

# I

## LA TEORÍA DEL BIENESTAR Y LOS PLANES DE DESARROLLO

### A. ANTECEDENTES DE LA TEORÍA DEL BIENESTAR

Todas las sociedades, capitalistas o socialistas, se proponen alcanzar, como última meta de su desarrollo, el “bienestar” para la mayoría de la población. No obstante, los medios que se emplean para conseguirlo y las implicaciones que tiene su operacionalización, son contradictorios en no pocas ocasiones.

La teoría del bienestar capitalista se remonta a la concepción Roussoniana del Estado. Sólo a través del “Contrato Social” puede garantizarse la relación armónica entre los hombres. A pesar de que la condición natural de los individuos orienta sus acciones hacia el bien (libertad), la sociedad obra en sentido contrario destruyendo aquella bondad paradisiaca. El Contrato Social implica que cada persona renuncie un poco a sí misma en función del bien general. Este pacto mutuo se constituye, entonces, en la condición necesaria de cualquier convivencia humana<sup>1</sup>.

Teniendo presente el objetivo que se busca a lo largo de estas páginas, es conveniente resaltar dos aspectos del pensamiento de Rousseau:

a) En primer lugar, la búsqueda de una fórmula que le permita a la sociedad “retornar”, de alguna manera, a su estado original de libertad y armonía.

“Lo que es bueno y conforme al orden lo es por la *naturaleza de las cosas* e independientemente de las convenciones humanas”<sup>2</sup>.

En este mismo sentido,

“La constitución de un Estado podrá decirse verdaderamente sólida y durable cuando las conveniencias de las cosas estén tan estrictamente observadas que las *relaciones naturales* y las *leyes* se hallen siempre de acuerdo sobre los mismos puntos y que éstas no hagan, por decirlo así, más que asegurar, acompañar y rectificar las otras. Pero si el legislador, engañándose en su objeto, elige un principio diverso del que nace de la naturaleza de las cosas, de modo que el uno se incline a la esclavitud y el otro a la libertad; el uno a las riquezas, y el otro a la población; el uno a la paz, y el otro a las conquistas. sucederá que las leyes se debilitarán insensiblemente, se alterará la constitución, y el Estado no dejará de estar en agitación continua hasta que quede destruido o admita variación y que la invencible naturaleza haya recobrado su imperio”<sup>3</sup>.

b) En segundo lugar, la libertad individual debe ser subsumida por la voluntad general<sup>4</sup>. La renuncia a tendencias subjetivas y espontáneas permite definir un código de derechos y deberes, frente al cual todos los hombres son iguales. El Contrato, como formulación de obligaciones y concesiones mutuas, supone que los individuos pactantes están en condiciones similares. Esta igualdad, derivada directamente de la naturaleza humana, es reconocida formalmente mediante el Pacto Social.

“Si buscamos en qué consiste precisamente el mayor de todos los bienes, que debe ser el fin de todo sistema de legislación, encontramos que se reduce a estos dos objetivos principales, la libertad y la igualdad: la libertad, porque toda sujeción particular es otra tanta fuerza quitada al cuerpo del Estado; la igualdad, porque sin ella no puede haber libertad”<sup>5</sup>.

Afirmaciones similares a las de Rousseau se encuentran en la filosofía kantiana. El Imperativo Categórico, como nor-

ma suprema de toda moralidad, implica que el criterio subjetivo acerca de la bondad de una acción, deba ser tan perfecto que pueda constituirse, por tal razón, en una norma universal<sup>6</sup>.

La persona, conservando su autonomía, lucha porque su individualidad ética sea compatible con el bien universal. La sociedad, como en el caso de Rousseau, es el resultado de la conjunción de libertades y necesidades individuales hacia un propósito común, cuyas características teleológicas llevan a pensar en la eliminación del conflicto entre lo particular (individuo) y lo general (sociedad); es decir, se aspira conciliar la necesidad con la libertad.

La revolución francesa hace posible que todas las ideas anteriores se desarrollen en el marco de un sistema económico y político, basado en la defensa de la libertad, la igualdad y la fraternidad. Los Derechos Humanos emanan del núcleo mismo de los postulados individualistas burgueses<sup>7</sup>. La constitución política francesa abre paso —por lo menos formalmente— al desarrollo capitalista.

Dentro de esta concepción del individuo, de la sociedad y del Estado, la actividad económica es tan sólo un componente más del orden natural. La afirmación del egoísmo personal es el mejor acicate del crecimiento económico. A este respecto, dice Adam Smith: “el panadero hace buen pan no porque esté interesado en servir a los demás, sino porque su bienestar personal se deriva, precisamente, de la venta de una mayor cantidad de pan; así mismo, el consumidor no compra pensando en la utilidad que pueda proporcionarle al panadero, sino en su propia satisfacción. La naturaleza competitiva del hombre es el verdadero fermento de la riqueza social. Como consecuencia, el Estado limita sus funciones tan sólo a corregir las perturbaciones que puedan impedir el juego de la oferta y la demanda. A la libertad individual, plasmada en el derecho positivo, se añade ahora la libertad de mercado. Los procesos de compra-venta de mercancías se autorregulan, de tal manera que ellos generan los

mecanismos que contrarrestan los posibles desequilibrios. No obstante, la presencia del Estado es indispensable para arbitrar litigios de carácter social y político.

Como puede observarse, el problema del bienestar individual y colectivo, se resuelve de manera similar en los autores anteriores; importa, sobre todo, hacer compatibles —sin renunciar totalmente a ellos— los intereses propios con los generales. A este respecto dice Rousseau:

“Las promesas que nos unen al cuerpo social sólo son obligatorias porque son mutuas, y son de tal naturaleza que, cumpliéndolas, no podemos trabajar para los demás sin que trabajemos para nosotros mismos”<sup>8</sup>.

La preocupación ricardiana por el problema de la distribución, a partir del análisis de los rendimientos marginales decrecientes, pone al orden del día la discusión sobre la participación de los capitalistas, rentistas y asalariados en la riqueza social. La afirmación más importante, recogida luego por los “socialistas ricardianos”, es aquella según la cual los terratenientes están en contra del interés general de la sociedad. Muestra Ricardo cómo la renta de la tierra se convierte en un trabajo no sólo para el inversionista, ya que reduce sus ingresos personales, sino también para los trabajadores, al disminuir la disponibilidad total del fondo de salarios. Ricardo, fiel defensor de los principios de la libre competencia, reconoce que la lucha de las tres clases por obtener un mayor beneficio del producto social, necesariamente implica que algunas de ellas salga favorecida en contra del interés económico general<sup>9</sup>. Afirma, además, que mientras existan terratenientes no será posible encontrar un punto de bienestar óptimo, favorable a todos los estamentos sociales. Obsérvese que ya desde la época de este autor, se insinúan las primeras críticas a la moderna teoría del “welfare”. Estructuralmente existen contradicciones que impiden conciliar los intereses de los diferentes agentes productivos. Este principio nodal de la concepción ricardiana de la distribución, es

olvidado por quienes afirman hoy que los diversos grupos sociales pueden participar, en igualdad de condiciones, de los beneficios del desarrollo.

## B. LA TEORÍA MODERNA DEL ESTADO

Una vez realizado este recuento rápido y global de algunos autores clásicos, estamos en condiciones de comprender los lineamientos generales de la concepción neo-clásica del bienestar. La finalidad de este acápite es mostrar cómo los puntos relevantes de dicha teoría, son una continuación y ampliación de la concepción burguesa de la libertad y de la igualdad.

La literatura reciente tiene como punto de partida al individuo en cuanto consumidor. La utilidad (satisfacción) que se experimenta al consumir un artículo, es el criterio de valoración del bienestar subjetivo. Una vez que se ha realizado el análisis de las características del consumo personal se supone que todos los individuos se comportan de la misma manera y, sin mayor explicación, se construyen funciones de bienestar para toda la sociedad<sup>10</sup>. Definido el "equilibrio del consumidor" se sigue un procedimiento semejante con el productor. La combinación de los dos "equilibrios" anteriores permite hablar de un "óptimo general".

Los primeros estudiosos del problema del bienestar realizaron sus análisis teniendo como supuestos básicos la igualdad y la libertad de mercado. Se pensaba, con Smith, que la naturaleza humana, en su búsqueda de la felicidad propia, conducía, necesariamente, al logro de la felicidad general.

No obstante las premisas anteriores, toda la literatura neoclásica reconoce que la decisión final sobre las características que debe tener la función de bienestar óptima, escapan a la libre determinación de los procesos sociales y económicos. Esta opción, metodológicamente incompatible con los principios de autorregulación y autocontrol, ha sido objeto de varios apelativos que tratan de disculpar su poca "cienti-

ficidad". Se considera, por ejemplo, que pertenece al campo "normativo" de la ciencia<sup>11</sup>. Por tal razón, no tiene ni el rigor ni la objetividad de los postulados positivos.

A medida que la sociedad capitalista avanza, la solución a las crisis, inherentes al proceso de acumulación, se hace más compleja. A raíz de la recesión de los años 29 y 30, se acepta que los mecanismos autorreguladores son insuficientes y, por tal razón, la presencia de un elemento "externo", que controle y armonice, se pone al orden del día. La participación del Estado en la sociedad, de acuerdo con la propuesta de Keynes, debe superar los marcos del simple arbitraje policivo. En la medida que el gobierno contribuya a incrementar la demanda, activará la producción y el empleo. Aunque Keynes no desarrolla una teoría del bienestar, sí supone que el mejoramiento del ingreso, a través del empleo, incidirá positivamente en el nivel de vida de la mayoría de la población. Desde Keynes, hasta nuestros días, se le ha encomendado al Estado —supuestamente neutral— la decisión final sobre las características que debe tener la función de bienestar óptima. El Estado debe plasmar, en su accionar político y económico, los intereses de toda la sociedad. Lentamente y aprendiendo mucho de los países socialistas, el sistema capitalista introduce la planeación como instrumento analítico y, en muchos casos, operativo.

El Estado moderno cumple la función atribuida por Rousseau al Contrato Social. Para lograr los objetivos de bienestar y armonía, se ha recurrido a la planeación periódica que permite racionalizar el gasto público, de tal forma que éste sea eficiente.

### C. LA PLANEACIÓN Y LA TEORÍA DEL BIENESTAR

De antemano es conveniente aclarar que con planeación o sin ella, el Estado cumple su función básica de contribuir al desarrollo del modo de producción capitalista. Hay dos procesos interdependientes pero relativamente autónomos: de

una parte, están las definiciones formales de política económica que se concretizan en los planes de desarrollo; y de otra, la propia lógica de consolidación del sistema capitalista que obra con bastante "independencia" de las decisiones de carácter político. Las declaraciones oficiales pretenden orientar el proceso económico; no obstante, la incoherencia entre los objetivos teóricos que se proponen las diversas alternativas de desarrollo y la viabilidad real de tales propuestas, es el reflejo de la imposibilidad de resolver la principal contradicción del desarrollo capitalista: la agudización de los procesos de explotación no puede estar acompañada de una mejor "distribución" del ingreso.

Los planes de desarrollo son, por tanto, la exposición doctrinal de un programa de acción del Estado que vela por el bienestar general y que, al mismo tiempo, lucha por racionalizar su acción de tal forma que ésta sea compatible con mejores niveles de producción y eficiencia.

El problema es sumamente complejo pues aspirar a conciliar los intereses del capital y el trabajo es una tarea, como se demostrará a lo largo de estas páginas, insoluble en las circunstancias actuales, no sólo de Colombia sino también de la generalidad de los países dependientes.

El proceso de planeación es el reconocimiento factual de que el libre juego de la oferta y la demanda no puede proporcionar la felicidad (identificada comúnmente con el aumento de los ingresos) ni al consumidor individual, ni a la sociedad. El gobierno, como principal agente de la planeación<sup>12</sup>, tiene a su disposición diversos mecanismos de control. Los más importantes son: la política monetaria, fiscal, de comercio exterior y de gasto público. La combinación de estos instrumentos debe permitir coordinar la actividad productora y comercializadora de un país, de tal forma que los beneficios del crecimiento económico (identificado con el aumento del producto interno bruto per cápita) no sean capitalizados por unos pocos.

De acuerdo con esta lógica neoclásica, gracias a la planeación, el Estado concretiza las orientaciones de la política económica que maximizan el bienestar social<sup>13</sup>. En otras palabras, la planeación contribuye a la tarea de compatibilizar las libertades individuales con aquella voluntad general Roussoniana. No obstante, es conveniente aclarar que la concepción burguesa de la planeación, diferencia esta función de la actividad legislatora y judicial del Estado. En realidad las tres contribuyen al objetivo de consolidar el modo de producción capitalista. Por tanto, su separación corresponde a una visión parcializada del proceso de acumulación capitalista.

#### D. LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA

Con el fin de ofrecer un marco de análisis, relativamente amplio, que permita comprender la ubicación del PIN dentro del desarrollo de la planeación en Colombia, haremos un breve resumen de las etapas constitutivas de este proceso, a través del cual se ha pretendido orientar, racionalmente, la acción del Estado.

Según Guillermo Perry<sup>14</sup>, “el primer antecedente claro lo constituye el Acto Legislativo N° 1 de 1921, y especialmente el fallo que sobre él profirió la Corte Suprema de Justicia, el 13 de noviembre de 1928 (sentencia 13)”. Por medio de esta ley, el Estado está facultado para “inspeccionar las industrias”. Esta primera formalización de la intervención estatal se concretiza luego en la reforma constitucional de 1936, “con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. . .”<sup>15</sup>. La reforma de 1945 (artículo 69, numeral 4) define como función del Congreso, la determinación de los planes y programas que “hayan de emprenderse o continuarse”. Además, la reforma prevé la creación de departamentos administrativos. Durante esta época funcionan los “Consejos de Economía”, a ellos pertenecían los representantes de los distintos intereses económicos, el presidente de la república y algunos de los ministros “econó-



micos". Antonio García<sup>16</sup> y Perry afirman que la utilidad de estos Consejos fue mínima, debido a la falta de claridad técnica sobre los diversos temas tratados.

