y la política de ingresos y salarios, que a través de instrumentos macroeconómicos intente manejar el conjunto de la economía en forma global. Por el contrario lo que se propone es un tipo de manejo “micro”, regional, sectorial y más exactamente individual, por empresa, en el que se negocia no sobre metas globales, sino sobre metas particulares para cada región, cada sector y cada empresa.

Este enfoque, siendo más modesto, resulta más realista y por eso más efectivo. Concertar con “la clase trabajadora” y con “el sector empresarial” en bloque, como lo proponía la Acción Concertada, es excesivamente ambicioso y por eso inoperante. Los enfoques globales tropiezan con los problemas de la identificación de las partes contratantes y de los problemas por resolver y de la adecuación de los instrumentos empleados a esos problemas. Resulta, por ejemplo, difícil hablar de los “representantes de los trabajadores” en un país donde solo el 18 o/o de ellos están sindicalizados y la representación de las grandes empresas monopolistas no responde a los intereses de la pequeña industria. Los problemas de los obreros empleados en la gran industria son diferentes de los del subproletariado no organizado, así como los de la pequeña industria difieren de los de la gran empresa. Y las soluciones a los problemas de los diversos grupos tienen que ser diferentes, de modo que soluciones globales por lo general benefician solo a los más fuertes con perjuicio para los débiles: una elevación significativa del salario mínimo puede poner en peligro de quiebra inminente a la pequeña empresa, mientras que la mayor productividad del trabajo en la gran industria le permite a esta mantener salarios muy superiores a aquél, por lo que demagógicamente suelen proponer en el Consejo Nacional de Salarios aumentos por encima de los que resiste la pequeña industria.

El resultado de estas contradicciones suele ser la inoperancia de las políticas globales que terminan sobre el papel pero sin ninguna aplicación en la práctica. El modelo de la Contratación del desarrollo tiende a evitar estas dificultades y desde este punto de vista hay que juzgarlo como más adecuado a la realidad del país y por eso con mayores probabilidades de éxito.

2.2. EFECTOS PROBABLES DE LA CONTRATACION DEL DESARROLLO

2.2.1. Aumento de la producción

Al plantear su estrategia, Belisario Betancur ha analizado cuidadosamente la coyuntura presente del país. Es claro que en el momento actual una política de oferta resulta acertada si se pretende activar la economía pues se dan los elementos y condiciones requeridas para implementarla con éxito: existe una demanda abundante de productos finales, tanto agropecuarios como industriales, debido a los ingresos acrecentados que sigue generando la bonanza cafetera; las empresas disponen de capacidad disponible creada por las inversiones de los últimos 18 meses que, aunque relativamente bajas si se atiende a la disponibilidad de recursos, han elevado la capacidad instalada a un ritmo superior al de los años anteriores; y, finalmente, el país dispone aún y va a disponer por lo menos por dos años de divisas abundantes por concepto de exportaciones de café, las cuales le permitirán importar los bienes de capital requeridos para mantener el ritmo de la inversión necesario con miras a un aumento sostenido de la producción.

Puestas estas condiciones, el éxito de la estrategia de producción solo requiere la disposición a invertir de los capitalistas. Y el modelo induce esta disposición: hemos visto al fijar los rasgos esenciales del modelo, que este asegura a los capitalistas la calculabilidad de una tasa de ganancia atractiva que les estimulará efectivamente a elevar la producción.

Quedaría por discutir si el aumento de la producción tiende a ser general para todos los sectores de la economía o concentrado en algunos de ellos.

Ante todo, la plataforma tiene un marcado énfasis agrario como aparece claramente al examinar la minuciosidad con que se han elaborado los mecanismos de precios para los produc-

tos agrícolas, que contrasta con la vaguedad de la propuestas industriales. Ello puede deberse a la conciencia creciente entre los sectores que se ocupan del desarrollo del país, del freno que representa el atraso del campo para el proceso de expansión del capitalismo en Colombia; de la necesidad imprescindible de su desarrollo si se quiere sostener una industrialización creciente con su demanda en aumento de materias primas, alimentos baratos para poder reducir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo y productos de exportación con qué adquirir las divisas necesarias para financiar la importación de bienes de capital. Y también a la conciencia de la incidencia que tiene el atraso del sector rural sobre problemas sociales que están poniendo en peligro al sistema, como son la inflación y el desempleo. Sin embargo, la plataforma no apunta a favorecer al sector rural con perjuicio del urbano, sino que más bien el impulso de aquel es planteado, como lo estamos insinuando, como una existencia del proceso general de acumulación capitalista jalado por la industria. Así que, desde el punto de vista sectorial, el aumento de la producción no presentará verosímilmente diferencias dignas de consideración.

En cambio si se atiende ya no a los diversos sectores sino a los niveles estructurales dentro de ellos, las diferencias pueden ser apreciables. El modelo de contratación está obviamente diseñado con miras a la agricultura comercial en el campo y al sector moderno dentro de la economía urbana, con énfasis en la gran empresa, por lo que el aumento de la producción inducido por él va a provenir de aquellos niveles que son los más dinámicos del país (agricultura comercial, gran empresa industrial) y no de los niveles inferiores, a no ser por el beneficio indirecto que estos reciban al dinamizarse el conjunto de la economía por la expansión de las grandes empresas.

Finalmente, para concluir este aparte, es importante advertir que el aumento de la producción de que estamos hablando tendrá solo a mediano plazo, pues a largo plazo tiene el peligro de generar factores que lo llevarán al estancamiento sobre todo por el lado de la concentración de la propiedad y de los ingresos que mermará el poder adquisitivo de la población.

2.2.2. Aumento del empleo

El aumento de la producción generará de por sí por el mismo lapso de tiempo que dure, es decir a mediano plazo, un incremento correlativo del empleo. Pero resulta evidente y la plataforma misma es consciente de ello, que ese aumento es de tipo meramente coyuntural y no constituye una solución al problema del desempleo en cuanto tal.

El diagnóstico del desempleo subyacente al modelo de B. Betancur es de tipo tecnológico y la solución consiste dentro del marco de la contratación en incentivar el empleo de tecnologías intensivas en mano de obra mediante el ofrecimiento de incentivos fiscales y monetarios a las empresas que adopten tales tecnologías.

Aquí la Contratación del desarrollo incurre en contradicción: por una parte acepta irrestrictamente el modelo capitalista de desarrollo, es decir su tendencia congénita a la acumulación de capital que implica la elevación permanente de su composición orgánica, es decir el empleo relativamente creciente de maquinaria y relativamente decreciente de trabajo; por otra parte pretende que la empresa capitalista quiebre esa tendencia a cambio de ganancias ajenas a su propia dinámica, que le representa una serie de estímulos que le brinda el Estado.

De paso conviene anotar que a nivel macroeconómico ese tipo de subsidio resulta ineficiente dentro de la lógica capitalis-

ta y, por otra parte, la cuantía de los incentivos gubernamentales tendría que ser considerable para compensar los beneficios perdidos de la acumulación en una etapa expansiva, acumulación que no es un capricho sino un imperativo dentro del sistema; de lo contrario las empresas que se acojan a él no resistirán la lucha de competencia. Esto implicará erogaciones cuantiosas del fisco y seguramente un déficit fiscal a mediano plazo. Ello sin contar las distorsiones que un sistema semejante ocasiona en el aparato productivo.

Pero, por encima de estos razonamientos, lo más importante es que a largo plazo la dinámica interna de desarrollo del proceso de acumulación capitalista acabará imponiéndose con los efectos de desempleo estructural que expusimos en la Introducción a este trabajo, haciendo vanas las expectativas planteadas de resolver el problema a través de la Contratación del desarrollo. Dentro de su enfoque capitalista, B. Betancur no puede contradecir a esa dinámica, por lo que tiene que dejar intocados los factores estructurales determinantes y en consecuencia dejar sin resolver el problema del desempleo.

2.2.3. Freno a la inflación

En la estrategia antiinflacionaria del partido conservador hay un acierto fundamental en poner el énfasis en la producción y no predominantemente en instrumentos de tipo monetario encaminados a controlar la demanda, como viene siendo constante de los últimos años: si, efectivamente, se supera el problema de la escasez, se habrá dado un paso fundamental en el control del proceso inflacionario.

Al concretar la estrategia, B. Betancur se reduce a tres factores que tocan a elementos inflacionarios reales en el país en la actualidad, y de gran importancia: el manejo cambiario, la administración de costos (intereses, combustibles y salarios) y la política de precios, sobre todo en el sector agropecuario.