"Solamente a partir de 1950, con base en la experiencia de la misión del BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), apareció una preocupación oficial práctica por la planeación y se instituyeron organismos con capacidad de efectuar una función técnica"<sup>17</sup>.

Es evidente la falta de personal colombiano preparado para realizar este trabajo. El primer plan tiene que ser contratado con una misión extranjera (BIRF), dirigida por Lauchin Currie. Esta asesoría técnica permanente se conserva, prácticamente, hasta 1970.

En septiembre de 1951 se crea la Oficina de Planeación dependiendo directamente de la presidencia. Poco a poco se va ampliando dicha oficina. Primero, con un Consejo Asesor, integrado por tres "notables" que podían dedicarse de tiempo completo al análisis de las distintas propuestas. Después, 1954, participan en ella el ministro de Hacienda y los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros. Desde 1956 se observa que el Consejo, por sí mismo, no tiene los instrumentos administrativos suficientes que garanticen una real y efectiva operación.

La Reforma Administrativa de 1959 creó el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y Servicios Técnicos (DAP); su jefe participa, con voz y voto, en el Consejo Nacional de Política Económica (CONPEC). Se busca que el Consejo tenga influencia real en la acción económica del Estado.

A finales de la década del 50 y comienzos de los años sesenta, confluyen una serie de elementos favorables al proceso de planeación:

1. La experiencia positiva de algunos países desarrollados en este campo. Veinte años después de publicada la

“Teoría General” de Keynes, existía un cierto consenso sobre la conveniencia de la intervención gubernamental.

2. La compleja situación social que vivía América Latina, hacía pensar en la urgencia de una coordinación de esfuerzos estatales hacia objetivos claramente definidos.
3. El compromiso adquirido por los países participantes en la reunión de Punta del Este.
4. Los acuerdos programáticos del Frente Nacional.
5. El programa de sustitución de importaciones requería un claro análisis de las posibilidades de inversión nacional en aquellos sectores considerados prioritarios.

A pesar de que oficialmente se reconoce la necesidad de la planeación, su consolidación no se lleva a cabo durante estos años. El Plan Decenal dirigido por Le Bret (1957-1958), fue posible gracias al apoyo de la CEPAL, de la ONU y al interés que mostraron las entidades internacionales de crédito. Diversas circunstancias hacen que no sea posible implementar ni este plan ni un porcentaje considerablemente alto de los planes siguientes. (Currie: *Operación Colombia*, OIT: Plan 1970. Currie: Plan 1971)<sup>18</sup>.

Señala Perry que durante la década del sesenta se insiste, de manera especial, en los mecanismos operativos de la planeación. Se pensó en la conveniencia de darle “poderes ejecutores y decisorios a los organismos técnicos de la planeación, buscando hacerla imperativa por vía legal”. Este vicio “legalista”, llevaba, en la práctica, a supeditar la acción presidencial a las decisiones del Consejo de Planeación.

Durante 1963 se instituyó la Junta Monetaria, su finalidad era la de “procurar la estabilización económica mediante el manejo racional de lo monetario y el crédito”<sup>19</sup>.

La concepción de la acción del Estado varía considerablemente con la Reforma de 1968. Desde 1966 el gobierno

insiste en la conveniencia de “institucionalizar” la planeación. Con el fin de alcanzar este objetivo fortalece el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), además, asegura la participación permanente del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en distintos organismos decisorios y aun en juntas directivas de entidades públicas. Con el decreto 444 de 1967, el gobierno faculta al Departamento Nacional de Planeación para aprobar las inversiones de capital extranjero en Colombia y de capital nacional en el extranjero. El empuje que recibe la planeación durante estos años presente una leva caída a finales de 1970 y comienzos de 1971. (Todavía no se ha implementado la Reforma de 1968).

La Comisión del Plan, ordenada por la Reforma Constitucional de 1968, sólo logró integrarse después de doce años, iniciando sus funciones en septiembre de 1980<sup>20</sup>. El primer trabajo de la Comisión fue el estudio de la Ley Normativa de la Planeación, presentada por Turbay. Esta ley fue sancionada recientemente por el presidente, haciendo especial énfasis en la importancia de la concertación. En los renglones siguientes haremos algunas reflexiones sobre las implicaciones que tiene la concertación para el futuro de la planeación.

“La inmensa importancia que tiene la concertación en el ejercicio de la planeación no puede ser exagerada. En verdad se puede afirmar que sin concertación no hay planeación real. Sin concertación, se pierde o se hace casi inalcanzable el objetivo básico de la Planeación, cual es el de mejorar la calidad de la asignación pública y privada de recursos para efectos de lograr un determinado tipo de desarrollo económico y social. Esa importancia de la concertación ha sido reconocida ampliamente en nuestro país hasta el punto de que ella quedó consignada en la Constitución de la república como un requisito indispensable para la planeación. Yo personalmente soy convencido de la concertación y no sólo por razones abstractas o teóricas sino porque en la práctica he podido ver de cerca sus ventajas”<sup>21</sup>.

Los debates, en el Congreso de la República, con motivo del Proyecto de Ley Normativa sobre Planeación y Con-

certación, hicieron especial énfasis en la manera como deben participar el gobierno y los gremios en el proceso de planeación. Se insistía, de una parte, en la conveniencia de crear un Consejo Nacional de Concertación, que se constituiría en un organismo de planeación del Estado; por otra parte, Augusto Espinosa Valderrama, ponente del Proyecto, rechazaba la proposición anterior por considerar que a través de ese Consejo "llegaríamos al establecimiento de un Estado cooperativo, a un Estado de gobierno paralelo"<sup>22</sup>; propone, a su vez, un sistema de consultas del gobierno, responsable último de la planeación, a los gremios y a la ciudadanía en general. Finalmente, la Ley Normativa es respaldada por el liberalismo y el ospino-pastranismo y rechazada por el alvarismo.

La Concertación, aunque responde a la necesidad de racionalización del Estado, es un proceso difícil. Conciliar los intereses del capital individual con los del capital total, no siempre es posible. El Estado responde, finalmente, a los requerimientos de éste último. Los programas de inversión infraestructural del PIN desconocen, hasta cierto punto, las necesidades inmediatas de los gremios industriales y comerciales. El capital internacional, a través de las empresas multinacionales y los créditos atados, impone sus condiciones, independientemente de si ellas favorecen a uno u otro interés nacionalista. En la presente coyuntura, los intermediarios financieros son los más beneficiados; en situaciones diferentes, la correlación de fuerzas puede inclinar la balanza hacia otros grupos económicos.

La Ley Normativa, a pesar de las dificultades de su operacionalización, pretende conciliar los intereses particulares con el interés general, colocando en manos del gobierno la dirección de la concertación. De esta manera se consigue un doble objetivo: por un lado evita que el plan sea tan sólo la sumatoria de programas sectoriales indicativos; de otra parte, incluye las necesidades de los sectores económicos, garantizando así, un plan más acorde con las posibilidades del país.

La Ley Normativa de la Planeación y de la Concertación, además de involucrar en el proceso a los gremios, cumple un importante papel, desde el punto de vista de la integración regional. La descentralización debe realizarse teniendo en cuenta, no sólo las necesidades de los sectores económicos sino también los problemas de cada región. La planeación urbana y regional, objetivo central del PIN, es el instrumento más adecuado para conocer técnicamente los requerimientos locales.

En síntesis, la concertación constituye otro elemento adicional en el proceso de racionalización de la planeación; el cumplimiento de los planes indicativos nunca será total porque el gobierno, como representante del capital en su conjunto, no puede comprometerse con unos intereses específicos. Adicionalmente, a este comportamiento característico del Estado, debe agregarse la ambigüedad de las normas.

Con respecto a los tres agentes involucrados en la concertación: el Estado, los patronos (representando todos los sectores económicos) y los trabajadores, es útil señalar que la participación de estos últimos, no ha tenido más alcance que la de simples invitados de piedra. Los trabajadores se han reducido a comentar muy generalmente los propósitos de algunos programas sociales; su crítica al gobierno ha sido muy tangencial y con demasiado énfasis en los aspectos relacionados con el manejo burocrático de las entidades estatales.

Independientemente del poco éxito que tendrá la concertación, desde el punto de vista de la racionalidad económica del Estado, es relevante su papel político-consensual. Las actuales contradicciones de los gremios con el gobierno, han opacado un poco la finalidad económica de esta nueva forma de pacto social. Sin querer minimizar las críticas que, principalmente, la Andi, Fenalco, Camacol, Anif y Fedemetal han hecho a la política económica y al PIN, es importante resaltar la ambigüedad de sus posiciones y la falta de un análisis técnico sustentatorio.

Podría afirmarse, a manera de hipótesis, que el actual modelo de acumulación, no es compatible con los intereses de la burguesía nacional, representada en estos gremios. La apertura de la economía al mercado internacional beneficia al capital multinacional y a los grupos financieros. Esta contradicción es amortiguada por las propuestas de diálogo y entendimiento, subyacentes a la concertación.

#### E. LOS PLANES DE DESARROLLO EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA. ¿ESTRUCTURALISMO O MONETARISMO?

La intervención del Estado en la economía puede tomar diversas formas, de acuerdo con los instrumentos que emplee. Desde la segunda mitad de la década de los sesenta, el problema inflacionario ha estado al orden del día en el manejo económico de todos los países occidentales. Con la finalidad de contrarrestar el alza continua de los precios, se han elaborado distintas estrategias de política económica que reciben, *grosso modo*, el nombre de “políticas estabilizadoras”. Recomiendan controlar, en la medida de lo posible, el mercado financiero y el de capitales. Contrariamente a quienes defienden el control monetario, un grupo de economistas ha revitalizado la tesis que estimula la libertad del mercado<sup>23</sup>. En general, tanto la concepción de carácter estabilizador como aquella que defiende la autonomía del mercado, se agrupan bajo el calificativo de *monetaristas*. Este apelativo tiene su origen en la considerable prelación que atribuye a la cantidad de moneda en circulación, cuando quiere explicar las variaciones en el nivel de precios.

Esta literatura es muy atrayente por dos razones: en primer lugar, el control del nivel de precios tiene implicaciones socio-políticas inmediatas. De él depende, en gran medida, la aceptación o el rechazo de un gobierno<sup>24</sup>. En segundo lugar, la economía reacciona a los ajustes monetarios en el corto plazo. Este hecho, sumamente engañoso, crea en las autoridades monetarias la sensación de que, efectivamente, están orientando el rumbo económico del país. De hecho, a partir de 1963, la Junta Monetaria se ha convertido, prácti-

camente, en un órgano paralelo al DNP. En algunas circunstancias, con más poder decisorio que éste.

Desde el punto de vista de la política económica, la escuela monetarista o cuantitativa se presenta como el enfoque alternativo a los fiscalistas, estructuralistas o keynesianos. Para estos últimos, la intervención estatal tiene un alcance mucho más amplio que la política monetaria. El gobierno debe actuar preferencialmente sobre el mundo real de la economía<sup>25</sup>. Desde esta perspectiva, los instrumentos monetarios desempeñan un papel secundario; su función se reduce a cumplir aquellas tareas que se derivan directamente del control de las variables reales: demanda agregada, nivel de empleo, régimen fiscal, comercio exterior.

Los planes de desarrollo en Colombia, durante la década de los setenta, no han seguido una sola corriente de pensamiento. Ellos han oscilado entre concepciones keynesianas —“Las Cuatro Estrategias”— y monetaristas —“Para Cerrar la Brecha”—. Como veremos más adelante, el PIN intenta conciliar el manejo de instrumentos monetarios (política de estabilización) con variables claramente estructuralistas (programa de inversión en infraestructura). En este sentido, sería una combinación de los enfoques cuantitativo y keynesiano.

La dicotomía monetarismo-estructuralismo no es suficiente para explicar el contenido (tanto explícito como implícito) de los planes de desarrollo. Ella tan sólo es indicativa de dos tipos de soluciones que han pretendido contrarrestar las crisis de reproducción: bien, a través del control de precios; o bien, mediante la animación del mercado, incidiendo al mismo tiempo, pero de manera indirecta, sobre el nivel de precios.

El problema central del modo de producción capitalista no radica ni en la inflación ni en los desequilibrios originados por subconsumo o sobre-producción. Por tal razón, cuando los planes de desarrollo atacan las consecuencias sin

tocar las causas del problema, no pueden resolver la contradicción capital-trabajo, que explica, en último término la no conciliación de los intereses económicos del sistema, en su conjunto, con el logro del bienestar para la mayoría de la población. Los procesos circulatorios están determinados por las condiciones bajo las cuales se desarrolla el proceso productivo. Los desequilibrios, tanto del mercado de capitales, como del mercado de bienes, son síntomas externos de una relación de explotación que aparentemente se niega en las condiciones corrientes del mercado. La fetichización de la mercancía —en el lenguaje de Marx— *oculta* las condiciones opresivas que han hecho posible su existencia. El mundo de la circulación presenta las diversas mercancías como *cosas*, frente a las cuales todos, explotados y explotadores, somos iguales, sujetos de derechos y deberes.

La pregunta que subyace a estas presentaciones introductorias puede formularse así: ¿hasta dónde el Plan de Integración Nacional (PIN) es un instrumento de planeación que contribuya a maximizar el bienestar general, sin obstaculizar el crecimiento de la productividad?



## II

### EL PIN

#### SUS OBJETIVOS Y CONTRADICCIONES

En las páginas anteriores señalábamos que los planes de desarrollo no necesariamente indican el comportamiento real de una economía. Podríamos hablar de un *plan real* y de un *plan formal*. El primero corresponde a los procesos reales de desarrollo de un sistema económico y social; el segundo, a las declaraciones oficiales sobre los características presentes y potenciales de un modelo de crecimiento. El plan formal, dado su alto contenido ideológico, dista mucho del plan real. Por tal razón, la respuesta a la pregunta que se formulaba al final del capítulo anterior, sólo puede darse a partir del análisis de ambos planes, de tal manera que se determine el nivel de coherencia que ellos presentan, tanto a su interior, como en su relación.

Para lograr estos objetivos vamos a seguir los tres pasos que se explican a continuación:

1. Analizar el plan formal en sí mismo. Los comentarios iniciales tratan de identificar la lógica oficial. Este capítulo resume el plan, haciendo énfasis en el modelo económico que pretende impulsar el gobierno<sup>26</sup>. Además de conocer el objetivo macroeconómico del PIN, es conveniente verificar hasta dónde los diversos programas de inversión, son coherentes con el postulado general definido en el plan.

2. En segundo lugar, parece útil discutir los aspectos relevantes de la política económica durante los dos últimos años. Este análisis tiene una doble finalidad:
  - Identificar las directrices reales del proceso económico del país, inmediatamente de la existencia o no del plan.
  - Observar en qué medida la estabilización, como política de corto plazo adoptada por el gobierno, es compatible con la estrategia de inversión en infraestructura propuesta por el plan.
3. Finalmente —y este es el objeto del tercer capítulo— una vez explicitadas las contradicciones internas del plan y demostrada su incoherencia con la política económica de corto plazo, es posible develar los objetivos reales del PIN y las implicaciones que el esquema de acumulación tiene para las clases trabajadoras de Colombia. De esta manera podemos, al final del proceso metodológico propuesto aquí, responder a la pregunta sobre los alcances de un sistema económico que aspira combinar “eficientemente” altas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto con niveles óptimos de bienestar.

#### A. EL PLAN FORMAL. SU LÓGICA INTERNA

##### 1. **El principio fundante del plan: la integración de los objetivos sociales con los económicos**

De acuerdo con los principios definidos por el PIN, el óptimo de bienestar se alcanza en el momento en que los objetivos sociales logren identificarse con los objetivos económicos. El plan reconoce que las altas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto, durante la última década, no han estado acompañadas de una mejor distribución del ingreso. Este parece ser el sentido de la siguiente afirmación de Cecilia López de Rodríguez:

“El Plan de Integración Nacional consolida la nueva concepción del desarrollo social que se viene gestando en el país y en América Latina desde la década de los setenta. Así, el mejoramiento significativo en el nivel de vida de la población, no se espera ya como resultado inmediato y necesario del crecimiento económico. Por el contrario, el desarrollo social se convierte definitivamente en un objetivo en sí mismo, de carácter inaplazable, abandonando ese papel subordinado que se le había asignado desde la postguerra, y asume una posición más activa como insumo del proceso económico”<sup>27</sup>.

Este problema es explícito en prácticamente todas las teorías del crecimiento. Siguiendo la misma línea, se habla entonces, de la necesaria distinción entre crecimiento y desarrollo. El primer concepto tiene que ver con índices estrictamente “económicos”; el segundo cubre los aspectos que tocan directamente con la satisfacción de las necesidades de la persona humana. De ahí la generalización de términos como “desarrollo integral”.

“Sin entrar a considerar los detalles específicos de los dos objetivos más globales del Plan sí creo oportuno destacar la estrecha interdependencia y complementariedad entre el crecimiento y el desarrollo, es decir, entre lo estrictamente económico y el bienestar social. A este respecto compartimos el criterio de la mayoría de los economistas, sociólogos y politólogos de que el crecimiento económico por sí solo, no garantiza mayor bienestar social, y de que exclusivamente mayor redistribución sin acumulación de capital y sin más acelerado crecimiento es una ruta que rápidamente agota su propia dinámica. Por ello el Plan de Integración Nacional no excluye lo económico de lo social ni lo social de lo económico. Se propone el logro de los dos objetivos buscando que las causas y los efectos del crecimiento, por ejemplo, generen mayor empleo cumpliendo así una meta social. Y busca, además, que objetivos sociales como la mejor salud y educación, por ejemplo, eleven la productividad del capital y el rendimiento económico del trabajo, atendiendo de esta manera un objetivo económico”<sup>28</sup>.

El gobierno del presidente Turbay, desde el punto de vista que venimos considerando, se encuentra ante dos hechos problemáticos: de una parte, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto es del orden del 8.9% en 1978, la

más alta de la década; de otra parte, el salario real continúa la pendiente descendente iniciada en 1969. Además esta pérdida del poder adquisitivo del salario se presenta acompañada de una mayor concentración del ingreso. Con respecto al alto índice de crecimiento del PIB, como se observa en la Tabla 1, supera ampliamente la tasa promedio de 5.7% alcanzada hasta 1977. Este comportamiento positivo de la economía, le permite a Colombia clasificar, para el Banco Mundial, como uno de los 16 países "semi-industrializados" del mundo; comparable en América Latina sólo con Brasil, Argentina y Méjico.

T A B L A 1

**Producto interno bruto a precios constantes de mercado  
1970**

Valores Absolutos y Variaciones Porcentuales en Millones de Pesos

Año	Valor Absoluto	Variación Porcentual
1970	130.361.4	—
1971	137.889.0	5.8
1972	148.629.5	7.8
1973	159.194.7	7.1
1974	168.786.9	6.0
1975	175.225.9	3.8
1976	183.296.1	4.6
1977	192.187.0	4.9
1978	209.235.8	8.9
1979*	219.884.7	5.1
1980**	—	4.0 — 3.0

BANCO DE LA REPUBLICA. Departamento de Investigaciones Económicas. Cuentas Nacionales de Colombia 1970-1978. Cuadros Nos. 9 y 9A.

\* Dato provisional. Cálculo del Banco de la República.

\*\* Dato provisional. La cifra de 4.0% fue dada por el Presidente de la República (El Tiempo, marzo 14 de 1981). La cifra de 3.0% es de Eduardo Sarmiento - Fedesarrollo (El Espectador, marzo de 1981).

Por lo que toca al comportamiento del salario real, la Tabla 2 es un testimonio bastante elocuente de su descenso, durante la década del setenta.

Finalmente dijimos que esta pérdida del poder adquisitivo del salario estaba acompañada de una mayor concentración del ingreso. Cuando se observa la participación de los asalariados en el Producto Interno Bruto se constata esta tendencia a la concentración. El porcentaje de la remuneración del trabajo, con relación al PIB, decrece. La Tabla 3 es sólo indicativa del proceso de concentración<sup>29</sup>. Sin embargo, analizada conjuntamente con las cifras correspondientes al salario, da una idea del progresivo detrimento de los ingresos de los trabajadores. Puede ser incluso más ilustrativo el siguiente comentario de Síntesis Económica:

“En 1977, el 11% de las empresas poseían el 73.9% de los activos totales y en 1978 el 13% de las sociedades poseía el 73% de los activos totales. Por otra parte, en la industria manufacturera el 69.9% de los accionistas poseía, en 1977 menos de 100 acciones, las cuales representaban 0.4% del valor total y el 0.3% de los accionistas concentraba más de 100.000 acciones para copar el 61.5% del valor total. En el sector del transporte y almacenamiento, ese mismo año el 72% de los accionistas poseía menos de 100 acciones correspondientes al 3.1% del valor total y 0.4% del número de accionistas concentraba un número de títulos por valor superior a 100.000. (70.4% del valor total). En los establecimientos financieros el 47% de los accionistas poseía menos de 100 acciones, por un valor de 1.2% del total suscrito y el 2.5% de los accionistas más de 100.000 títulos por un valor porcentual de 53.7 puntos”<sup>30</sup>.

Estos dos comportamientos contradictorios, el del Producto Interno Bruto, de una parte, y el de los salarios y el ingreso, de la otra, deben corregirse de tal manera que, conservando la tendencia del primero, se contrarreste el descenso de los salarios y la distribución desigual del ingreso.

La contradicción general expuesta en estas páginas, se mantiene aun cuando los salarios reales aumenten. De acuerdo con Marx, el modo de producción capitalista, en algunos países, puede mejorar en términos reales, la remuneración de la

T A B L A 2

**Salarios Promedios**

	1970	1973	1976
Alimentos	54.871	48.416	53.289
Bebidas	92.962	85.885	84.873
Tabaco	94.306	69.785	56.933
Textiles	56.900	40.746	47.604
Mad. Muebles	38.526	33.978	35.334
Pap. Imprenta	73.770	71.467	72.806
Quím. Caucho	87.393	84.446	94.804
Ref. Petróleo	181.507	192.398	152.799
No Metálicos	58.641	56.601	57.898
Met. Básicas	61.244	58.912	65.183
Maq. Equipo	64.545	58.851	55.188
Mat. Transporte	54.739	54.866	63.912
Manuf. Diversas	44.610	41.753	42.619

FUENTE: DANE, Encuesta Anual Manufacturera, Años 1970, 1973 y 1976.

T A B L A 3

**Trabajo con respecto al PIB**

Año	Porcentaje remuneración del trabajo con respecto al PIB
1970	41.2
1971	41.5
1972	40.0
1973	37.0
1974	36.3
1975	36.3
1976	34.7
1977	35.0
1978	36.6

FUENTE: Banco de la República. Departamento de Investigaciones Económicas. Cuentas Nacionales de Colombia 1970-1978. Cuadro 13.

fuerza de trabajo; no obstante, los ingresos del capital siempre se incrementarán en una proporción mayor que los correspondientes al trabajo. En este sentido, *el salario relativo* siempre decrece<sup>31</sup>.

Esta incompatibilidad entre “crecimiento” y “desarrollo”, ya había sido captada por los programas de desarrollo anteriores al PIN, “Las Cuatro Estrategias” y “Para Cerrar la Brecha”. Este último, incluso más que el PIN, enfatiza particularmente la necesidad de favorecer al 50% más pobre de la población. En este sentido, la preocupación social del PIN no tiene nada de novedoso. Hay, sin embargo, un aporte importante del Plan en materia de política social: el reconocimiento explícito de la ineficiencia de los programas sociales. Por tal razón, el PIN propone mejorar la rentabilidad de la inversión social.

Ya hemos mostrado cómo la integración de los objetivos sociales con los económicos, no es una pretensión exclusiva de las teorías del equilibrio y del bienestar general; ella también forma parte de todos los modelos de desarrollo. Esta proposición tiene una considerable carga ideológica por cuanto se fundamenta en los principios de la individualidad, la libertad y la armonía, analizados en el capítulo primero. La visión que de la sociedad tiene el PIN, también se origina en estos postulados de carácter consensual. Si la insistencia en la compatibilidad de los intereses económicos y sociales es, de por sí, demagógica; su contenido ideológico se acentúa cuando se afirma que los objetivos sociales pueden alcanzarse en el corto plazo, como si su logro dependiera, tan sólo, de la bondad de una administración presidencial.

## **2. El supuesto general del PIN**

El supuesto general del PIN es la relativa abundancia de recursos; éstos no constituyen, en principio, una restricción. La incoherencia de las políticas ha sido un obstáculo mayor que los recursos. Los planes anteriores han fracasado por la desarticulación que se presentó entre una y otra estrategia; los

recursos del país eran suficientes para lograr los objetivos que se habían propuesto.

“Aunque, desde luego, el Plan de Integración Nacional requiere recursos, e inclusive contempla una apreciable elevación de la inversión pública, ello no quiere decir que fije exclusivamente su atención en el problema presupuestal o financiero... Es decir, aunque el Plan reconoce la necesidad de los recursos, parte del supuesto de que sólo mejores políticas y criterios sobre su utilización elevarán el rendimiento público y privado de la inversión y permitirán el que, a mediano y largo plazo, la economía genere, por dinámica propia, mayores recursos y una más amplia capacidad de absorción de inversión por parte del sector público y privado”<sup>32</sup>.

### 3. El objetivo general del PIN

El *objetivo general* del PIN es el aumento de la productividad y el empleo, de tal manera que ello repercuta en mejores ingresos para la mayoría de la población. Obsérvese que esta formulación concretiza los deseos oficiales de unir los beneficios sociales con los económicos.

Este objetivo no lo formula el Plan como “su” objetivo. Creemos, no obstante, que la lectura de los pocos elementos macroeconómicos del plan<sup>33</sup>, explícita, de manera diáfana esta intención. Además, a lo largo de los dos tomos, se hacen continuas referencias a la relación entre la productividad, el empleo y el ingreso.

“Dentro de la concepción de la planificación como una actividad con objetivos de largo plazo, característica del Plan de Integración Nacional, la política de producción está orientada no solamente a acelerar la tasa de crecimiento económico sino también a lograr que ese crecimiento sea auto-sostenido y estable y que contribuya eficazmente al propósito último de elevar el bienestar de toda la población”<sup>34</sup>.

En otro lugar afirma:

“Es conveniente destacar que el aumento de la productividad debe hacerse compatible con el aumento del empleo, el cual es uno de los objetivos prioritarios del Plan. Por otra parte, el aumento de la productividad debe ir acompañado, también, de un aumento de



la competencia, como uno de los medios para lograr que los aumentos de productividad beneficien a los consumidores finales a través de menores precios reales de los productos industriales”<sup>35</sup>.

Este incremento de la productividad se garantizará mediante el desarrollo de la competencia interna y externa. Por tanto recomienda:

“a) Estimulará un comercio internacional de doble vía, de modo que, sin perjuicio de mantener una adecuada protección a la producción doméstica, el país no se aisle de las condiciones internacionales de productividad y competitividad.

b) Como norma general, y sin perjuicio de la regulación indispensable de las actividades industriales y de la inversión extranjera, permitir la libre entrada de firmas a todas las ramas de la producción, para introducir en el mercado interno los elementos de competencia que constituyen el acicate natural para el aumento de la productividad en una economía de mercado”<sup>36</sup>.

Propende el Plan, claramente, por una apertura de la economía colombiana al mercado internacional, el modelo de sustitución de importaciones es abandonado progresivamente.

Finalmente, cuando se refiere a la política laboral, supe dita el aumento del ingreso de los trabajadores, al crecimiento de la productividad.

“Los objetivos fundamentales de la política laboral, en el campo económico, serán los siguientes:

- a. Lograr un crecimiento rápido y sostenido del empleo.
- b. Aumentar la productividad y, por esa vía, el ingreso real de los trabajadores”<sup>37</sup>.

La primera observación, con respecto al objetivo general, se refiere a la inexistencia de una teoría macroeconómica explícita y consistente.