El manejo cambiario constituye el instrumento específico para controlar el desbordamiento monetario ocasionado por la conversión de divisas en pesos colombianos. La propuesta de B. Betancur no es aquí en manera alguna concreta, por lo que resulta aventurado evaluarla. Sin embargo debe tenerse en cuenta que las posibilidades son exiguas a nivel internacional, debido a la exigencia de convertibilidad impuesta por el Fondo Monetario Internacional. A nivel interno la creación de una mayor agilidad que la que proporcionan los actuales certificados de cambio como medio de congelación de divisas tropezaría con dificultades crecientes con el sistema bancario que ya se queja de estrechez de posibilidades de crédito, por lo que parece poco verosímil. Sería de esperar una política de agilización de las importaciones de bienes de capital; si el Estado nacionalizara al menos una parte de ellas, sus pagos podrían concertarse de tal manera con el flujo de divisas, que la incidencia de la convertibilidad como desbordamiento monetario se redujera al mínimo. Pero quizás esto contradiga al modelo.

Tampoco con relación a la administración de costos se advierte mayor precisión en la plataforma. Una intervención mayor del gobierno en el mercado de capitales, principal componente de los costos financieros, no parece coherente con el concepto de Contratación del desarrollo, además de que una alteración sustancial de las tasas de interés solo es posible lentamente, a mediano plazo, a no ser reduciendo seriamente las tasas de ahorro que ya son relativamente bajas en Colombia.

El control de los costos de combustibles no presenta posibilidades diferentes a continuar la línea de los gobiernos anteriores, es decir mantener los precios internos por debajo de los precios internacionales a través del subsidio estatal.

Ello significaría dar marcha atrás con respecto al sano viraje efectuado por la actual administración en el sentido de aproximar los dos tipos de precios, y traería como consecuencia el agravamiento de la escasez de combustible que está padeciendo el país a consecuencia de esa política.

El principio que enuncia la plataforma con respecto a los salarios, es el de evitar que los aumentos salariales sean mayores a los de la productividad. Este principio garantiza efectivamente el control de la inflación por el lado de los costos salariales, ya que al no crecer los salarios en mayor proporción que la producción, se garantiza que los costos de la mano de obra no se incrementen en más de lo que se incrementa el valor del producto a precios constantes, con lo que la tasa de ganancia permanece invariada sin necesidad de elevar los precios.

Por el lado de la demanda garantiza que los ingresos percibidos por el trabajo no se eleven por encima del valor del producto y por consiguiente que la demanda agregada no aumente por encima de la oferta. Queda aquí por resolver el problema de adecuar la estructura de la demanda a la de la oferta, el cual no está resuelto con solo obtener que el monto de la demanda agregada iguale al de la oferta, ya que en la demanda de los trabajadores pesan sobreproporcionalmente algunos artículos como los productos alimenticios, lo cual permite que, aunque se garantice aquella igualdad, los precios de estos artículos continúen subiendo.

A resolver esta dificultad va encaminado el tercer elemento de la plataforma conservadora, la política de precios, sobre todo en el sector agropecuario. Una política de precios como la diseñada en la Contratación del desarrollo es del todo coherente con la estrategia capitalista de oferta del modelo porque le garantiza al empresario una tasa de ganancia atractiva, y a-

parece como la más acertada para lograr el aumento de la producción del sector agropecuario, sobre todo el aumento de la producción de artículos de consumo masivo, hoy sometidos a la fijación política de precios, que están escaseando en el mercado colombiano. Y a largo plazo, a frenar las tendencias alcistas de los precios de esos productos. Sin embargo, si se la lleva a cabo consecuentemente, producirá a corto plazo alzas en esos artículos, las que solo se podrán compensar introduciendo subsidios considerables para los productores con los inconvenientes que esta solución conlleva y que hemos expuesto anteriormente. Y a largo plazo tenderá a crear un equilibrio en el que los precios internos se aproximen a los precios internacionales: quizá esta política es la única realista para llegar a un equilibrio más estable, pero para un país como Colombia implica, en promedio, un alza del nivel general de precios que contradeciría, al menos a corto plazo, a las expectativas planteadas por B. Betancur. Es decir que esta política de precios agropecuarios tenderá a elevar la producción pero no a frenar de inmediato la inflación.

Pero más grave que ello es el hecho de que la Contratación del desarrollo deja por fuera variables estructurales de gran importancia desde el punto de vista inflacionario. En el campo no toca el problema de la preferencia de la agricultura comercial por los cultivos industriales y de exportación con perjuicio de los de alimentos de consumo masivo; la política de precios diseñada en el modelo es incapaz de resolver esta contradicción pues no puede discriminar entre unos y otros cultivos. En último término esa contradicción es resultado de la mayor rentabilidad de los productos comerciales que significa mayor ganancia para el productor capitalista, la cual en un modelo capitalista como el presente no se puede suprimir como incentivo primordial de la producción. En consecuencia, la política de precios planteada producirá el aumento de

la producción en el campo, pero no necesariamente el aumento de la producción de alimentos. Por otra parte, al desechar la Reforma Agraria u otro sistema de cambio estructural de la tenencia de la tierra, la plataforma no llega a superar factores claves de atraso de nuestra economía como son la existencia de las formas improductivas del latifundio y el minifundio, con lo que deja vigente una causa importante de la insuficiencia de la oferta de alimentos.

En el sector urbano deja intacta la estructura monopolística u oligopolística de la industria, las finanzas y el gran comercio y transporte. Pretende simplemente contrarrestar sus efectos inflacionarios a través de la contratación de los precios. Pero aquí este mecanismo resulta evidentemente insuficiente: el gran capital solo produce a condición de mantener sus altas tasas de ganancia, de lo contrario busca otras posibilidades rentables de inversión. Así que la contratación del desarrollo a lo más conseguirá aquí evitar cierta especulación escandalosa pero no reducir el nivel relativamente alto de los precios.

2.2.4. Concentración del ingreso y del capital

Hemos indicado que la plataforma conservadora se distingue por su realismo y que por eso probablemente resulte efectiva con relación a su objetivo de elevar la producción del país. Sin embargo tropieza con dos dificultades que van a determinar sus resultados.

La primera consiste en la complicación burocrática que implica la puesta en ejecución de un modelo semejante: "contratar", así no se haga con cada empresa sino con cada sector, determinado tipo y cantidad de producción, determinada cantidad de empleos nuevos generados, a cambio de beneficios monetarios y fiscales específicos, significa un ingente aparato capaz de conocer a fondo la situación de cada ramo de la producción, de llevar a cabo una serie apreciable de

gestiones legales y de ejercer un control efectivo sobre el cumplimiento de las condiciones acordadas, que rebasa la capacidad operativa de nuestra burocracia o exige un aumento tal de ella, que arruinaría todos los beneficios económicos del modelo

La segunda se refiere a la identificación de las regiones, sectores y empresas con quienes se va a contratar. La pequeña empresa, el pequeño campesino, carece de organismos de representación y de canales para comunicarse con las entidades oficiales y por tanto para negociar o contratar con ellas, y esto tanto más cuanto más pertenezcan a sectores estancados de la economía y a regiones de menor desarrollo relativo. El resultado de estas dificultades sería de nuevo la no operatividad de la Contratación del desarrollo.

Probablemente estas dificultades tengan una salida y es la que aparece como más verosímil: la contratación no se realiza con todas las regiones, ni con todos los sectores de la producción, ni con todas las empresas dentro de cada sector; se realiza con aquellas regiones, sectores y empresas con mayor capacidad negociadora, dada por sus posibilidades económicas y políticas.

Ello implicaría que de nuevo son las grandes empresas monopolísticas, los sectores más dinámicos de la producción y las regiones más desarrolladas, los beneficiarios del nuevo modelo, mientras el resto de la economía queda como siempre al margen de él. Pues la agricultura tradicional y la pequeña empresa carecen de canales de acceso a las entidades oficiales y en la plataforma no aparecen mecanismos destinados a crearlos. Así que el modelo de la Contratación del desarrollo va a beneficiar al gran capital que gozará con él de una edad de oro de seguridad de una alta tasa de ganancia perfectamente calculable y por consiguiente de una acumulación sostenida sin contratiempos.

Esto vale en concreto para la política de precios, tanto en el sector agropecuario como en el industrial. La gran empresa monopolista u oligopolística probablemente aceptará la contratación comprometiéndose a elevar su producción y generando los empleos que ello implique (ya indicamos que es utópico esperar que genere empleos adicionales renunciando al empleo de tecnologías intensivas en capital), pero a cambio de que se le acepten unos precios tales que aseguren ganancias atractivas. En ese caso aumentar la producción no es sino aumentar ganancias y acumular capital. Tal exigencia resulta impracticable para la pequeña empresa que tiene que luchar por mantenerse a flote en el mundo de la competencia. De modo que la política de precios también acabará favoreciendo al gran capital.