“El PIN no contiene un diagnóstico general sobre el funcionamiento de la economía ni un análisis de las interrelaciones entre los principales sectores económicos, ni una identificación de los factores que han obstaculizado el desarrollo de la economía. Tampoco

incluye un análisis de las alternativas de políticas, y de los modelos económicos más convenientes dentro de la realidad de la economía colombiana. No se discuten siquiera las ventajas y la incidencia de diferentes grados de intervención del Estado sobre la economía de mercado”<sup>38</sup>.

Al carecer de este modelo macroeconómico, el Plan se reduce a exponer las interacciones de un proceso lógico, completamente abstracto. Veamos cómo se desarrolla la tautología.

El PIN pretende incidir, en el largo plazo, sobre las variables que tienen efectos directos sobre el ingreso: la productividad y el empleo. A su vez, un nivel mayor de ingreso, garantiza un incremento de la demanda. Los empresarios, dadas estas condiciones favorables, dinamizan la producción. Si, además, se eliminan los obstáculos, tanto a la competencia interna como a la externa, es posible que se presente, en algunos casos, disminución de los precios.

Profundicemos un poco en la relación que existe entre productividad, empleo, ingresos y precios. El aumento de la productividad implica, *grosso modo*, que la economía genera una cantidad relativamente mayor de valor agregado por cada incremento adicional de trabajo o de capital.

Dos efectos resultan inmediatamente de este aumento, proporcionalmente mayor, del producto con respecto a sus factores:

- a. Una mayor demanda de trabajadores. Las empresas, suponiendo que la tecnología no cambie en el corto plazo, ante la expectativa de producir más, aumentan el número de obreros. Si los empresarios están dispuestos a contratar más operarios se supone que también están en condiciones de pagar mejores salarios.
- b. Si la oferta de bienes y servicios aumenta, los precios tenderán a disminuir, siempre y cuando no haya distorsiones en el mercado. El desarrollo de los medios de

comunicación contribuirá a unificar la economía, facilitando, de esta manera, el libre juego de la oferta y la demanda.

La combinación de los efectos anteriores —aumento del salario nominal y disminución de los precios— determina un incremento en el salario real. Las personas al tener mayor capacidad de compra, estimulan la demanda agregada. Se origina, entonces, una dinámica económica que favorece tanto a empresarios como a trabajadores.

Desde el punto de vista lógico, este esquema es perfectamente coherente; no obstante, la generalidad de su formulación y la falta de rigor que presenta su exposición, introducen serias dudas sobre la factibilidad de su ejecución. El PIN no se toma el trabajo de analizar sectorialmente la economía, con el fin de determinar hasta dónde son realmente posibles estos incrementos en productividad.

No existen tampoco estudios técnicos que justifiquen la prioridad atribuida a la inversión pública. En una economía como la colombiana, impulsar el gasto gubernamental, implica desestimular la inversión privada. El PIN considera que el desarrollo de la infraestructura (de vías, comunicaciones y energía) constituye el motor de la economía; por tanto, los incrementos en la productividad se alcanzarán mediante la mayor inversión pública. Esta secuencia no es tan evidente como supone Planeación Nacional.

#### **4. Los objetivos específicos**

Los *objetivos específicos* del Plan son dos: la Autonomía Regional y la Política Social.

“Como ya lo conoce la opinión pública el Plan de Integración Nacional tiene básicamente dos dimensiones o dos interdependientes coordinadas de acción. Una económica y otra social. En la primera, se tiene como objetivo la descentralización económica y la autonomía regional, para lo cual resulta indispensable el desarrollo de una adecuada infraestructura de vías y medios de comunicación así como la asignación de una especial prioridad al sector energético

y minero. En la segunda dimensión del Plan, en su contenido social, se tiene como objetivo básico el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población colombiana, en sus más destacados componentes de salud, educación y empleo. El sector rural y en particular las actividades agropecuarias del campesino tradicional son apoyadas y fortalecidas mediante la ampliación del programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI. Así mismo, los aspectos relacionados con la nutrición, con la mortalidad infantil, con la protección al menor y con la marginalidad urbana reciben especial atención dentro de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, PAN, y del programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad, IPC<sup>39</sup>.

Los objetivos específicos tienen relación con el objetivo general y éste, a su vez, con los principios fundantes del Plan.

La contradicción capital-trabajo, no aceptada nunca de manera explícita, se presenta bajo múltiples caretas. El gobierno está decidido a contrarrestarla, en tanto reconoce, quizá muy intuitivamente, su carácter problemático. Como anotábamos antes, el *plan formal* refleja las intenciones, reales o demagógicas, del Estado. La solución a la contradicción no depende de la coherencia interna de la política económica, sino de las condiciones estructurales bajo las cuales se desarrolla el sistema capitalista, es decir, del *plan real*.

Por el momento, analicemos cada uno de los objetivos específicos en sí mismos; más adelante tendremos oportunidad de discutir su función conciliadora.

## 5. La autonomía regional

La descentralización y la autonomía regional están íntimamente ligadas. La primera es condición de la segunda; a su vez, el logro de ésta, facilita la consolidación de aquella

“...el plan aclara que la descentralización no es un objetivo en sí, sino un medio para alcanzar la autonomía regional. Se entiende por autonomía regional una política de apoyo «a la provincia colombiana y a sus actuales y futuros polos de desarrollo para que en

esas regiones existan condiciones permanentes que retengan en ellas la iniciativa local, los recursos propios, y el compromiso de su clase dirigente de asumir la responsabilidad y la autoridad para autodirigir con independencia en su propio desarrollo»<sup>40</sup>.

De acuerdo con el Plan, las condiciones de desarrollo de la economía nacional, favorecen la descentralización. En Colombia,

“...ya existe un apreciable grado de descentralización económica y de autonomía regional... esos polos de desarrollo han sido el resultado de la peculiar topografía del país. Ellos no han surgido de una política de descentralización. Pero así como fueron impuestos por la geografía y fueron un obstáculo para la integración nacional, son ahora la oportunidad para fortalecerlos a un nivel más alto de integración y con un mayor grado de autonomía regional”<sup>41</sup>.

Los *objetivos* que se persiguen a través de la autonomía regional son:

- la iniciación de una auténtica planeación urbana y regional.
- La utilización óptima del potencial fiscal regional y local.
- la ampliación del mercado.

Los dos primeros puntos estaban incluidos en la propuesta de Asamblea Constituyente del anterior gobierno. Sin embargo, el enfoque dado por el PIN a estos aspectos, tiene un carácter menos constitucional. Quizá, como ya se viene afirmando en algunos foros académicos<sup>42</sup>, este hecho haga más difícil alcanzar, el propósito descentralista.

La Reforma Constitucional de 1979 introdujo cambios a la administración de la justicia y al Congreso de la república, pero no modificó el régimen departamental y municipal. Algunas medidas de tipo administrativo y legal de este gobierno están dirigidas a crear los mecanismos para alcanzar la descentralización. Este es el sentido de los siguientes decretos:

- a. Decreto 2273 de 1978. Crea el Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa.
- b. Decreto 2274 de 1978. Ordena delegación de funciones de los ministros y jefes de departamento administrativo a las gobernaciones, intendencias, comisarías y alcaldías.
- c. Decreto 2275 de 1978. Atribuye funciones a los gobernadores.
- d. Decretos 878, 879, 2810 de 1979. Desconcentran funciones menores en los subalternos departamentales de Minobras y Mintrabajo.

Además, el gobierno ha agrupado por regiones a los departamentos, con el fin de activar su participación en el Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa; dictó nuevas disposiciones sobre el impuesto a las ventas, con el objeto que los recaudos originados por dicho concepto, lleguen directamente a los servicios seccionales de salud. Por último, se han creado Consejos Regionales para la Descentralización Administrativa<sup>43</sup>.

A pesar de que estas medidas no han logrado los objetivos esperados, el Estado continúa impulsando las tendencias descentralizadoras definidas en la Constituyente.

**La Asamblea Constituyente: antesala de la estrategia descentralizadora del PIN.** La polémica sobre la descentralización surgió casi inmediatamente después de adoptada la Constitución de 1886. Ha sido una preocupación permanente en la historia política del país. La fuerza de su nuevo renacimiento, obedece a circunstancias económicas y políticas muy diferentes. El contenido de la Reforma Constitucional de 1968 es, prioritariamente, de carácter centralista. No obstante, sus defensores afirman que ella brinda los elementos indispensables para realizar cualquier programa regional. De hecho, las críticas formuladas por Jaime Vidal Perdomo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, insisten en que este “mini-congreso” no es necesario, puesto que la Re-

forma del 68 tiene instrumentos suficientes para lograr los objetivos descentralistas propuestos por López<sup>44</sup>.

Estas apreciaciones han sido desvirtuadas por la inoperancia de la mayoría de los institutos descentralizados; la división de funciones no ha coincidido con tareas de carácter regional y local. El gobierno central, burocratizado, ha perdido el control del gasto en no pocas oportunidades. El expresidente López, en vista de estos problemas, propone la convocatoria de una Asamblea Constituyente cuyas actividades tienen que ver con la administración de la justicia y con la administración departamental<sup>45</sup>. Con respecto a este último punto, puesto que el primero no compete a este trabajo, los planteamientos más elaborados quedaron consignados en el "Testimonio Final"<sup>46</sup>. Comienza el documento del situado fiscal no ha contribuido a solucionar las necesidades regionales.

"Esta solución que apela al índice demográfico, debe ser sustituida por una verdadera descentralización de ingresos tales como impuesto de ventas al detal, impuesto de registro y anotación, circulación y tránsito, timbre, papel sellado; parte de las contribuciones de la ley 27 de 1975; o un impuesto de ventas sobre los derivados del petróleo para conservación de vías"<sup>47</sup>.

La concentración de los ingresos se ha incrementado considerablemente. En 1930 la nación percibía el 44.8% del ingreso público, en 1976 el 60.1%, en 1971 el 76.2%. (incluyendo transferencias). Como consecuencia de este monopolio del ingreso, se sigue también una concentración del crédito; los departamentos y municipios no tienen capacidad de endeudamiento, por tanto, cualquier crédito debe estar autorizado por el gobierno nacional<sup>48</sup>. Si a esta dependencia económica de los departamentos y municipios se le añade la burocratización, presente en todos los niveles de la administración nacional, el panorama es desconsolador.

Continuando con su análisis, el presidente López describe la inoperancia en que han caído los servicios públicos descentralizados, debido a la excesiva politización.

El departamento, como unidad político-administrativa, debe ponerse en cuestión; las Asambleas departamentales “son de carácter político y no administrativo como lo ordena la Constitución”. Las regiones son las llamadas a constituirse en auténticas unidades político-administrativas. Debe crearse, como consecuencia, un nivel intermedio entre las fuerzas locales (municipales) y el Estado central. (Por el momento, el departamento no puede suprimirse, debe aceptarse como un mal menor). Los estamentos intermedios serían las asociaciones regionales que tendrían “categoría de entidades de derecho público con funciones de planeación, coordinación, control y consulta”.

Todo el planteamiento lleva, lógicamente, al fortalecimiento de los municipios. “Estos no pueden seguir siendo la ficción jurídica deficitaria en recursos, cuya función es el mantenimiento del orden y la prestación de algunos servicios sociales a la comunidad”. Las tareas que deberán realizar son: servicios locales de salud, educación primaria, circulación y conservación de calles, telefonía local, distribución de energía, construcción de caminos vecinales y conservación de vías, recreación y parques, matadero, mercado central de acopio, acueducto, alcantarillado, aseo, cementerio, protección a la infancia y salacunas. Estas nuevas tareas de los municipios requerirán controles más eficaces, “sin que se traduzcan en una supervigilancia con jerarquía burocrática”. El mejor conocimiento que tenga el gobierno de las actividades de desarrollo más acordes con las necesidades locales.

La sanidad del fisco nacional depende, en gran medida, de la disciplina que tengan los departamentos y municipios en la ejecución del gasto público. Si las finanzas locales funcionan, el gobierno central no estará trasladando dineros, de manera imprevista, para suplir el déficit regional.

La distribución de los roles y competencias es poco eficiente. No es fácil precisar, en muchos casos, qué oficina o qué persona tiene determinada responsabilidad.



Generalmente los servicios departamentales y municipales no se enmarcan dentro de criterios de rentabilidad mínimos que garanticen, por ejemplo, un razonable equilibrio entre costos y beneficios.

Finalmente, la conciliación de la diversidad dentro de la unidad, constituye el objetivo apreciado de la propuesta Lopista:

“La diversidad de las regiones puede convertirse en factor de dinamismo, si en lugar de buscar la uniformidad, se estimula la iniciativa local permitiendo la existencia de diferentes clases de distritos o municipios, pudiendo ser promovidos de una clase a otra en la medida en que demuestren sus capacidades para asumir mayores responsabilidades, emanciparse de la tutela departamental y conseguir que la vida del ciudadano gire alrededor de su comunidad sin tener que recurrir a otras instancias”<sup>49</sup>.

Estas medidas deben estar acompañadas de una despolitización de las entidades que prestan los servicios públicos; se propone independizar dichas empresas de los aspectos electorales. Adicionalmente se definen nuevos criterios para nombrar a los gobernadores y a los alcaldes y se estipula la relación de éstos con las Asambleas y los Concejos, respectivamente<sup>50</sup>.

Los problemas de orden público se derivan, según López, de las fallas del ordenamiento departamental y municipal<sup>51</sup>.

Los estudiosos de Arvids Kalnins<sup>52</sup> han determinado las áreas críticas del orden departamental y municipal vigente en el país.

- Con respecto a la división territorial político-administrativa de los departamentos, dice el profesor Kalnins que éstos son herencia, en su mayoría, de los Estados Soberanos; por esta razón, sus límites territoriales fueron fijados de manera arbitraria. Además, la capital de departamento no está ubicada en la parte central.

- Entre los municipios existe gran disparidad, tanto desde el punto de vista demográfico como territorial.

La población varía, por ejemplo, de 337 a 100.082 habitantes según el censo de 1973. El 75% de los municipios actuales no reúne las condiciones exigidas por la Ley 14 de 1969, que estableció un mínimo de 20.000 habitantes para la creación de un municipio.

- Los requerimientos para ser gobernador no responden a la complejidad de tal función.
- En muy pocos países, los alcaldes son nombrados por el ejecutivo o su representante. El sistema practicado en Colombia tiene inconvenientes como: el alcalde no conoce el municipio pues, en muchos casos, no es vecino de la localidad. El nombramiento corresponde más a compromisos políticos que a la habilidad administrativa. La continuidad del mandatario está supeditada a la del gobernador. En no pocas ocasiones, el alcalde encuentra oposición en el Consejo, organismo en el cual tiene voz pero no voto.
- Las Asambleas y Concejos tienen poco tiempo para discutir aspectos administrativos. Las querellas políticas obstaculizan las deliberaciones importantes.
- La organización departamental y municipal no está unificada a nivel nacional. Las Asambleas y Concejos determinan, a su discreción, la estructura administrativa y salarial de la región o la localidad.
- El sistema tributario departamental no permite obtener los recursos necesarios para responder a los egresos regionales. En la mayoría no se alcanzan a cubrir los gastos de operación. Cada departamento tiene su propio código fiscal y de tarifas.
- El sistema tributario municipal es desordenado y no existen criterios uniformes para repartir los ingresos y

los gastos. El impuesto más importante, el predial (66% del total de los ingresos tributarios municipales) no está actualizado y los avalúos catastrales se realizan sin las debidas especificaciones técnicas. Finalmente, el sistema de cobro es altamente ineficiente.

- Se presenta confusión entre los institutos descentralizados, los departamentos y municipios sobre el tipo de servicios públicos que corresponden a cada uno. Algunos de estos servicios, tradicionalmente municipales, han sido transferidos a las entidades descentralizadas nacionales. Un estado de cosas como éste, imposibilita cualquier control local y por tanto, entorpece la bondad del servicio.
- Por último, la planeación departamental y municipal no existe.

A través del estudio que haremos de cada uno de los objetivos que se propone la autonomía regional, mostraremos la compatibilidad que existe entre la Constituyente, en la parte correspondiente al régimen departamental y municipal, y el PIN.

#### a. *Planeación Urbana y Regional*

La Planeación Urbana y Regional es el núcleo de la descentralización, no es sólo un objetivo, se convierte, además, en el instrumento más adecuado para alcanzar la descentralización.

“Siendo uno de los propósitos básicos del Plan de Integración Nacional el logro de la descentralización económica y la autonomía regional, resulta evidente que la planificación regional y urbana ocupe un lugar de especial prioridad dentro del Plan. En verdad, la planeación regional y urbana constituyen el eje principal de la descentralización y actúan, simultáneamente, como objetivos del Plan de Integración Nacional y como sus instrumentos. Parece claro que sin planificación urbana y regional no es factible alcanzar la descentralización y mucho menos la autonomía regional, y que esta última meta es el mejor incentivo para el fortalecimiento de aquellos

instrumentos. Así se entiende que no se hable separadamente de planificación regional, por una parte, y de urbana, por otra. Con esto lo que se busca es precisamente un tratamiento global que enfrente las dos dimensiones espaciales del desarrollo general del país. Este doble enfoque difícilmente puede ser más significativo y él, por sí solo, revela la estrategia de acción implícita<sup>53</sup>.

La planeación urbana y regional intentaría solucionar dos clases de problemas: uno general y otro específico. Con respecto al primero, buscaría las condiciones que permitieran sostener tasas altas de crecimiento y, conjuntamente, reducir la desigualdad entre regiones.

Como lo anota el CIDER, la experiencia interamericana en este sentido, no parece ser exitosa<sup>54</sup>.

El segundo problema tiene su origen en la actual descoordinación de las actividades regionales y urbanas. Los estudios de Kalnins y la experiencia de las corporaciones regionales, confirman este diagnóstico. Los documentos preparatorios a la Constituyente insisten, de una u otra manera, en este aspecto.

La planeación descentralizada tiene, como consecuencia, dos campos de acción: el urbano y el regional. Los mecanismos de operación deben adecuarse a las necesidades de cada uno de ellos.

**A nivel urbano.** El desarrollo urbano debe analizarse —dice el PIN— teniendo en cuenta, de una parte, los recursos y de otra, las políticas. Conservando el supuesto general del Plan, según el cual, la importancia de los recursos no puede sobrevalorarse con relación a las políticas, propone “hacer énfasis en el diseño de políticas urbanas más que en la búsqueda de recursos que, por sí solos, no serían suficientes si aquellas no le son adecuadas”<sup>55</sup>.

Teniendo presente estos criterios generales, la acción recaerá sobre los siguientes puntos:

- Actualizar la legislación urbana en forma tal que cubra aspectos tales como áreas metropolitanas, planes integrales de desarrollo, normas sobre densificación y control público de usos del suelo urbano y suburbano.
- Aprovechar de manera óptima los instrumentos de expropiación, catastro y valorización. Se pretende que el Estado no sólo cobre el costo de la obra, sino que contabilice también el mayor valor ocasionado, por las mejoras, a los predios.
- Fortalecer administrativa e institucionalmente a las entidades distritales, metropolitanas y municipales.
- Adecuar el transporte urbano.
- Coordinar las distintas instituciones que tienen actividades dirigidas al desarrollo urbano.
- Mejorar los servicios del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.
- Rehabilitar las zonas marginales urbanas.
- Adelantar proyectos de parques industriales y de parques recreacionales.

La enumeración de estos instrumentos indica que el Plan ha captado el problema y, además, se ha acercado a una primera descripción, pero las soluciones propuestas son definitivamente inoperantes.

En primer lugar, no es claro si los instrumentos intentan responder a un problema de ordenamiento y eficiencia urbana, o si pretenden crear las condiciones para impulsar el proceso de crecimiento de las ciudades.

En segundo lugar, no existe un elemento que dé coherencia a las distintas propuestas. Cada solución depende, finalmente, de coyunturas políticas y legales específicas. La primera formulación, única que podría cumplir el papel ar-

ticulador, es presentada sin mucha convicción. Los pocos decretos expedidos no han logrado su cometido.

En tercer lugar, la descripción tan general de las acciones que se emprenderán, constituye el testimonio más elocuente de su ineficiencia. Tomemos, a manera de ejemplo, el segundo punto. La forma, desorganizada e intuitiva, como operan las oficinas de Catastro no se puede cambiar de un momento a otro. Ellas ni siquiera alcanzan a responder por los costos de las obras, menos aún, por los rendimientos que las mejoras producirán en el predio respectivo. Similares comentarios podrían hacerse sobre cada una de las áreas de atención prioritaria.

**A nivel regional.** La Planificación Regional se desprende, directamente, del objetivo de Autonomía Regional; por tanto, es “el instrumento más efectivo para alcanzarla, es el mismo Plan de Integración Nacional”.

Se supone que los programas de carácter nacional tienen incidencia favorable a nivel regional; a su vez, las estrategias diseñadas para atender las necesidades de una región específica, impulsan también, el desarrollo nacional.

Habría tres maneras posibles de agrupar las diversas relaciones que establece el PIN entre programas regionales y nacionales<sup>56</sup>.

- “Solución de problemas nacionales (o cuellos de botella) mediante políticas o programas localizados en las regiones que maximicen la eficiencia en el logro de los objetivos”.

Dentro de esta clasificación cabrían la política energética y minera, el desarrollo de la infraestructura vial. Además podrían incluirse todos los programas sectoriales y la política de trabajo y seguridad social.

- “Solución a problemas regionales o locales diferenciales mediante políticas sectoriales discriminadas territorialmente”.

Están incluidas dentro de esta categoría las políticas de atención al menor, de salud, de educación, de acueducto, de alcantari-

llado y de aseo, el PAN y el IPC. "De la misma forma puede definirse el DRI, que aunque no es un programa sectorial sino integrado, tiene su grupo objetivo distribuido principalmente en el área andina y por tanto su implementación es discriminada en términos territoriales"<sup>57</sup>.

- "Solución de problemas regionales o locales mediante políticas o programas concebidos especialmente para las regiones o ciudades".

Esta es la categoría menos elaborada por el Plan: sólo las acciones derivadas de las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Regional podrían incluirse aquí. La operación, todavía muy deficiente, de las Corporaciones genera innumerables dudas sobre la posibilidad que tendría el gobierno de responder, explícitamente, a las necesidades locales.

La consolidación de las Corporaciones Regionales lleva, lógicamente, a cuestionar el papel del departamento como unidad político-administrativa<sup>58</sup>. El presidente Turbay ha sido bastante conservador en este aspecto; las soluciones puestas en práctica hasta el momento son poco radicales, convirtiéndose, por tal razón, en medidas absolutamente ineficaces. Por ejemplo, el decreto 2275 de 1978, mediante el cual se atribuyen funciones a los gobernadores, según Lácides Reyes<sup>59</sup>, "ha tenido un cumplimiento parcial, particularmente en lo que hace referencia a la creación de los Comités Inter-institucionales y a pesar del tremendo esfuerzo de algunos departamentos para poner en funcionamiento tales comités los resultados obtenidos son poco halagadores"

Más adelante, cuando analiza la aplicación de dicho decreto al departamento del Valle, concluye:

"Aunque pueden señalarse algunos avances en el trabajo de los Comités como mecanismos de coordinación, los logros no han podido ser mayores principalmente debido a la poca autonomía o delegación que ellos tienen para tomar decisiones, lo cual hace inefectivo el cumplimiento de los objetivos de los Comités. Las reuniones tienen cierto grado de informalidad y no se pueden comprometer los representantes porque no están autorizados para ello"<sup>60</sup>.

Finalmente, el CIDER cuestiona la coherencia entre las políticas y los objetivos del PIN; duda profundamente que

el Plan, como está formulado, puede alcanzar la Autonomía Regional. En el mejor de los casos, los programas regionales serán, tan sólo, un subproducto de los nacionales.

“En conclusión, la mayor parte de las políticas explícitas en el PIN no constituyen una adecuada respuesta al objetivo fundamental de descentralización y autonomía regional. Sin embargo, algunas de estas políticas, que aunque concebidas desde y para el centro, pueden tener algún impacto positivo en el desarrollo de regiones periféricas”<sup>61</sup>.

Más adelante agrega:

“La primera dificultad es cómo integrar las aspiraciones regionales con el Plan, es decir, en la definición de prioridades de gasto público y en la selección de proyectos de inversión. Claramente no hay un camino institucional para tal propósito si bien la Reforma a la Constitución facilita por medio de la Comisión del Plan el adelanto de este tipo de programas. Pero en este caso se han ejecutado ya dos de las propuestas nacionales que no han sufrido este proceso. El segundo mecanismo es la Asociación de Departamentos. A más de carecer de una estructura jurídica las Asociaciones son relativamente inestables por la duración de los gobernadores y carecen por lo regular de un personal técnico que le permita sustentar sus propuestas frente a la serie de interrogantes, financieros, económicos y técnicos que le plantean los institutos nacionales a cargo de planeación y la ejecución del Plan. El tercer mecanismo son las reuniones periódicas de gobernadores con el presidente y su gabinete y si bien ellos proporcionan un canal directo de comunicación entre la administración regional y el control, también es cierto que existe una notoria discrepancia entre lo formulado por las regiones y los proyectos incluidos dentro del Plan”<sup>62</sup>.

Las relaciones espaciales desempeñan un papel determinante en ciertas etapas del desarrollo capitalista; más aún, ellas sólo pueden entenderse a partir de su ubicación en una formación social específica. La organización actual del espacio urbano y regional se el resultado de decisiones que, muchas veces, no han consultado, las verdaderas necesidades del país y han respondido, como consecuencia, a criterios subjetivos y espontáneos.



La Planeación Urbana y Regional permitirá que el desarrollo sea más compatible con estrategias y políticas nacionales. Es importante notar que aún a pesar de la debilidad de los instrumentos, el diagnóstico que hace el PIN sobre este asunto, es acertado. La propuesta política y constitucional de López, basada en un análisis similar, se convierte en el eje de la estrategia económica del gobierno de Turbay. Aunque la manera de llegar a la Planeación Urbana y Regional difiere en ambas formulaciones, el objetivo último es muy similar.

b. *Utilización Óptima del Potencial Fiscal Regional y Local*

Nadie se atrevería a afirmar que el estado actual de las finanzas departamentales y municipales es bueno. Anteriormente mostrábamos cómo las diversas opiniones (opositores y defensores de la Constituyente) aceptan que la crisis fiscal regional requiere correctivos urgentes. No creemos que valga la pena insistir en el diagnóstico del problema; realmente el PIN no es nada novedoso en este aspecto. La sustentación del acto legislativo por medio del cual se creaba la Constituyente, presenta un análisis exhaustivo de la inconveniencia de muchos de los procedimientos vigentes en la administración pública local. Además, los debates en el Congreso sacaron a relucir, con lujo de detalles, esta problemática.

La manera como el PIN presenta la necesidad de la reorganización fiscal, varía un poco respecto al enfoque constitucional del gobierno anterior. El análisis se centra en las relaciones del mercado local con el nacional; considera que la falta de integración de las regiones puede deberse a su poca capacidad de ahorro e inversión. Concluye entonces, que una mayor tributación en los departamentos y municipios, repercute en una mayor disponibilidad de recursos para impulsar las obras y servicios requeridos localmente. La autonomía financiera regional se reflejará en mejores niveles de productividad y empleo. Además, la mayor oferta local implica

una disminución de los precios que, junto con las mejores fuentes de ingreso, conduce al incremento de la demanda. A su vez, ésta incide en la producción, cerrándose así el ciclo característico de un proceso de crecimiento económico óptimo.

Como en el caso de la Planeación Urbana y Regional, los instrumentos propuestos para alcanzar la autonomía financiera de los departamentos y municipios, no pasan de ser paños de agua tibia. La gravedad de la situación requiere medidas radicales, no basta con directivas presidenciales invocando la buena voluntad de los ministros y de los jefes de departamento administrativo<sup>63</sup>.

Las tablas siguientes (págs. 53-54) describen la progresiva concentración del ingreso en cabeza de la nación, a costa de los departamentos y municipios.