En este lugar es interesante anotar que en la plataforma de B. Betancur no aparece una tendencia clara a favorecer o a apoyarse en ninguno de los sectores del gran capital en forma preferente. El rechazo del monetarismo favorece al sector financiero, la política de administración de costos al sector industrial, la de precios al sector agropecuario y la cafetera al sector exportador cafetero; así que es más bien notorio el empeño por apoyarse en todos los sectores de la burguesía y en ganarlos a todos para su gestión.

Finalmente, hemos visto lo desdibujado que queda el factor trabajo dentro del esquema de contratación y el principio de que los salarios no crecerán en ningún caso por encima del aumento de la productividad. Esto implica que la participación del trabajo no va a aumentar con respecto a la del capital. Y lo más probable es que tienda a disminuir pues el crecimiento sobreproporcional de la producción monopolista implica un aumento de la participación del capital en el producto; además, el análisis de la estrategia antiinflacionaria nos mostró que las probabilidades de freno sensible a la inflación

dentro de este modelo son exiguas. Por consiguiente, desde el punto de vista del ingreso, el efecto más verosímil de la plataforma de B. Betancur es una concentración mayor aún que la presente, una nueva disminución del salario real.

Como ha sido la experiencia reciente de los modelos desarrollistas en Latinoamérica (notoriamente en el Brasil), esa concentración de los ingresos tiende en el largo plazo a convertirse en factor de freno al proceso de acumulación, pues la baja de los salarios reales significa un estancamiento de la demanda de bienes de consumo masivo, la cual obliga a los empresarios a reducir los niveles de producción.

JULIO CESAR TURBAY

SEGURIDAD, PRODUCCION Y EMPLEO

1. PRESENTACION DE LA PLATAFORMA

1.1. INTRODUCCION

Julio César Turbay expuso la plataforma de su gobierno en forma unitaria en el "Mandato liberal para un gobierno nacional", presentado el 7 de mayo de 1977 ante la Asamblea Nacional del Movimiento de Mayorías Liberales en el Coliseo El Campín de Bogotá, al aceptar la candidatura a la Presidencia de la República. Posteriormente ha completado algunos de los puntos contenidos allí, en intervenciones específicas.

La plataforma económica consta de una parte de carácter general en la que se exponen los principios fundamentales de política económica que rigen todo el programa y una parte de carácter particular en la que se tratan las diversas políticas sectoriales.

En la presentación seguiremos este mismo orden usando como base el "mandato liberal para un gobierno nacional" y completando los puntos principales con las ideas expuestas en otras intervenciones del candidato liberal.

1.2. POLITICA ECONOMICA GENERAL

Para Turbay "las ideas fundamentales que deben guiar la formulación y ejecución de una política económica dentro de la ideología del partido liberal colombiano, son aquellas que tienden a crear y mejorar las condiciones de empleo, ingresos, salud y educación incorporando la población que ha estado marginada de los beneficios del desarrollo económico". Estas ideas inspiran dos criterios básicos como guía de su política económica; el incremento de la producción y la

disminución del abismo en las condiciones de vida entre los ricos y los pobres.

Como pilar básico que ha de realizar esas ideas y criterios generales, Turbay propone la política de empleo. “La considero fundamental, y en todos los sectores debería darse especial importancia a este propósito”. Tres argumentos principales motivan la urgencia de la política de empleo: en primer lugar, la mayor riqueza de un país la constituye su gente, por lo que dejar este potencial humano desempleado o subempleado trae graves efectos económicos a la sociedad y significa vulnerar uno de los principales derechos de la persona: el derecho al trabajo; en segundo lugar, la generación de empleo a través del gasto público y otros instrumentos de fomento es el mecanismo más efectivo para una adecuada redistribución del ingreso; en tercer lugar, solo si el individuo trabaja se puede hablar de que participa efectivamente.

El estímulo a la producción deberá constituir factor decisivo en el tratamiento del problema del empleo, cuya generación no debe ser tarea de un solo sector de la economía sino de todos a la vez. Dentro de ellos el Estado debe jugar un papel importante, pero no a través de una ampliación de la burocracia, sino como empleador ágil y productivo que oriente su capacidad hacia construcciones públicas y hacia la prestación de servicios básicos de apoyo, y ofreciendo los incentivos necesarios para que la actividad privada aumente el nivel de empleo.

Planeación y Concertación

La política de producción y empleo se llevará a cabo dentro de un marco institucional conformado por dos mecanismos principales: planeación institucional y concertación de la economía.

La plataforma propone una planeación integral de largo

plazo, por encima de los cambios de personas o de factores coyunturales. Esto es necesario porque los ciclos económicos son más prolongados que los políticos, por lo cual si la economía dependiera exclusivamente del ciclo político, sería imposible la realización de programas importantes (de empleo, energía, industrialización). Así, un programa económico responsable no puede desconocer las directrices globales de los gobiernos anteriores (como, las de exploración petrolera, interconexión eléctrica, DRI, PAN, Agroindustria, del gobierno actual).

La planeación del desarrollo del país debe ser una planeación democrática. Debe ser "el marco dentro del cual los diversos sectores que componen su actividad logren objetivos comunes de bienestar y desarrollo económico" (1). Para lograr ese objetivo, debe ser descentralizado, regional, gremial con un órgano central coordinador y ha de partir de allí, de donde se palpan los problemas. Por eso Turbay se propone fortalecer la participación nacional en la iniciativa, elaboración y seguimiento de los planes de desarrollo. Como medidas concretas debe propiciarse el funcionamiento de la Comisión del Plan en el seno del Congreso y la vinculación directa de sus representantes con el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. A nivel departamental habría Comités consultivos de planeación, de los cuales formarían parte representantes del DNP, senadores y representantes de la respectiva circunscripción y representantes de los gremios y la asamblea departamental, bajo la presidencia de los gobernadores. Así mismo habría Comités consultivos a nivel municipal, presididos por los alcaldes.

(1) Hacia la planeación democrática. Intervención ante los profesionales egresados del M.I.T., Bogotá, 1 de agosto de 1977. En: Pensamiento democrático de Julio César Turbay Ayala. Bogotá, Ediciones Paulinas, 1977, pp. 133-14, p. 138.

El Departamento Nacional de Planeación tendría la responsabilidad de coordinar la labor de las comisiones departamentales y municipales. El DNP tendría comisiones interdisciplinarias cuya composición haría posible la participación de los gremios de la producción y del trabajo, los consumidores, el gobierno y el sector académico.

Dada esta organización institucional, la realización del Plan de Desarrollo seguiría el siguiente proceso. La iniciativa le corresponde al gobierno; el DNP prepara las diversas opciones y alternativas con el concurso de las diversas comisiones sectoriales, los comités y demás dispositivos regionales. Una vez estructurado el plan, pasa al CONPES, quien da su aprobación o sugiere los ajustes pertinentes. En seguida va al Parlamento para su aprobación legal. El DNP impulsará el cumplimiento del plan a través de las entidades ejecutoras, y el Congreso ejercerá su vigilancia sobre este.

Este sistema “no solo facilita el acopio de información sobre las necesidades sentidas de las regiones sino que garantiza la cohesión y la armonía en los programas del gobierno y la coherencia entre los planes nacionales y regionales. Así mismo, se atenuará nuestra recurrente tendencia a la improvisación”. El proceso de consulta no debilita sino más bien fortalece la planeación; además contribuye a eliminar los contrastes que hoy ensanchan la brecha entre regiones deprimidas y desarrolladas.

La economía concertada está en íntima relación con la planeación. Permite una planificación “amplia, satisfactoria y democrática” del desarrollo, evita improvisaciones y crea un clima de seguridad y confianza. “Recojo, con nuevas dimensiones reparadoras, el criterio relativo a la irremplazable y constructiva cooperación entre Estado,

Capital y Trabajo, como uno de los empeños precautelativos de la paz pública y uno de los fundamentos de la república moderna”.

Por eso Turbay considera necesario redoblar esfuerzos para realizar la concertación de la política económica y social del Estado con la participación de los consumidores y de los sectores laboral y empresarial, institucionándola tanto en la ley como en las prácticas administrativas, “con la finalidad de procurar una adecuada distribución del ingreso, una eficaz capitalización social y un empeño de preparar al sector trabajo para compartir las grandes responsabilidades del desarrollo”.

1.3. POLITICA DE EMPLEO

1.3.1. Diagnóstico

Basado en los estudios que se han realizado sobre el desempleo en Colombia, J.C. Turbay considera que este es de tipo estructural, por lo que las estrategias estructurales para combatirlo resultan inconsistentes (1). Entre las causas estructurales del desempleo cita cuatro principales:

- a) Bajo nivel de ahorro interno y mal aprovechamiento del mismo, lo que ocasiona una baja tasa de inversión.
- b) Concentración de ingresos, de información, de la tierra y la tecnología.
- c) Elevado crecimiento de la oferta de mano de obra ocasionado por las altas tasas de natalidad y las bajas tasas de escolaridad.
- d) Baja tasa de crecimiento del sector industrial y baja tasa de crecimiento del empleo industrial.

(1) Política de empleo. Discurso pronunciado ante INCOLDA, Manizales, 23 de septiembre de 1977. En: Pensamiento democrático, pp. 370-385.

De estas causas, la concentración improductiva de la riqueza y la mala utilización del ahorro nacional son probablemente las que tienen mayor importancia. Sin embargo, cualquier modificación que se intente en estos campos contará con mayor oposición por parte de los círculos privilegiados, aunque ello no debe obstar para que se tomen las medidas necesarias para lograr una efectiva redistribución del ingreso.

1.3.2. Lineamientos de una política de empleo

Para reducir los niveles de desempleo se requiere una acción coordinada en los diferentes sectores económicos, cuidándose de no responsabilizar a uno solo de la creación de empleo. Tampoco se debe reducir el problema al simple juego de la ley de oferta y demanda que rebajaría los salarios para que el factor trabajo fuera más demandado y abandonarían la intervención estatal encaminada a estimular o crear directamente empleos productivos.

Por eso la plataforma rechaza la tesis que busca suprimir las regulaciones sobre salario mínimo y el criterio de la OIT de reducir las conquistas laborales a fin de estimular el empleo.

La búsqueda de soluciones concretas tiene que ser fruto de acuerdos tripartitos entre trabajadores, empresarios y gobierno. Turbay propone políticas concretas en los campos de la tecnología, la agroindustria, la industria tradicional, la creación de parques industriales, la distribución del ingreso y la política monetaria y fiscal.

Política tecnológica

La política de agroindustria y de parques industriales deberán enmarcarse dentro de una política tecnológica que consulte tres realidades básicas del desarrollo colombiano: el país tiene

escasez de capital, existe abundante oferta de mano de obra, el nivel de ingresos de la población es bajo.

La escogencia de tecnología debe, de acuerdo a estas realidades, tomar como criterio el empleo intensivo de mano de obra a fin de utilizar su amplia oferta y no comprometer los escasos recursos de capital; los productos finales deben consultar la capacidad de compra de la población a fin de no introducir distorsiones en los patrones de consumo y evitar limitaciones por escasez de demanda.

La inversión extranjera directa y la compra de tecnología indiscriminada han tenido efectos negativos para la creación de empleo, pues no tienen en cuenta la realidad nacional. Es necesario, por lo tanto, impulsar el desarrollo de una eficiente tecnología nacional, diseñada por científicos y técnicos nacionales, con los que cuenta el país, que consulten la realidad del medio al cual se va a aplicar dicha tecnología.

El desarrollo de la agroindustria

A pesar de que el sector agropecuario colombiano ha venido contribuyendo sustancialmente a los procesos de industrialización del país, el aporte de la industria al sector agrícola no ha sido de la misma proporción; como consecuencia se ha dado la polarización entre un sector industrial de gran concentración de capital, servicios, recursos humanos y ahorros, y un sector agrícola carente de infraestructura, con mínimos niveles de consumo, bajos ingresos y carente de los servicios básicos.

Como solución alternativa, J.C. Turbay propone procurar por todos los medios, sin perjuicio de la industria nacional, el desarrollo de la agroindustria, a través de la cual los beneficios de la tecnología y la organización serían percibidos por

los sectores agropecuario e industrial. El desarrollo de la agroindustria se debe basar en el procesamiento de productos agrícolas para consumo interno y para exportación: se trata de incrementar el valor agregado que hasta ahora no percibe el campo, y de acortar a la vez la distancia entre productor y consumidor.

El papel del Estado en el desarrollo de la agroindustria deberá combinar medidas de orden fiscal, exenciones tributarias y subsidios, así como la orientación del gasto público hacia las obras de infraestructura y servicios requeridos. El Estado deberá tomar como marco de referencia para definir la política agroindustrial, la distribución económica regional del país, con el propósito de multiplicar el empleo en el campo y crear los servicios que hagan la vida rural más amable.

El desarrollo de la agroindustria traerá como beneficios el incremento de la agricultura comercial, el freno a los movimientos migratorios del campo hacia la ciudad al mejorar las condiciones de vida en el campo y los términos de intercambio entre campo y ciudad, y por consiguiente una real redistribución del ingreso. Pero en el contexto en que nos estamos moviendo, el principal beneficio está en la generación de empleo: la inversión en la agroindustria genera más empleo que la inversión en la industria urbana y, adicionalmente, la agroindustria tiene un elevado multiplicador de empleo en la empresa artesanal y en la agricultura comercial.

Parques industriales

En los últimos años se ha dado en el país un fenómeno de concentración del capital y la inversión en los centros urbanos mayores, que está arruinando las ventajas tradicionales de Colombia como país de ciudades; los efectos de este proceso son patentes en el crecimiento exagerado de los grandes centros urbanos.

Para contrarrestar esta tendencia negativa la plataforma propone la estructuración de un desarrollo industrial con una más adecuada distribución espacial. Uno de los mecanismos específicos de esta política de descentralización consiste en la creación de Parques Industriales, los cuales conllevan un ordenamiento urbano y el desarrollo regional como metas urgentes de alcanzar, para el logro de una redistribución de los factores de la producción.

Como instrumentos concretos se deben reorganizar los canales de crédito y prestación de servicios regionales y se debe regionalizar la capacidad decisoria de las dependencias gubernamentales y programar planes de desarrollo regionales.

La creación de los Parques industriales contribuirá a la solución de los problemas de las migraciones a los grandes centros urbanos y, en consecuencia, a la solución de los problemas de desempleo y subempleo, a condición, como se indicó anteriormente, de que la industria regional emplee tecnologías intensivas en mano de obra. Esto acarreará como beneficios adicionales, la preservación del medio ambiente contra la contaminación y la reducción de la dependencia del país con relación a productos y tecnologías importados.

La distribución del ingreso como estímulo al empleo

La concentración del ingreso constituye un fuerte limitante a la expansión económica y por consiguiente a la capacidad del desarrollo para generar trabajo productivo, ya que significa un bajo poder de demanda de la mayoría de la población. Por eso, en lugar de una estrategia económica que tenga como objetivo el solo crecimiento disminuyendo las condiciones de vida de los trabajadores, J.C. Turbay propende por una adecuada desconcentración del ingreso y la riqueza como estímulo al empleo y a la producción.

Entre las acciones estatales para lograr esta redistribución sobresale la adecuación del sistema tributario y la orientación del gasto público hacia los sectores más desprotegidos de la población.

El gasto público dirigido hacia la satisfacción de los servicios básicos de educación, salud y vivienda, tiene un triple efecto positivo en la solución del problema del empleo: aumenta la capacidad de compra, pues el costo de estos servicios lo asume el Estado liberando al ciudadano de la necesidad de sufragarlos; el aumento de las tasas de escolaridad y de retención escolar disminuye la presión sobre la escasa oferta de empleo; y la prestación de estos servicios emplea mano de obra productiva.

Además, este tipo de acción estatal es un eficaz mecanismo indirecto de creación de empleo ya que crea un clima propicio para el inversionista.

Mecanismos monetarios y fiscales

Según concluyen numerosos estudios, dos factores que tienen que ver con la política fiscal y monetaria, limitan el crecimiento dinámico del empleo: la falta de estímulo a la contratación de mano de obra y la sub-valoración relativa de los bienes de capital. La legislación tiende a proteger el empleo de maquinaria mucho más que el de mano de obra. El empleo de maquinaria es favorecido por la depreciación acelerada de bienes de capital, los descuentos tributarios por pago de intereses por inversiones, las líneas de crédito externo en condiciones favorables y el bajo costo del endeudamiento externo comparado con el interno. Por el contrario el empleo de mano de obra está sujeto a una serie de impuestos directamente proporcionales a los salarios pagados: aportes al SENA, al ISS, al ICBF.

Las políticas estatales, monetaria y fiscal, deben dirigirse a corregir estos factores a fin de incrementar el número de empleos ofrecidos. En primer lugar debe estudiarse la creación de subsidios y estímulos para la contratación de mano de obra: descuentos tributarios a empresas nuevas que opten por tecnologías eficientes intensivas en mano de obra; exenciones tributarias en base al empleo total de mano de obra; certificados tributarios para empresas exportadoras que involucren en valor agregado en un porcentaje de salarios.

En segundo lugar, conviene revisar el sistema actual de financiación de los aportes de seguridad social, bienestar de la niñez, etc., aportes que no se deben suprimir en vista de los beneficios de orden social que representan. El sistema nuevo de financiación debería evitar el introducir impuestos a la nómina.