Como se desprende de las Tablas 4 y 5, la participación de la nación en el PIB pasó del 8.9% al 13.1%, mientras que la de los departamentos disminuyó del 4.46% al 1.60%.

La participación municipal ha permanecido casi constante. Si se tiene en cuenta que el peso relativo del total de los ingresos públicos con respecto al PIB sólo aumenta en 1.3 puntos, el crecimiento de la participación del gobierno central (nación) sólo se explica por la progresiva concentración de los ingresos, especialmente de los tributarios y de capital en detrimento de los recaudos locales. La discriminación por fuentes de recursos se presenta en la Tabla 5. El mayor incremento relativo de los recaudos nacionales corresponde a los ingresos tributarios, pasan de un 59.59% a un 85.04%.

En síntesis, no somos tan optimistas como el Plan para esperar que esta tendencia cambie, de un momento a otro, sin que medien decisiones compatibles con tales propósitos.

### c. *Ampliación del Mercado*

La Autonomía Regional entendida a partir de las relaciones macroeconómicas del PIN, conduce a la ampliación del

mercado. En el diagnóstico general se dice que el mercado nacional no está unificado.

“El Plan de Integración Nacional busca convertir en oportunidad de desarrollo lo que en el pasado fue un impedimento de crecimiento. Esos polos de desarrollo representan un potencial subyacente de crecimiento y son la estructura para formular una estrategia de desarrollo a base de la conversión de esos mercados locales y regionales en uno de alcance nacional, con todas las ventajas externas y de escala que surgen de grandes mercados en expansión. Pero, para lograr tal integración de mercado y para alcanzar mayor descentralización regional, se hace indispensable contar con una adecuada infraestructura de transporte y de medios de comunicación”<sup>64</sup>.

No obstante, al hablar de la producción agropecuaria, supone que este mercado sí está suficientemente integrado.

“Actualmente, y debido a su permanente dinámica, el sector agropecuario enfrenta condiciones económicas y sociales diferentes a las detectadas en los Planes de Desarrollo de los años sesenta y setenta:

1. La economía de mercado ha cubierto casi la totalidad de productos agropecuarios y regiones económicas, aunque subsiste la economía campesina que está en vía de modernización y cada vez más incorporada al mercado.
2. El país ha estado experimentando una substancial y sostenida disminución del ritmo de crecimiento de su población.
3. Se ha reducido recientemente la tasa de migración y de desempleo rural.
4. Los precios de los alimentos han estado creciendo rápidamente en los últimos años.
5. Como resultado del efecto acumulado del proceso de urbanización que ha estado en marcha durante las últimas décadas, la red de comercialización y todo el sistema de alimentos se ha extendido considerablemente, ha ganado en complejidad y ha cobrado una enorme importancia para el desarrollo del sector agropecuario”<sup>65</sup>.

Se sigue de las dos citas anteriores que el Plan trata indistintamente los mercados. Desde los clásicos, la teoría económica distingue, por lo menos, tres tipos de mercados: el

de bienes y servicios, el de trabajo y el de capitales. A su vez, cada uno de ellos está compuesto de otros submercados; por ejemplo, el de insumos y productos finales, para el primer caso.

Esta confusión del PIN no tiene ninguna explicación; menos aún, cuando el gobierno se propone adelantar planes sectoriales. Las dificultades comerciales de cada rama económica son distintas por razones múltiples. No es lógico, entonces, lanzar una estrategia que no considera las características específicas de los mercados sobre los cuales quiere incidir.

Aparentemente, según se desprende del PIN, la integración es favorable por sí misma. No se da ninguna explicación adicional. Parece que Planeación confía demasiado en el libre juego de la oferta y la demanda; la competencia, de manera autónoma, creará los mecanismos reguladores que garanticen la conservación del equilibrio general. Realmente es un contrasentido resucitar las teorías liberales de Adam Smith, en un contexto económico donde, explícitamente, se reconoce la conveniencia de la planeación. Problemas como éste, a pesar de ser neurálgicos, sencillamente se desconocen o se abandonan a las fuerzas libres del mercado. Se propone, por ejemplo, el triángulo de oro (carretera que une a Bogotá-Medellín-Cali), columna vertebral del programa de carreteras, sin que haya mediado, de antemano, una discusión sobre la mayor o menor urgencia de vías terrestres. Un estudio de esta naturaleza hubiera requerido un conocimiento diferenciado de los flujos comerciales, no sólo de los bienes finales sino también de los insumos. En síntesis, una categoría tan abstracta como "ampliación del mercado", no puede convertirse en un instrumento útil de planeación económica.

Después de analizar cada uno de los tres objetivos de la Autonomía Regional, haremos una breve reseña de algunos de los mecanismos que harían posible la planeación urbana y regional, la optimización de las finanzas locales y la ampliación del mercado.

T A B L A 4

**Participación relativa de la Nación, los Departamentos y los  
Municipios en el P.I.B. y el Gobierno General: 1931-1975  
(%)**

Años	N A C I O N		DEPARTAMENTOS		MUNICIPIOS		TOTAL	
	P.I.B.	Gno. Gral.	P.I.B.	Gno. Gral.	P.I.B.	Gno. Gral.	P.I.B.	Gno. Gral:
1931-35	8.96	53.6	4.46	26.7	3.28	19.6	16.7	100.0
1936-40	7.94	56.1	3.76	26.5	2.44	17.2	14.1	100.0
1941-45	8.31	59.4	3.65	26.1	2.01	14.7	14.0	100.0
1946-50	8.73	60.4	3.40	23.5	2.30	15.9	14.4	100.0
1951-55	12.05	62.8	3.93	20.5	3.17	16.5	19.2	100.0
1956-60	10.68	59.9	3.48	19.5	3.78	21.2	18.0	100.0
1961-65	10.79	61.8	2.68	15.3	3.97	22.7	17.4	100.0
1966-70	13.55	67.8	2.22	11.1	4.18	20.9	20.0	100.0
1971-75	13.15	73.6	1.60	8.9	3.13	17.3	18.0	100.0

FUENTE: MANRIQUE Rodrigo, *Las Reformas Tributarias en Colombia, 1886-1974*. Instituto de Estudios Colombianos. Versión mimeo-gráfica preliminar.

TABLA 5

**Cambio de participación de la Nación, los Departamentos y los Municipios en el total y en las principales fuentes de Recursos Fiscales del Gobierno General: 1931-1975 (%)**

Años	INGRESOS TOTALES			INGRESOS TRIBUTARIOS			INGRESOS NO TRIBUTARIOS			INGRESOS DE CAPITAL		
	Nación	Dptos.	Municipios	Nación	Dptos.	Municipios	Nación	Dptos.	Municipios	Nación	Dptos.	Municipios
1931-35	53.67	26.70	19.63	59.59	26.57	13.87	31.05	34.41	34.52	*	*	*
1936-40	56.15	26.58	17.25	67.20	23.00	9.78	29.70	39.59	30.52	60.93	12.91	26.16
1941-45	59.43	26.16	14.40	66.24	23.08	10.53	38.54	36.97	24.46	74.91	16.36	8.72
1946-50	60.48	23.55	15.95	69.62	18.04	12.31	29.85	43.23	26.90	74.59	12.52	12.89
1951-55	62.92	20.52	16.55	73.70	14.65	11.63	27.38	40.39	32.21	68.45	16.13	15.42
1956-60	59.51	19.42	21.05	71.90	16.35	11.96	24.41	29.73	45.84	63.64	14.64	21.72
1961-65	61.84	15.39	22.76	72.70	16.21	11.26	22.95	25.04	52.00	68.82	4.77	26.41
1966-70	67.88	11.14	20.96	79.95	10.97	9.07	13.06	22.51	64.41	78.99	2.64	18.37
1971-75	73.68	9.01	17.31	85.04	7.94	6.98	12.95	20.88	66.15	82.08	2.74	14.99

FUENTE: MANRIQUE Rodrigo, *Las Reformas Tributarias en Colombia 1886-1974*. Instituto de Estudios Colombianos. Versión mimeográfica preliminar.

\* Información incompleta.

Todos los instrumentos contribuyen, de una u otra manera, a la descentralización:

- a. Una eficiente infraestructura de transporte y medios de comunicación.
- b. El desarrollo energético y minero.
- c. La orientación de la inversión extranjera.
- d. El financiamiento externo.
- e. El sistema de contrapartidas nacionales.
- f. El Consejo Nacional de la Descentralización.
- g. Las Corporaciones Autónomas Regionales.
- h. El Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

a. **Una eficiente infraestructura de transporte y medios de comunicación**

Los programas de inversión en transporte y comunicación se fundamentan en los supuestos siguientes:

- El mercado nacional no está unificado.
- Los mercados integrados mejoran la productividad.
- Los transportes hacen factible la división del trabajo y la especialización.
- Gracias a las comunicaciones, el sistema de precios actúa de manera flexible, estableciendo condiciones propicias para la competencia.
- Los transportes y las comunicaciones contribuyen a mejorar las economías externas, ellos constituyen, por tanto, una infraestructura necesaria para mejorar los niveles de productividad.
- Las economías con altos ingresos per cápita han presentado durante los últimos diez años, una elasticidad ingreso de la demanda por comunicaciones superior a uno.

La relación de los instrumentos entre sí y de éstos con la estrategia descentralizadora es, sencillamente, tautológica.

“Aunque siempre constituye un riesgo el asignar a una sola causa o factor el papel central del desarrollo económico, tal ejercicio no es una aventura sin fundamento cuando se identifica el tamaño del mercado como la condición indispensable para que tenga lugar el desarrollo. Sin incurrir en exageración podría decirse que todo proceso de crecimiento ha estado generalmente asociado a una u otra forma de ampliación del mercado. Sin un mercado en expansión no es factible la división del trabajo, ni la especialización, ni la eficiencia en la producción, ni el aumento de la productividad. No es posible, en síntesis, el desarrollo ni el crecimiento. Por ello se entiende que todas las economías, las de los países más avanzados y las de menor desarrollo relativo, siempre estén protegiendo sus mercados, y buscando nuevos, pues son estos los que determinan la inversión, la producción, el empleo y el ingreso. Se llega así a una conclusión de fondo, si se quiere lograr el desarrollo es fundamental ampliar el mercado... Y, ¿de qué depende el tamaño del mercado? La respuesta clásicas y correcta es la de que el tamaño del mercado depende del ingreso. A ella se agrega que el ingreso depende primordialmente de la producción y ésta, a su turno, está determinada, en gran parte, por la utilización que se haga del capital. Se vuelve así, circularmente, al tamaño del mercado pues la eficiencia de la producción es, en parte, función de su dimensión”<sup>66</sup>.

La alquimia literaria de párrafos como el que acabamos de citar refleja un desconocimiento de las relaciones causa-efecto, esenciales a cualquier proceso de planeación. Finalmente, ¿qué determina el principio del ciclo?, ¿el ingreso?, ¿el mercado?, ¿los transportes?, ¿dónde debe actuarse prioritariamente?

La formulación del último supuesto, condiciona los transportes y las comunicaciones a los cambios en el ingreso; los otros cinco, muy por el contrario, supeditan el mejoramiento del ingreso al desarrollo de las comunicaciones. Con respecto al primer supuesto, según el cual, no hay unidad en el mercado nacional, ya tuvimos oportunidad de comentarlo.

La segunda justificación de la inversión en transportes y comunicaciones es muy ambigua. Se dice que la productivi-



dad mejorará con la integración de los mercados; no obstante, en otros apartes del Plan se demuestra que la productividad depende de la plena y correcta utilización del capital o, en otros casos, del incremento de la demanda agregada interna. Finalmente, no se sabe de qué tipo de productividad se habla, ni cuáles son los elementos que efectivamente la determinan. Es conveniente traer nuevamente a colación la discusión que ya ilustrábamos en páginas anteriores. Antes de suponer que la integración de mercados, por la vía del desarrollo de la infraestructura de transportes y de comunicaciones mejora la productividad, cabría preguntarse si el polo dinamizador de la economía es, finalmente, el sector público o el privado.

La tercera comprobación se refiere a la relación del transporte y de las comunicaciones con la división del trabajo y los niveles de especialización. En términos generales y de manera abstracta, nadie niega la posible contribución que estos dos factores brindarán a una mayor tecnificación y especialización regional. Sin embargo, la causalidad no es directa y los diversos proyectos (carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, aeropuertos, puertos marítimos) no explicitan ni valoran su aporte marginal al estado actual de la especialización en el país.

El cuarto postulado parece invocar la "mano invisible" de Adam Smith. El sistema de precios no es flexible, según el Plan, porque en el país se ha obstaculizado el libre desarrollo de las fuerzas de la oferta y la demanda. La integración de los mercados es la condición para que exista una efectiva competitividad. El PIN no le da ninguna importancia a la estructura monopólica u oligopólica del mercado, esta variable es, a nuestro juicio, más determinante en la fijación de los precios que la unión física de las distintas regiones. Además, los precios no dependen solamente de las condiciones internas; en gran medida están determinados por las fluctuaciones del comercio internacional. La pretensión de variar el comportamiento de los precios y la estructura de la oferta y la demanda de bienes, mediante la estrategia integradora, no parece ser muy realista.

El quinto postulado afirma que los transportes y las comunicaciones contribuyen a mejorar las economías externas<sup>67</sup> constituyéndose, por tal razón, en una infraestructura indispensable para aumentar los niveles de productividad. Sobre la bondad de los transportes como economía externa no hay discusión. La dificultad, reconocida por el Plan, estaría en su "interiorización". (Problema que también se presenta en otras economías externas como salud y educación).

El último supuesto considera que a un aumento del ingreso corresponde un incremento, proporcionalmente mayor de la demanda por comunicaciones. (Elasticidad ingreso de la demanda por comunicaciones superior a uno). A medida que mejoren los ingresos de la población, la necesidad de los transportes y las comunicaciones será mayor. El Plan propone un programa de inversiones en infraestructura con la finalidad de que el país esté preparado para responder a la demanda generada por una población con ingresos, supuestamente, más altos que los actuales.