En tercer lugar, se debe dar un fuerte estímulo a la pequeña y mediana industria mediante créditos a largo plazo, bajo interés y un mínimo de trabas administrativas para su otorgamiento. En efecto, estas industrias son grandes creadoras de empleo ya que la inversión necesaria para crear empleo en la gran industria es cinco veces mayor que en la pequeña. Por otra parte, la producción de bienes de consumo masivo se caracteriza por la mano de obra intensiva, por lo que las políticas monetaria y fiscal deben estimular la demanda de este tipo de productos (vivienda económica, alimentos básicos y vestuario) y no la de artículos lujosos.

Finalmente, el Estado debe actuar como generador directo de empleo. No a través de la ampliación de la burocracia, sino como empleador eficaz y productivo que oriente su capacidad hacia las construcciones públicas y hacia la prestación de servicios básicos de apoyo. En la construcción de obras públicas se deberá tener cuidado de no acelerar la mi-

gración a las grandes ciudades, mediante el énfasis en planes de acueducto, alcantarillado, vivienda, vías públicas, etc., en las ciudades intermedias y zonas periféricas.

1.4. LUCHA CONTRA LA INFLACION

Julio César Turbay considera la inflación como una de las enfermedades del mundo contemporáneo que amenazan las economías más sólidas y ponen en peligro las instituciones representativas.

Entre los factores que han causado la inflación de los años en Colombia cita ante todo los efectos del desorden de la política monetaria y fiscal de los Estados Unidos que se tradujo en aumentos desproporcionados de la liquidez internacional, seguido por la devaluación y la pérdida de confianza en el dólar a partir de 1973, la crisis petrolera agudizó la inflación al incrementar los desequilibrios de pagos internacionales y presionar considerables alzas en la estructura de costos y precios.

Al interior del país destaca la súbita elevación de los precios del café en los mercados mundiales, circunstancia que se tradujo en el incremento de mil millones de dólares en las reservas internacionales del país, cuya conversión en pesos colombianos incrementó la demanda total, acelerando el ritmo de crecimiento de los precios. A esto se añade el hecho de que en Colombia, como en todo país en vías de desarrollo, la capacidad productiva es inelástica y no responde adecuadamente a las exigencias de la demanda. Como estrategia antiinflacionaria rechaza el monetarismo y aboga por una política de producción, una política de oferta.

Con respecto al futuro inflacionario del país, Turbay piensa que el aumento de la capacidad importadora de bienes de capital elevará los niveles de producción y aumentará la oferta de bienes y servicios, con el efecto de frenar el aumento

del nivel de precios. Por otra parte, las importaciones de bienes de consumo contribuirán a resolver los fenómenos de escasez de los artículos de primera necesidad. Y simultáneamente, a medida que aumenten las importaciones descenderá la acumulación de reservas internacionales y el consecuente crecimiento de los medios de pago. Todo ello tenderá a reducir el ritmo de la inflación.

1.5. POLITICAS SECTORIALES

1.5.1. Política agropecuaria

La plataforma de J.C. Turbay para el sector agropecuario parte del hecho de que, según señala la experiencia, “ningún país puede pretender el logro de un desarrollo industrial y una fuerte posición económica y social, sin antes haber incrementado su agricultura”. Este desarrollo será posible con la participación del hombre del campo, ya que Colombia dispone de una buena cantidad de mano de obra en él. Es necesario “impulsar la producción de alimentos, estableciendo las formas de utilización de la fuerza de trabajo disponible, dentro de una sana política de empleo y de una desconcentración de la tendencia de la tierra”.

Turbay analiza el impacto de la Reforma Agraria y llega a la conclusión de que no ha llegado a modificar la estructura de tenencia de la tierra, no ha logrado adecuar terrenos en medida suficiente para los nuevos propietarios, no ha conseguido el aumento de la producción de los cultivos tradicionales y su prestación de asistencia técnica y crédito es insuficiente. “La reforma, en líneas generales, ha mantenido intacta la estructura básica tradicional de la tenencia de la tierra agravando la dependencia del trabajador del agro colombiano” (1).

(1) Intervención en la sede FEDEGAN sobre política agropecuaria, Medellín, 28 de julio de 1977. En: Pensamiento Democrático, pp. 157-174, p. 163.

Con relación al INCORA en concreto, piensa que su error fundamental consistió en haber roto la armonía entre las fuerzas que actúan en las áreas rurales. "La cordial relación entre parcelero, trabajador, propietario y empresario agrícola fue sustituida por una verdadera lucha de clases que aún no se ha extinguido completamente". Por otra parte, ha sido impotente para aliviar la dramática situación de los minifundistas.

El candidato liberal considera que una reforma agraria no puede ser "indefinida en el tiempo y pender como una amenaza contra quienes desean vincular su esfuerzo y su capital a las labores agropecuarias. "Fortalecer las cooperativas agrícolas y facilitar el acceso comunitario a los instrumentos que la técnica ha puesto al servicio del desarrollo agrícola, representa un factor de mayor incidencia en la redistribución del ingreso que el de la simple subdivisión de la tierra". Conjuntamente con el acceso a la tierra es necesario facilitar el uso de la moderna tecnología.

El objetivo de una política agraria coherente con la realidad del país será el mejor ordenamiento y utilización de las tierras mediante el insumo de tecnología agrícola. Colombia necesita no sólo incrementar su productividad sino también ensanchar su frontera agrícola.

Como medios concretos la plataforma liberal propone romper el círculo vicioso de una falta de producción por carencia de medios de transporte y mercadeo y la falta de vías por carencia de producción. Con respecto al crédito, introducir reformas a los complejos procedimientos establecidos al reglamentar la Ley 5 de 1973 a fin de lograr que el crédito agropecuario sea de fácil y pronta tramitación, eliminando los dos factores que vienen obstaculizando la acción efectiva del crédito: el alto costo del capital y los sistemas para la asignación de préstamos.

Política pecuaria

La ganadería es “una de las grandes vocaciones colombianas, para la que la naturaleza nos ha dado todo lo suyo. Sin embargo Colombia dista de ser uno de los mayores y mejores productores de ganado y la política agropecuaria oficial ha desestimulado la ganadería en los últimos años”.

Turbay se propone poner en práctica coherentes políticas de fomento y tributación a cuyo amparo se de un auténtico fortalecimiento de la población ganadera y una apreciable mejora de sus calidades. En concreto sugiere las siguientes iniciativas: hacer el Fondo Financiero Agropecuario un “evidente instrumento de fomento agropecuario y no un simple mecanismo monetario”, para lo cual es importante que en sus determinaciones tengan mayor poder decisorio el Ministro de Agricultura y los representantes de los usuarios del crédito que las autoridades monetarias; eliminar las trabas que la actual reglamentación de la Ley 5a. establece para el otorgamiento de créditos (ampliación de cobertura, fijación de términos, tasas de interés y período de gracia); mientras esto se realiza, establecer una tasa de redescuento atractiva para este tipo de préstamos; reglamentar el fondo de garantía previsto en la Ley 5a. a fin de respaldar los créditos de quienes tienen dificultad en afianzar sus obligaciones; eliminar las disposiciones tributarias que tienden a neutralizar los efectos del crédito; hacer flexible el CAT para el estímulo de las exportaciones a fin de adecuarlo a la cambiante situación del mercado internacional; revisar la política cambiaria para retornar al criterio del Decreto 444 de 1967 que estableció el cambio fluctuante pues su estancamiento afecta algunas líneas de exportación y determina una devaluación de proporciones peligrosas para el futuro.

Fuera de estas medidas un amplio plan de fomento de la ganadería requiere un mercadeo adecuado que supone los si-

güentes elementos: Creación de un banco de datos que permita delinear programas de producción y exportación, conocimiento de los precios internos y externos, fortalecimiento de una red eficiente de cooperativas de comercialización, estímulo a la importación de insumos necesarios, dotación de puertos de exportación, dotación de infraestructura que facilite la movilización del ganado, puesta en marcha de una vasta red de cuartos fríos estratégicamente ubicados.

Como complemento básico a estas medidas es necesario garantizarle de modo muy especial al habitante del campo un grado suficiente de seguridad. Frecuentemente el habitante del campo es objeto de atentados contra su seguridad y su propiedad y está sujeto a riesgos por acción de la naturaleza que muchas veces hacen vulnerable el ejercicio de su actividad.

J.C. Turbay afirma que comprometerá su labor de gobernante "en dotar al subsector de las garantías en esta materia con el robustecimiento y extensión de la acción de los cuerpos de policía del Estado y del DAS rural", provistos de la dotación adecuada. Además se propone impulsar los sistemas de telefonía rural con el convencimiento de que la comunicación oportuna y rápida forma parte del sistema de seguridad y reglamentar el transporte ampliando la red de retenes con el fin de prevenir el abigeato.

Finalmente propone un sistema estable de seguros con decidido apoyo del gobierno, el cual atendería las inversiones en ganado y cultivos y podría ser garantía suficiente para la obtención del crédito.

Política cafetera

J. C. Turbay juzga que el gobierno actual ha empleado todos los controles de que disponía la economía cafetera tradicio-

nal para compensar el efecto expansivo del alza de los precios internacionales del café, y que dichos controles han sido valiosas y oportunas herramientas en la canalización del crecimiento de divisas, pero que han resultado rebasados por las proporciones de la bonanza cafetera. Por eso piensa conveniente un conjunto de planteamientos como complemento a las acciones emprendidas hasta el presente.

En primer término deben estudiarse los procedimientos a través de los cuales el sector cafetero llegue a convertirse en el "sector líder" del desarrollo colombiano en los próximos dos o tres años de bonanza. El país entero puede beneficiarse de la bonanza a través de un sistema de vasos comunicantes, dentro del cual se han dado pasos importantes con la concertada distribución de los recursos del Fondo Nacional del Café en el congreso gremial de 1976 y con la constitución del Fondo de Desarrollo Cafetero.

En contra de la opinión expresada por algunos, Turbay opina que este proceso no debe adelantarse por fuera de la Federación Nacional de Cafeteros ni del sistema institucional cafetero, que en su balance final es "ampliamente satisfactoria". Se precisan, sí, algunas modificaciones en los sistemas de representación de las inquietudes y aspiraciones de todo el sector cafetero, que le de participación al campesino cafetero y a las cooperativas de caficultores, con el fin de democratizar la estructura cafetera.

Especial énfasis le da al mejoramiento del campesinado cafetero, cuyo bienestar debe ser una de las metas de la política redistributiva que se decida para el sector: con acierto la Federación ha venido desarrollando una encomiable tarea de provisión de servicios básicos en la forma cafetera. Así mismo le da importancia a la tarea de evitar que el auge cafetero se traduzca en un proceso regresivo de concentración de tierras.

Finalmente, concede importancia definitiva al manejo internacional de la bonanza, considera que el Pacto Internacional es demasiado vago y que hay que actualizarlo y hacerlo cada vez más eficaz.

1.5.2. Política industrial

La industria constituye uno de los principales motores del desarrollo económico. Para definir la política industrial “deberá hacerse especial énfasis en la utilización de las ventajas comparativas y en superar las limitaciones que retardan una adecuada industrialización del país, tales como la no disponibilidad oportuna de capital y la estrechez de los mercados”. La idea básica que orientará la política industrial será la eficiente utilización de recursos como la mano de obra, la tierra y aquellos recursos naturales abundantes.

La política industrial no se limitará a completar el proceso de sustitución de importaciones, sino que tiene que poner énfasis en lograr que la industria nacional consiga una posición competitiva en los mercados internacionales, indispensable dada la participación del país en el Grupo Andino y a fin de beneficiar al consumidor nacional. Mantendrá un régimen de vigilancia y protección favorable a la industria, particularmente a la naciente, para evitar competencias foráneas desleales, pero sin dejar que el monopolio se instaure como una estrategia proteccionista.

Complementariamente a la política económica de alta capacidad competitiva se debe estimular la creación de pequeña y mediana industria que demanden abundante mano de obra, a fin de que el sector industrial cumpla con los propósitos de generación de empleo que le corresponden. Dentro de la política de empleo, el número de empleos creados por unidad de inversión será un factor importante para el otorgamiento de crédito industrial en condiciones de interés y plazos

favorables. Contarán con todo el apoyo aquellas tecnologías eficientes e intensivas en mano de obra, y además se estudiarán, con el sector privado, incentivos tributarios que fomenten efectivamente la mayor ocupación.

1.5.3. Política energética

Julio César Turbay considera necesario continuar la línea del actual gobierno en materia petrolera, consistente en corregir la "desacertada política" de otros gobiernos de convertir a Ecopetrol en una empresa básicamente petroquímica, con descuido de los programas de exploración, política que determinó el descenso de la producción. Así, su gobierno continuará la política de autoabastecimiento.

El gobierno liberal emprenderá el desarrollo de la riqueza gaseífera encontrada en la Guajira, dando especial apoyo a la producción de amoníaco y úrea. Este proyecto tiene gran importancia pues, por una parte, con él se le da uso industrial al gas, por otra, se asegura el abastecimiento de estos insumos para apoyar la política agrícola y finalmente se desarrolla una región, en espera de mejores condiciones de vida para sus habitantes.

Con respecto a la riqueza carbonífera, el candidato liberal se propone hacer que las esperanzas surgidas en torno a ella se conviertan en realidad, mediante la canalización de inversiones en dicho sector dentro del marco de una política nacionalista. El carbón coquizable se explotará dentro de convenios de intercambio con países poseedores de mineral de hierro a fin de que el país pueda abastecerse de productos siderúrgicos. Se pondrá especial énfasis en la exploración de las cuencas carboníferas.

La energía hidroeléctrica está llamada a jugar un importante papel de sustitución del gas y del petróleo. Para lograrlo se

dará especial impulso a la interconexión eléctrica entre la Costa Atlántica y el Centro del país; el déficit de energía que previsiblemente va a sufrir el país para 1980 se cubrirá mediante la construcción de plantas termoeléctricas a base de carbón.

Finalmente, Turbay considera necesario que Colombia se vaya preparando para la utilización futura de la energía nuclear, ya que esta empezará a jugar un papel indiscutible hacia fines del presente milenio.

1.6. POLITICAS FISCAL, MONETARIA Y DE COMERCIO EXTERIOR

1.6.1. Política fiscal

Un adecuado planteamiento fiscal y tributario “debe buscar el incremento de los ingresos del Estado, captando el excedente de utilidades de los sectores privilegiados, sin desalentar sino al contrario, estimulando dinámicamente la inversión privada orientada hacia los sectores productivos”. Estos mayores ingresos se dedicarán casi exclusivamente a atender las crecientes necesidades del país en las áreas de infraestructura, obras públicas, energía eléctrica y explotación de los recursos naturales, sin disminuir el ritmo actual de inversión en los sectores de educación y salud.

Para lograr esto no es necesario “dar marcha atrás en la reforma tributaria de 1974”, cuyos efectos de incremento de los recursos fiscales, orientación del consumo y de la producción y redistribución del ingreso han sido reales. Ello no obsta para que puedan efectuarse ajustes a la política tributaria, siempre y cuando contribuyan a mejorar la distribución del ingreso.

Turbay considera necesario vigilar para que la carga impositiva no grave inmoderadamente determinados sectores de la

población, como podría ser la clase media asalariada, para que los gastos de funcionamiento no frustren la política prioritaria de inversiones y para que el gasto público se realice honesta y acertadamente. Así el contribuyente estará mejor dispuesto a soportar la carga fiscal.

El gasto público cumplirá un importante papel en la generación de empleo, para lo cual se dará especial importancia a las inversiones estatales que impliquen empleo intensivo de mano de obra, tales como caminos, adecuación de tierras, canales de riego y reforestación.

1.6.2. Política monetaria

La plataforma liberal considera que en un país como Colombia no es aconsejable pensar que la respuesta a los problemas de inflación, empleo y producción es la simple estrategia monetarista, ya que aquí, a diferencia de las economías industrializadas, la oferta de bienes y servicios tiende a responder lentamente a los incentivos que ofrecen las variaciones en la demanda inducidas por cambios en los medios de pago.

El estímulo a la producción debe constituir entre nosotros el factor decisivo en el tratamiento de los problemas del empleo y la inflación. En la medida en que se reduzcan las tasas de inflación, será posible abaratar el costo del crédito y ofrecer estímulos adicionales a la producción a través de tasas de interés más bajas.

El endeudamiento externo debe manejarse dentro de los lineamientos de autonomía y soberanía del Estado, para negociar condiciones de plazos intereses favorables al desarrollo del país. Estos créditos "deben dirigirse con exclusividad a proyectos de inversión para los cuales la captación de recursos internos sea insuficiente". La política cambiaria debe

adecuarse a las situaciones que afronten tanto las economías externas como la colombiana; por lo tanto el régimen cambiario no puede desconocer las fluctuaciones económicas que determinan el comercio exterior del país.

1.6.3. Política de comercio exterior

“Uno de los pilares fundamentales de la política económica será continuar dando decidido y franco apoyo a todo el sector exportador”. Turbay juzga que las medidas de fomento otorgadas al sector a partir de la segunda mitad de los años sesenta constituyeron un éxito innegable: la creación del Certificado de Abono Tributario CAT, la flexibilidad del tipo de cambio y la organización de toda la estructura institucional que hoy constituye factor esencial para el desarrollo.

En consecuencia cree que debe mantenerse el actual régimen cambiario y la aplicación de una política selectiva de importaciones, orientándola hacia la adquisición de bienes prioritarios para el país, sobre todo de bienes de capital.