#### **b. Desarrollo Energético y Minero**

El principal insumo del transporte es la energía. Además, el crecimiento económico, por sí mismo, implica un mejoramiento progresivo de las fuentes de energía. En el corto y mediano plazo, el país tendrá problemas en este campo ya que las posibilidades de explotación y transformación de estos recursos son todavía ineficientes. Pero en el largo plazo, Colombia está en capacidad de resolver gran parte del problema energético. Dado que sólo dentro de un período relativamente largo se verán los resultados, se invita a la austeridad presente en aras del bienestar futuro. El conflicto entre los industriales y el Estado, se origina en la inconformidad de los primeros por el papel de cenicientas que les asigna el gobierno. El sacrificio le corresponde a la industria privada; el Estado aumenta considerablemente la inversión pública, reduciendo las posibilidades de desarrollo de los empresarios particulares. La protesta de los gremios económicos nace de la consideración de dos hechos: en primer lugar, el papel secundario que

cumple la industria y la agricultura dentro del contexto del Plan de Integración Nacional y, en segundo lugar, la prelación dada por el gobierno a los intermediarios financieros.

“Sobre la necesidad de que el país disponga de una infraestructura eficiente y moderna, como se propone construirla el Plan de Integración Nacional, no abrigamos ninguna duda. Nos preocupa, sin embargo, el cambio en el orden de prioridades de atención que no solamente implicará un rezago en el desarrollo social, sino que, por la forma como está planteado el financiamiento del Plan, se logrará mediante la restricción de la actividad privada. Este es un punto que, si el gobierno no lo medita seriamente, podrá devolverse contra sí mismo cuando, restringiendo el sector real de la economía, la carencia de bienes de consumo básico se convierta en un nuevo frente de amenaza inflacionaria”<sup>68</sup>.

El alto costo del dinero, fruto de la política estabilizadora, favorece, especialmente, a los grupos financieros.

### **c. La orientación de la inversión extranjera**

Los parques industriales y en general las políticas vigentes sobre ubicación regional de las nuevas empresas, constituyen un instrumento muy expedito para orientar la inversión en forma descentralizada.

### **d., e. Financiamiento Externo y Contrapartidas Nacionales**

Los dos instrumentos: el financiamiento externo y el sistema de contrapartidas nacionales, son muy generales y su cumplimiento dependerá del comportamiento positivo de los demás mecanismos de control.

Sobre el Consejo Nacional de Descentralización, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Fondos Financieros de Desarrollo Urbano, ya hemos tenido oportunidad de expresar algunas opiniones. A pesar de no haber realizado un análisis exhaustivo de cada uno de estos instrumentos, creemos que su funcionalidad, dentro del conjunto de políticas descentralizadoras, se ha estudiado suficientemente.

#### d. *Conclusiones sobre la Autonomía Regional*

Los instrumentos que propone el Plan de Integración Nacional para alcanzar la Autonomía Regional, no son tan coherentes como aquellos que hubieran emanado de la Constituyente; sin embargo, las intenciones descentralistas del Plan coinciden claramente con la propuesta Lopista. Constatar este hecho es importante por dos razones:

En primer lugar, muestra cómo las adecuaciones que el proceso de acumulación requiere del aparato estatal, son relativamente autónomas con respecto a uno u otro gobierno. En segundo lugar, evidencia la miopía de la izquierda colombiana que después de combatir, oportuna y radicalmente, la Constituyente, acepta con pasividad la Autonomía Regional, desconociendo, aparentemente todo lo que ello implica.

Analicemos, con algún detenimiento, cada uno de estos dos aspectos<sup>69</sup>.

##### 1) *El Estado y la Autonomía Regional*

Tanto la Constitución de 1886, como las Reformas de 1936, 1945 y 1968 muestran que el Estado colombiano ha moldeado sus acciones privilegiando la función centralizadora.

Diversos hechos, discutidos antes, han replanteado este tipo de comportamiento. Cuando en su mensaje de año nuevo a la nación (1976), el presidente López hablaba de la urgencia de “modernizar” el Estado, ponía al descubierto la contradicción que se presentaba entre el Estado y los intereses del capital. Aquel no estaba cumpliendo eficientemente sus funciones al servicio de éste. La incompatibilidad entre los objetivos de uno y otro se manifiesta de manera indirecta; veñada, en muchas ocasiones, por disputas interburguesas. Las dificultades que tuvo la aprobación del Acto Legislativo mediante el cual se creaba la Asamblea Constituyente, corresponden a las divergencias que necesariamente se presentan en cualquier proyecto que comprometa las prebendas burocráticas de

los diversos grupos económicos y políticos. Ellas indican que el proceso de adecuación del aparato estatal no es fácil y, por tanto, siempre estará colmado de contradicciones. Pero, a largo plazo, mientras la crisis del régimen no llegue a situaciones límites, siempre será posible encontrar los mecanismos que articulen la actividad estatal con los intereses burgueses.

El desarrollo regional y urbano es, desde el punto de vista del capital, urgente. Por tal razón, su implementación supera los anhelos clientelistas o demagógicos de una determinada administración presidencial. A continuación mostraremos la compatibilidad que presenta el programa descentralizador con las tendencias del desarrollo capitalista nacional.

La sustitución de importaciones, basada en el principio de que el desarrollo autónomo, "hacia adentro", es más conveniente para el país, entra en crisis desde finales de la década de los sesenta. Durante los últimos años (más específicamente a partir de 1974) la estrategia económica ha cambiado: los niveles de productividad y eficiencia deben mejorar, aun a costa de los intereses de los industriales nacionales. El esquema neoliberal orienta las decisiones que sobre comercio exterior han adoptado éste y el anterior gobierno. La liberación de importaciones, al ampliar la competencia a nivel internacional, exige que los productores nacionales se enfrenten, en el mercado, con los extranjeros. Esta dinámica, supuestamente, contribuirá a bajar los precios; al mismo tiempo que mejorará los rendimientos de la industria colombiana. La liberación de importaciones coincide con determinaciones legales que facilitan la entrada de capitales extranjeros. La tendencia general parece indicar que, en el futuro inmediato, el país se integrará totalmente al mercado internacional.

Definitivamente Colombia no podrá competir con las naciones poseedoras de alta tecnología, en la producción de maquinaria pesada. A la división internacional del trabajo le ha asignado el papel de oferente de materias primas. A pesar de las reducciones que ha tenido la participación del café en el total de las exportaciones nacionales, Colombia continúa sien-

do monoexportador<sup>70</sup>. Pero esta explotación de los recursos naturales deberá realizarse, en adelante, con niveles óptimos de eficiencia. En este sentido, la consolidación del capitalismo a nivel interno es perfectamente coherente con el fortalecimiento del proceso de acumulación a nivel mundial. Dada esta situación, la desarticulación de las diversas regiones y su poco desarrollo local, se convierten en un serio obstáculo para la integración nacional. La unificación del mercado es una condición indispensable para el desarrollo capitalista. La descentralización, a través de los distintos medios que se proponen para alcanzarla, constituye la mejor estrategia para lograr el propósito unificador.

En su análisis, el PIN no diferencia el mercado de bienes de consumo final (especialmente de origen agropecuario), ni del mercado de materias primas ni del mercado de aquellos productos ligados al comercio internacional. Esta consideración indiscriminada, lleva a conclusiones generales que no tienen validez para casos específicos. Cuando se dice que el mercado nacional no está integrado, se olvida que este postulado no es cierto para el caso, por ejemplo, de los bienes salario. Detrás de este tratamiento uniforme a mercados tan disímiles, se esconden los intereses que realmente persigue el Plan con el programa descentralizador. Se trata entonces, de integrar un mercado que realmente no lo está: el de productos exportables. La adecuación infraestructural permitirá disminuir los costos de tales artículos. Los beneficiarios directos de dichas obras no serán los grupos pobres de la población, sino, muy por el contrario, las empresas multinacionales y en general, el capital extranjero. Las características regionales de las demás obras de infraestructura deben entenderse también dentro del contexto general, creado por la mayor integración del país al comercio internacional. Se habla insistentemente, por ejemplo, de la conveniencia de distribuir regionalmente los beneficios del desarrollo. Falacias como ésta ocultan el hecho, éste sí real, de que la regionalización permite una mayor explotación, no sólo de las riquezas sino también del trabajo local. Las ventajas serán finalmente para quienes detentan el

poder económico y político. La contradicción entre el crecimiento productivo y el bienestar para la mayoría de la población, no se soluciona a través de programas regionales; por el contrario, se agudiza.

Los llamados “polos de desarrollo” existentes ya en el país, representan, según el Plan, “un potencial subyacente de crecimiento y son la estructura para formular una estrategia de desarrollo, a base de la conversión de los mercados locales y regionales en uno de alcance nacional, con todas las ventajas externas y de escala que surgen de grandes mercados en expansión”<sup>71</sup>. La descentralización, como programa económico, no arranca desde cero. En Colombia existen, de antemano, polos de desarrollo relativamente dinámicos; se trata, por consiguiente, de impulsarlos y activarlos aún más.

Las “ventajas externas y de escala” no han estado, ni estarán, al servicio de los campesinos y trabajadores de la región. Ellas permitirán mejorar las tasas de rendimiento del capital y, por tanto, favorecerán los intereses burgueses.

La productividad interna mejorará como consecuencia de los mayores requerimientos técnicos exigidos por la competencia internacional. Las distintas reformas administrativas que se han propuesto para maximizar las finanzas departamentales y municipales, responden a la necesidad de elevar las tasas de rendimiento del capital a nivel interno. Por eso, además de los programas nacionales que tienen repercusiones locales, están contemplados otros cuyo origen y financiación son de carácter regional o urbano. En páginas anteriores mostrábamos que este tipo de acciones, tienen en el PIN, relativamente, poca importancia con relación al primer grupo de programas. En principio, este hecho contradice el objetivo central del Plan. No obstante, puede explicarse por dos razones: a) Mientras la reglamentación legal no sea un instrumento de operación eficaz, sería utópico lanzar propuestas demasiado específicas. b) Los encargados de planear las obras locales y de realizarlas, son los comités correspondientes a cada nivel regional. Como apenas comienzan a funcionar, no tendría sentido

que el PIN definiera, de antemano, sus necesidades y posibles soluciones. Resumiendo, la cualificación y racionalización de estas inversiones, dependerá del éxito que tengan las medidas administrativas por medio de las cuales se concede mayor autonomía a la región, al departamento y, especialmente, al municipio.

El control local, tanto de los ingresos como del gasto público, responde a tres necesidades del proceso de acumulación capitalista:

1. La presencia racional del Estado en las regiones del país, a través de una óptima planeación y de una prudente administración de los recursos, reduce los riesgos del capital al proporcionarle una infraestructura adecuada a sus necesidades, contribuyendo así a elevar las tasas de ganancia. Esta es la explicación real de la Planeación Urbana y Regional. El desarrollo capitalista en Colombia exige niveles técnicos y procesos de producción más eficientes que los de antaño; mientras que los ingresos del gobierno central sean transmitidos a los departamentos y municipios, se desestimula el régimen fiscal local y se incrementan las posibilidades de usar ineficientemente los dineros.
2. La burocracia está carcomiendo los pingües recursos del erario público. La mayor estabilidad de los gobernadores y alcaldes, ayudará a controlar, con más éxito, las diferentes asignaciones presupuestales.
3. Si los servicios municipales son atendidos oportunamente, disminuirán las tensiones sociales y se evitarán los movimientos cívicos que, en no pocas ocasiones, han causado graves perjuicios al orden público.

En síntesis, la INTEGRACION NACIONAL, eje del Plan de Desarrollo del gobierno del presidente Turbay, no es una idea genial ni del ministro de Hacienda, ni del jefe del Departamento Nacional de Planeación; es una formulación



inteligente, a pesar de sus múltiples incoherencias internas, de las nuevas tendencias del avance capitalista a nivel nacional y de algunas concreciones que la integración demanda del actual modelo de desarrollo.

La incongruencia del plan formal no demerita la racionalidad del plan real, cuando éste se analiza globalmente. Nuevamente queremos insistir en que la descentralización, en tanto no depende de las decisiones de los gobiernos en turno, es una condición inaplazable para que el país pueda cumplir el nuevo mandato del capital internacional.

## 2) *La Izquierda y la Autonomía Regional*

Si a la Autonomía Regional del PIN se le suma la Reforma a la Justicia, nos encontramos con un conjunto de medidas económicas y políticas que persiguen, básicamente, los mismos objetivos de la fallida Asamblea Constituyente<sup>72</sup>. Los diversos grupos políticos de oposición entendieron, algunos menos intuitivamente que otros, las implicaciones que tendría la Constituyente de López; pero, inexplicablemente, no han denunciado con la misma fuerza, la Reforma a la Justicia y el programa regional del PIN. Este hecho refleja, una vez más, que la administración Turbay pasará a la historia, como un gobierno altamente político, hábil en el manejo de las contradicciones y sutil en la implementación de mecanismos permanentes de represión y control.

## 6. **La estrategia social**

El otro objeto específico del PIN, además de la Autonomía Regional, es la "Nueva Política Social".

En el capítulo anterior decíamos que el Estado está dispuesto a mejorar la productividad de la inversión en el país, garantizando, de esta manera, mayores tasas de retorno para el empresario privado. Al mismo tiempo, se propone impulsar la Nueva Estrategia Social, mediante la cual se quiere, de una parte, mejorar el ingreso de las familias pobres, haciéndolas partícipes de los servicios del Estado; de otra, atender

las necesidades y problemas de la pequeña empresa, rural y urbana. La conciliación de los intereses derivados del primer objetivo del Plan con los del segundo, es la garantía de cumplimiento del doble compromiso del Estado, según la lógica burguesa: favorecer, de manera equitativa, al capital y al trabajo.

El diagnóstico reitera una y otra vez, que la inversión social ha sido ineficiente. Los recursos financieros dedicados a estos programas tienen un peso relativamente alto en el total del gasto público.

“ Los resultados de la inversión en el sector social, mirados a la luz de los recursos que el Estado le ha asignado, no son del todo satisfactorios. Desde mediados del siglo entre un 20% y un 30% del gasto del gobierno central se ha destinado a acciones en este campo. Más aún, al tener en cuenta los recursos de naturaleza tributaria pero con destinación específica que reciben diversas agencias estatales y privadas para programas sociales, la participación del gasto social se elevaría a un 50% de los recursos totales del Estado, superando ampliamente la participación de los recursos destinados al fomento económico”<sup>73</sup>.