La política de comercio exterior está íntimamente ligada con la de integración. La integración constituye una estrategia positiva como lo ha demostrado el proceso de integración subregional andina que ha sido benéfica para el país desde el punto de vista comercial: el comercio colombiano con este grupo representa el tercer lugar para las exportaciones del país y el primer mercado para las exportaciones nuevas.

Por eso los beneficios que el Grupo Andino ha dado al país en el campo comercial deben extenderse al campo de la programación industrial, con lo que se habrá dado un paso efectivo en el camino de desarrollo.

2. COMENTARIO

2.1. EL MODELO DE DESARROLLO SUBYACENTE

2.1.1. Un modelo de producción encauzada

Comparado con los modelos de desarrollo que han sido propuestos en Colombia en los últimos períodos presidenciales, el modelo presentado por Julio César Turbay para su gobierno se caracteriza por el énfasis en la producción como meta inmediata de política económica y como medio para lograr objetivos mediatos de tipo social.

Esta orientación es patente si se compara la plataforma con modelos de estímulo a la demanda como fue el caso de las Cuatro Estrategias o con modelos de énfasis redistribucionista como la Política de Ingresos y Salarios pues, aunque la redistribución aparece en diferentes contextos, el énfasis no recae sobre ella como instrumento de desarrollo de la economía ni como meta inmediata, sino como consecuencia mediata de tipo social.

La producción aparece como el medio concreto de resolver el problema del desempleo, al cual se apunta específicamente en el programa, instrumento que tiene que emplearse en todos los sectores productivo (agropecuario, industrial, estatal).

Sin embargo no se trata de un modelo de producción en general, sino un modelo de producción orientada hacia determinados ramos de la economía, determinadas regiones y determinados tipos de producción: así lo exigen los lineamientos de la política de empleo que buscan descentralizar la industria con la creación de parques industriales y fomentar renglones especiales como el de la agroindustria y el de la pe-

queña y mediana industria. Es decir que la plataforma supera el optimismo puramente desarrollista de pensar que el solo aumento de la producción en general puede aliviar los problemas de desempleo e ingresos y piensa que solo readequando la estructura productiva es posible lograr estos objetivos.

2.1.2. Un modelo capitalista democrático

El modelo de producción quiere ser un modelo ampliamente participativo en el que todos los sectores de la economía a todos los niveles participen tanto en la planeación como en la ejecución de los programas concretos. J. C. Turbay se mantiene dentro de la línea de la Acción Concertada de su predecesor pero añadiendo a los grupos del gobierno, los patronos y los trabajadores, lo de los consumidores, los intelectuales, estudiantes, etc. Lo mismo demuestra elocuentemente su concepción de planeación democrática que quiere recoger las opiniones de todos los grupos y de todas las regiones para integrarlas en planes de alcance nacional.

Pero ello no implica tendencias socializantes o populistas. Por el contrario, la estrategia de seguridad, producción y empleo es una estrategia netamente capitalista donde los incentivos para aumentar la producción y el empleo apuntan todos hacia la seguridad para los empresarios de lograr una tasa de ganancia adecuada y perfectamente calculable: a este fin se deben adecuar las políticas monetaria y fiscal, la política laboral sobre todo en lo que respecta a imposiciones a los capitalistas, la política de subsidios (CAT) para las exportaciones ganaderas, etc.

2.1.3. Mantenimiento de la actual estructura económica

Tampoco implica la democratización de Turbay cambios estructurales en la estructura de tenencia de la tierra, ni en la estructura oligopolística de la industria, el comercio y las fi-

nanzas, ni en la de los organismos de poder donde se toman las decisiones de política económica como es la Federación de cafeteros.

La crítica a la acción del Incora podría en un primer momento interpretarse como una crítica a la manera como el Instituto ha llevado adelante la reforma agraria pero no a la reforma misma. Sin embargo, si se analizan las razones que se dan para el fracaso del Incora, se llega a la conclusión de que lo que en realidad se rechaza es la reforma misma: en efecto, Turbay piensa que el error fundamental del Incora ha sido cambiar por una verdadera lucha de clases la cordial relación entre parcelero, trabajador y propietario, lo que no significa otra cosa que la aceptación de la estructura tradicional del sector agropecuario, con sus grandes propietarios, su régimen de aparcería y la existencia de masas de asalariados sin tierra. Además, las líneas generales de la política agropecuaria van a en dirección de aumentar la producción de alimentos directamente y ensanchando la frontera agrícola y no de hacer reformas estructurales en el agro.

Todavía es más patente la ausencia de todo enfoque de cambio estructural en el sector industrial y financiero, con respecto a los cuales el tema ni siquiera se menciona, y en el exportador cafetero, donde abiertamente se alaba la gestión de la Federación de cafeteros y tan solo se propende por una democratización en el sentido de que allí tengan entrada representantes de los pequeños cultivadores.

2.1.4. Un modelo dualista

En la concepción general de política económica de esta estrategia se advierte una doble línea de pensamiento y de intereses: por una parte está el realismo capitalista que considera que el desarrollo económico se realiza permitiendo a la gran empresa, es decir al capital monopolista financiero, industrial

o comercial, sea nacional, sea extranjero, asegurar altas tasas de ganancia y de acumulación de capital; por otra parte están las preocupaciones de tipo social con un buen contenido político-demagógico que ven la necesidad de aliviar los efectos nocivos que la expansión de esas empresas tiene para el bienestar del pueblo, y que llevan a promover planes que contrarresten esos efectos, aunque directamente no aparezcan como coherentes con el modelo básico.

Así se puede entender la importancia que la plataforma de Turbay le confiere explícitamente al Plan de Desarrollo Rural Integrado DRI y al Plan de Alimentación y Nutrición PAN iniciados por el actual gobierno, que tienden a favorecer al pequeño campesino y a las clases populares de las zonas llamadas marginales del país (prescindimos de hecho de que estos son planes impulsados por el Banco Mundial y por lo tanto no está sin más en manos de cualquier gobierno colombiano impedir su continuación). En el mismo sentido hay que interpretar el énfasis en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa para contrarrestar los efectos de desempleo estructural que tiende a producir el desarrollo tecnológico de la gran industria.

En el transcurso de esta concepción está a nivel internacional la orientación dualista impresa a partir de mediados de la década de los setenta a todos sus planes de crédito por el Banco Mundial y por los demás organismos internacionales de crédito, que ven la necesidad de combinar la orientación desarrollista dominante con programas de estilo populista encaminados a aliviar directamente las necesidades de la población. Es la salida que se ha encontrado a la contradicción inherente al desarrollo del capitalismo que, a mayor crecimiento económico, produce mayor grado de miseria en la población a nivel mundial. Y a nivel interno, está la combinación típica de capitalismo y demagogia que viene caracterizando de unos años

para acá a los programas liberales en su afán por aparecer más democráticos e incluso socializantes que los del partido conservador.

2.1.5. El estado liberal

El papel del Estado queda notablemente desdibujado en la plataforma presentada por J. C. Turbay. No aparece en forma notoria en ningún lugar su función rectora de la economía e incluso el concepto de planeación democrática tiende aparentemente a restarle importancia al descentralizar las funciones planificadoras hasta los individuos mismos. Tan solo el mecanismo de la Acción Concertada implica explícitamente al Estado, pero lo que enfatiza la plataforma en este contexto es más bien la integración de todas las fuerzas sociales que la acción específica del Estado.

Esta concepción significa cierta aproximación a la ortodoxia liberal capitalista, coherente con el modelo democrático. Implica que al Estado se le confiere la misión de velar por el correcto funcionamiento de la economía dentro del modelo capitalista pero reduciendo su intervención al mínimo necesario, porque la iniciativa principal tiene que venir del sector privado, en concreto de la clase empresarial, a la cual es preciso garantizarle la libertad de industria y de comercio que ya exigía la economía clásica hace trescientos años.

Ello no significa que el Estado garantice la libertad al movimiento popular. Con la caracterización que estamos haciendo contrasta a primera vista la posición dura que se anuncia en el campo, donde el gobierno de Turbay comprometerá su labor en dotar al subsector con garantías mediante "el robustecimiento y extensión de la acción de los cuerpos de policía del Estado y del DAS rural". Posición coherente dentro del modelo del estado democrático burgués, cuya función es garantizar al capital su proceso de acumulación reprimiendo

todo aquello que signifique un obstáculo a dicho proceso. En nuestro caso las luchas campesinas, que constituyen una amenaza para el desarrollo capitalista del campo. Por otra parte, también es notoria en esta plataforma la ausencia de la clase trabajadora como fuerza viva impulsora de la política económica; en el modelo democrático no aparece pues allí se trata ante todo del sector empresarial; tan sólo se le ve en el modelo concertado pero sin que se destaque en medida ninguna su papel.

2.2. EFECTOS PROBABLES DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD, PRODUCCION Y EMPLEO

2.2.1. Aumento de la producción

Si la coyuntura económica mundial y nacional no experimenta cambios sustanciales, todas las variables en juego serán favorables a una política de producción en el mediano plazo, es decir, al menos en los primeros dos años del próximo gobierno: demanda abundante, capacidad instalada, disponibilidad de divisas. Esto nos indica que las probabilidades de éxito de la estrategia productiva dependen en forma decisiva del clima de seguridad a la inversión y de las perspectivas de ganancia que la política económica oficial le brinde al capital.

Desde el punto de vista la plataforma de J.C. Turbay está concebida en forma del todo acertada porque ha eliminado todos aquellos elementos que podrían representar una amenaza para la inversión, a la vez que ha incluido todos los factores que aseguran al capital una alta tasa de ganancia y acumulación.

Los primeros podrían consistir en políticas redistribucionistas o en políticas tendientes a la transformación de la estructura

económica vigente, como serían una política tributaria más progresiva y una reforma agraria o urbana. Sin embargo, según hemos indicado, Turbay asegura a los capitalistas que en su gobierno no habrá medidas de este tipo. Acerca de la política tributaria, aunque considera que no es necesario echar pié atrás en la reforma tributaria de 1974, piensa que se pueden suavizar algunos de sus efectos y, en todo caso, deja claro que no va a emprender una nueva reforma que lleve a elevar impuestos; ya hemos visto que la reforma agraria no tiene en la plataforma importancia alguna y acerca de política urbana, ésta se limita a promover la construcción de vivienda y servicios por parte de los organismos estatales. Además la tendencia a la no intervención del gobierno en la economía y la planeación democrática garantizan al empresario privado libertad para producir con ganancias aceptables y acumular capital.

Entre los factores positivos se destacan las medidas encaminadas a liberalizar el crédito con el rechazo al monetarismo, y el uso de los instrumentos fiscales como incentivo para producir, además del incremento de las obras de infraestructura y de las inversiones energéticas, así como la promesa de una seguridad personal basada en la protección de las fuerzas policiales y de inteligencia.

En este contexto llama la atención una característica de la plataforma de Turbay que contradice hipótesis contrarias corrientes en el medio político en el sentido de preferencias por determinados sectores de la clase dominante. De hecho no se advierte un énfasis especial ni en la industria, ni en el sector agrario, ni en el sector financiero, ni en el exportador, sino más bien un empeño por presentarles a todos perspectivas halagüeñas, de tal manera que se puede sentar la hipótesis de que el gobierno de Turbay no tratará de apoyarse en un sector especial de la burguesía sino de buscar el apoyo conjunto de la clase capitalista colombiana.

2.2.2. Aumento del empleo

La estrategia de seguridad, producción y empleo acierta en el énfasis puesto en la producción como medio para incrementar el empleo y, si son correctos los análisis anteriores, logrará efectivamente este incremento al elevar la producción.

Pero esta elevación del empleo es nuevamente coyuntural, de manera que para atacar el desempleo estructural requiere otro tipo de medidas también estructurales. Así lo entiende la plataforma liberal que ve correctamente en último término al desempleo como una consecuencia de la tecnología importada en Colombia, tecnología intensiva en capital que contradice a nuestra realidad de país rico en mano de obra y pobre en recursos de capital. La estrategia propone cuatro tipos de medidas para corregir ese desfase tecnológico: el fomento de la pequeña y mediana industria, la promoción de sectores de la producción que de por sí usan tecnologías intensivas en mano de obra, el uso de incentivos tributarios para las empresas que adopten ese tipo de tecnologías y el desarrollo de la investigación tecnológica autóctona en el país.

El desarrollo de la pequeña y mediana industria significa efectivamente de por sí un incremento del empleo por sus bajos costos de creación de puestos de trabajo; sin embargo en una economía capitalista este nivel de la industria tiende a desaparecer frente al empuje de la gran industria olipolista o monopolista y por consiguiente su desarrollo exige una política económica contraria a la dinámica autónoma de desarrollo y a los intereses del gran capital, política poco probable en un sistema capitalista.

El desarrollo de la agroindustria parece tener mayores probabilidades de éxito, sobre todo porque ofrece atractivas posibilidades de ganancias al aprovechar ventajas comparativas existentes en Colombia, que el avance capitalista no ha sabido

aprovechar hasta el presente.

Por el contrario el uso de incentivos fiscales y monetarios para empresas nuevas que adopten tecnologías intensivas en mano de obra implica erogaciones por parte del Estado que pueden desembocar en un déficit fiscal con serias repercusiones inflacionarias si quiere ser efectivo, pues los incentivos tienen que ser lo suficientemente elevados para compensar el atractivo de ganancia que ofrece el empleo de la tecnología moderna. Y en último término significa contradecir la tendencia inherente al proceso de acumulación capitalista a elevar la composición orgánica del capital, por lo que a largo plazo resulta artificial y por ello sus posibilidades de éxito son mínimas.

La cuarta medida, el fomento de la investigación tecnológica autóctona, merece todo encomio y será un principio firme hacia la solución del problema. Pero teniendo en cuenta que implica toda una gama de consecuencias políticas y económicas de trascendencia: el conflicto con el gran capital transnacional que hoy mantiene el monopolio tecnológico, la necesidad de cerrar parcialmente los mercados del país, la asignación de recursos ingentes por parte del Estado.

A modo de conclusión de los comentarios precedentes se puede afirmar que el diagnóstico es correcto en cuanto apunta a una causa de real importancia del desempleo y que las medidas propuestas apuntan igualmente en la dirección correcta. Su fallo radica en el hecho de que tales medidas contradicen a la dinámica del desarrollo capitalista, por lo que la verosimilitud de su aplicación parece muy exigua.

Además, la estrategia de empleo de Turbay no llega a ser completa en su diagnóstico, porque pasa por alto varios de los factores determinantes expuestos en la Introducción a este

análisis como el proceso de proletarización del campo y la necesaria migración del campesinado a las ciudades, el cual desborda la creación de empleo realizable con los instrumentos propuestos dentro del sistema; la plataforma da la impresión de aceptar este fenómeno como un dato del problema y de tratar de enfrentarlo a través de la creación de empleo. El desunido de estos aspectos permite concluir que con Turbay crecerá el empleo en el país pero no se llegará a una solución del desempleo a nivel estructural.

2.2.3. Inflación sostenida

El optimismo de J.C. Turbay con respecto a un fácil freno a la inflación en Colombia descansa en su diagnóstico restringido del problema, que ve la causa del mismo en un desbordamiento coyuntural de la demanda por encima de la oferta, ocasionado por la conversión de las divisas provenientes de los altos precios del café, coherentemente con ese diagnóstico, en el momento en que suba la oferta, aumentada por las importaciones de alimentos de los últimos meses y por el crecimiento de la producción que van a facilitar las recientes ampliaciones de la capacidad instalada, el alza de los precios tenderá a detenerse.

Sobra insistir en la insuficiencia de un diagnóstico semejante, la cual resulta evidente a la luz del recuento de los factores inflacionarios colombianos realizado en la Introducción a este trabajo. Por ello el gobierno de Turbay probablemente significará una continuación de la tendencia inflacionaria del actual. Esta hipótesis se refuta a primera vista por el aumento de la producción que acarreará la estrategia de seguridad, producción y empleo. Sin embargo en los instrumentos propuestos para incentivar la producción van incorporados elementos inflacionarios que ya hemos tenido ocasión de mencionar, ante todo el recurso repetido a los incentivos fiscales y monetarios que implican déficit fiscal, emisión y desbordamiento

monetario y crédito fácil y abundante. Estos factores tenderán a contrarrestar el efecto antiinflacionario del incremento de la producción.

2.2.4. Proceso sostenido de concentración de ingreso y capital

Una visión de la estrategia de seguridad, producción y empleo desde el ángulo de la distribución del ingreso no permite detectar factores que obren significativamente en una dirección redistribucionista pero tampoco factores que tiendan a acelerar sensiblemente el ritmo del proceso de concentración. Más bien se gana la impresión de que la plataforma económica de J.C. Turbay significará la prosecución ininterrumpida de la actual tendencia concentracionista.

En favor de una mejor distribución hablarán el énfasis la democratización, en el fomento a la pequeña y mediana industria, en la política de empleo y de aumento de la prestación de servicios a las clases populares por parte del Estado, principalmente. Pero esa tendencia aparece francamente contrarrestada por el fomento decidido a la producción a base de incentivos encaminados a asegurar la obtención de una tasa de ganancia atractiva para el capital.

Por eso podemos concluir que bajo el gobierno de Turbay proseguirá inmodificada la tendencia a la concentración del ingreso y del capital que viene rigiendo en Colombia durante los últimos períodos presidenciales, con el correspondiente deterioro de los salarios reales de la población trabajadora. Tendencia que se ve corroborada por la escasa influencia que se le asigna a ésta dentro del manejo de la política económica.