“Sin duda es el sector social el ejemplo clásico de una ineficiente asignación de los recursos que justifica la formulación de varias de las políticas básicas del nuevo plan. Es en éste, más que en ningún otro sector, donde se cumple la premisa de que la abundancia de recursos no garantiza el desarrollo y que más bien los diagnósticos y las políticas son lo fundamental. Como ya se ha mencionado, durante los últimos años el gobierno ha concedido la primera prioridad presupuestal al conjunto de la educación, la salud y el bienestar. Pero la falta de un diagnóstico preciso y de una orientación adecuada de los recursos, llevó a que este esfuerzo presupuestal no se tradujera en el mejoramiento esperado de la calidad de la vida de la población”<sup>74</sup>.

“El objetivo último de esta política es el logro de la mayor eficiencia de la inversión social. Aunque este ha sido el deseo implícito de todos los planes, en este caso representa un compromiso consciente del Estado que se traduce en una estrategia general diseñada, fundamentalmente, para elevar la productividad de la inversión”<sup>75</sup>.

Además de la falta de un diagnóstico preciso y de una orientación de los recursos, el Plan añade otra posible causa de la ineficiencia: concebir la acción social como un asunto moral y no económico.

“En general, parece prevalecer la concepción de que la asignación de la inversión en el sector debe manejarse exclusivamente con un criterio de justicia social, independientemente de cualquiera consideración de eficiencia”<sup>76</sup>.

Los programas sociales del PIN son: Educación, Salud, Programa de Alimentación y Nutrición, PAN, Integración de Servicios y Participación de la Comunidad, IPC, Atención al Menor y Atención al Sector Informal. (Política de Trabajo y Seguridad Social). Aunque el Desarrollo Rural Integrado, DRI, no se incluye específicamente como un programa social, nosotros los incluiremos dentro de tal categoría por razones que más adelante se explicarán.

En la primera parte de este trabajo decíamos que el Estado ha venido insistiendo, de una u otra manera, durante los tres últimos planes de desarrollo, en la importancia que tiene disminuir la brecha entre ricos y pobres. La estrategia social cumple, a nuestro modo de ver, un doble papel: de una parte, persigue mejorar la distribución del ingreso; de otra, busca elevar los niveles de eficiencia de las pequeñas unidades de producción, tanto urbanas como rurales.

Para cumplir el primer objetivo, el Estado se acerca a los “pobres” a través de la educación, la salud y los programas PAN, IPC y Atención al Menor<sup>77</sup>.

La segunda meta coloca al gobierno frente a las pequeñas empresas de producción; el DRI atiende las unidades rurales y la estrategia de atención al Sector Informal, abarca las industrias urbanas.

La insistencia del PIN en la productividad de estas acciones, parece supeditar el alcance redistributivo de los programas, al logro de la racionalidad y la eficiencia. ¿Hasta dón-

de puede ser rentable la inversión social? Esta es la pregunta que trataremos de responder a lo largo de las páginas siguientes.

#### a. *Definición de la Población Objeto*

Los programas sociales realizan acciones cuyos beneficiarios son bastante heterogéneos. Peor aún, al interior de cada programa no es fácil determinar, finalmente, quiénes serán los usuarios de dichos servicios.

A pesar de la indefinición y ambigüedad de la categoría "social", el gobierno insiste en incluir bajo esta denominación unos programas cuyo único elemento común es, aparentemente, la atención a los pobres.

El supuesto teórico implícito es dualista; de acuerdo con esta visión, hay un grupo de personas "no integradas" (o integradas solo parcialmente), al sistema económico, que deben ser vinculadas al proceso productivo. Siguiendo esta lógica, se llega entonces a distinguir dos clases de economía: una formal, con condiciones técnicas "modernas" y otra, informal, caracterizada por bajos niveles de productividad y una relación capital/trabajo considerablemente inferior a la que presentan los sectores avanzados de la economía. Dentro de este contexto, la importancia que da el PIN a la pequeña producción urbana, constituye un aporte loable, si se tiene en cuenta el desconocimiento sistemático de que venía siendo objeto este grupo de unidades productivas, no sólo por los planes de desarrollo anteriores<sup>78</sup>, sino también por la estadística oficial<sup>79</sup>. Parece que este grupo de la población abarca el 45% de la fuerza de trabajo ocupada.

#### b. *Intervención del Estado en el Campo de "lo Social"*

La participación del Estado en el campo social tiene como finalidad, mitigar las diferencias generadas por el desarrollo capitalista entre explotados y explotadores. La distinción entre lo "social", lo "económico" y lo "político", no es absoluta; la intervención del Estado en cualquiera de estas tres

áreas, incide necesariamente en el conjunto. Como indicábamos antes, lo social tiene connotaciones muy claras en el país. Se refiere al mundo de los pobres, al grupo de los marginados. Las contradicciones del crecimiento económico burgués implican que mientras más avanza el capitalismo, la desigualdad entre ricos y pobres aumenta. El Estado, como garante del bienestar general, participa en la solución de la crisis. Su acción debe compensar, de alguna manera, los desequilibrios originados por la lucha permanente entre el capital y el trabajo. En Colombia se reconoce explícitamente que el desarrollo económico no garantiza por sí sólo, una mayor distribución del ingreso. Se opta entonces, por atender a los pobres antes que ellos pierdan la paciencia.

c. *“Lo social”, “los pobres” y “lo informal”*

Antes señalábamos cómo lo “social” se identifica con “los pobres”, ahora mostraremos que ambos conceptos se subsumen bajo “lo informal”.

La intercambiabilidad de estas categorías refleja las contradicciones del Plan en esta materia. Numerosos estudios realizados en el país dan pie para diferenciar “lo informal” de “los pobres”.

François Bourguignon<sup>80</sup> a partir de la encuesta sobre fuerza de trabajo realizada por el DANE en 1979 en siete ciudades colombianas, trata de definir y medir estadísticamente la pobreza en Colombia. Inicialmente calcula un estándar de pobreza absoluta basado en el gasto de alimentos; según este autor, el 59% de las familias urbanas son pobres. Posteriormente intenta ubicar los niveles más bajos de ingreso dentro de la estructura económica. La conclusión del autor es que no puede identificarse sector informal con pobreza. De acuerdo con sus cálculos, el 42.1% de los pobres están en el sector moderno y el 47.9% en el tradicional. “. . . aun cuando la pobreza predomina ligeramente en el sector tradicional, está lejos de que se pueda asociar exclusivamente con ese sector”.

Siguiendo una metodología similar a la de Bourguignon, el CINEP, sobre una muestra de 350 trabajadores vinculados a empresas de menos de diez, encuentra que sólo el 30.8% son pobres. Es decir, más del 69% de los obreros que laboran en este tipo de industrias, superan el "límite de pobreza individual".

El segundo error del PIN está en tratar de caracterizar, como realidad homogénea, "lo informal". Esta pretensión se desprende de la concepción dualista de la economía que alimenta al Plan. Si aceptamos, en gracia de discusión, el término informal, el PIN debería distinguir, por lo menos, en qué momento se dirige a los individuos como consumidores —PAN e IPC— y cuándo se refiere a ellos como productores —DRI, Atención al Sector Informal—.

No es posible, por tanto, identificar en el mismo grupo a personas con intereses tan diversos. Además, la informalidad en cada sector económico —primario, secundario y terciario— presenta características particulares.

La confusión teórica del gobierno no es un buen principio para formular políticas coherentes y eficientes.

#### d. *Educación*

La finalidad de la educación, en cualquiera de sus modalidades, es formar los recursos humanos, desde el punto de vista técnico e ideológico, de tal manera que sirvan a los intereses productivos de una organización socio-económica.

La teoría del capital humano demuestra que la educación mejora la productividad del trabajo y, por ende, el salario. Desde dicha perspectiva, la educación en Colombia ha cumplido, con relativo éxito, este objetivo<sup>81</sup>.

Los diversos estudios empíricos confirman las hipótesis formuladas por los teóricos del capital humano. Si a esto se añade el mayor cubrimiento de la educación, tendremos como resultado una tendencia ascendente de los niveles de produc-

tividad. Parece que la movilidad ocupacional es muy poco flexible en el país; este hecho es un obstáculo para que los incrementos en productividad se reflejen en el salario. Los requerimientos educativos exigidos por la empresa para una ocupación, van siendo, cada vez más, más altos, sin que ello implique cambios en la estructura salarial; por tanto, el sistema productivo compensa en forma decreciente, la inversión en educación. En términos sencillos, esto significa que si anteriormente un bachiller podía ser contador, hoy, esta ocupación exige título universitario, a pesar de que el salario permanece constante, en términos relativos, en ambas situaciones.

Podemos concluir entonces, que aunque el principio general según el cual la educación incide en el salario, a través de la productividad, se mantenga, la rigidez de la estructura ocupacional impide que la persona por el sólo hecho de estudiar uno o dos años más, mejore significativamente su ingreso. Los diferenciales de salario son claros entre primaria, secundaria y universitaria, pero cuando se analiza cada grupo en sí mismo, es muy difícil sacar conclusiones suficientemente válidas.

Estos análisis muestran que la sola educación no cumple una función redistributiva, a pesar de que influye directamente sobre la productividad de la empresa. El sistema capitalista cualifica la mano de obra; de esta manera la explota más eficientemente y, finalmente, no le reconoce salarialmente su mayor contribución al proceso productivo.

Semejantes resultados se constatan en las pequeñas empresas urbanas. Este grupo de unidades de producción, a pesar de formar parte del llamado sector informal, se comportan frente a la educación con la misma racionalidad de la mediana y gran empresa. Esto quiere decir que aun dentro de la lógica neoclásica, no se puede hablar, como lo hace el PIN, de dos economías: formal e informal<sup>82</sup>.

#### e. *Salud*

Los programas de salud son indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo. En líneas generales, la ac-

ción del Estado en este campo ha sido muy ineficiente, como lo reconoce el PIN.

El Plan quiere ampliar los servicios de salud y seguridad social a los trabajadores de las pequeñas unidades productivas urbanas.

Por último, no se insinúa ninguna solución a los graves problemas que afectan al Instituto de los Seguros Sociales, principal ejecutor de los programas de salud.

#### f. *Atención al Sector Informal*

Por razones de tipo analítico hemos incluido aquí los programas PAN, IPC, la Política de Trabajo y Seguridad Social y el DRI. Realmente el Plan de Integración Nacional considera que la atención al Sector Informal es sólo una parte de la Política de Trabajo y Seguridad Social.

Aunque el DRI formalmente no es un programa social, tiene todas las características que les son propias a éstos. Su análisis, en conjunto con las demás acciones del gobierno, facilita la comprensión de las actividades económicas y políticas que ha tomado el Estado en el campo de lo social.

#### 1) *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*

“El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, PAN, se concibe como una estrategia para mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana y, particularmente, la de los grupos más vulnerables, mediante un conjunto de acciones ejecutadas integrada y coordinadamente por más de 18 entidades del Estado, con la vinculación del sector y de la producción privada y la participación amplia y decidida de las comunidades beneficiadas”<sup>83</sup>.

El PAN quiere mejorar la nutrición de la población colombiana, sin preocuparse por considerar, de antemano, el estado de los ingresos de sus posibles beneficiarios. Los problemas de alimentación se analizan sin tener en cuenta la vinculación de estas personas con el proceso productivo. El desarrollo económico depende de la nutrición, cuando lo lógico sería suponer que ésta es condicionada por aquel.



Mientras que esta causalidad no se plantee en el sentido macroeconómico correcto, no será posible obtener resultados estructurales realmente eficientes.

## 2) *Integración de Servicios y Participación de la Comunidad*

“El Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria, IPC, es un conjunto de acciones de distintas entidades del Estado, dirigidas y coordinadas por la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia, cuyo fin es mejorar las condiciones de vida de la población marginada de 23 ciudades intermedias del país”<sup>84</sup>.

Aunque el IPC se basa en el mismo principio integral del DRI, la clase de personas que atiende y el tipo de acciones que realiza son harto diferentes. Con respecto a la población objeto, el IPC está pensando principalmente para atender a los desocupados y familias pobres que viven en las ciudades. Con relación a las acciones, este programa tiene múltiples actividades que van desde la capacitación técnica hasta la oferta indiferenciada de servicios.

Realmente la información disponible para hacer una evaluación juiciosa es muy pobre. A pesar de ello parece improbable convertir en eficiente un programa cuyos objetivos e instrumentos no están claramente definidos.

## 3) *Desarrollo Rural Integrado*

“El Programa DRI es el instrumento mediante el cual se ejecuta la política de desarrollo en el sector tradicional, para el logro de dos objetivos fundamentales, a saber:

- a. En lo económico, el aumento de la producción para lograr la estabilización y, eventualmente, reducción de los precios reales de alimentos de consumo masivo.
- b. En lo social, aumentar la oferta de servicios públicos que solucionen las necesidades básicas de los sectores campesinos, contribuyendo en forma decisiva al mejoramiento del ingreso y de la distribución de las oportunidades económicas”<sup>85</sup>.

El programa comenzó en 1976, la primera fase terminará en diciembre de 1981; la segunda (que amplía el programa a otros departamentos) comenzará a ejecutarse parcialmente, en el segundo semestre de 1980.

A principios de la década de los setenta cuando McNá-mara, en representación del Banco Mundial, propone conservar la forma parcelaria a través de programas integrales de desarrollo, está reconociendo dos fenómenos inherentes a las formaciones sociales dependientes:

- a. La permanencia en el tiempo de pequeñas unidades de producción agraria.
- b. El papel fundamental que ellas desempeñan en estas formaciones sociales.

Puesto que estas formas productivas no se terminarán en el corto plazo, es conveniente mejorar su productividad, de tal manera que sin perder su fisonomía, cooperen al desarrollo capitalista. Diversas interpretaciones, oficiales y marxistas<sup>86</sup>, coinciden en señalar la compatibilidad de este programa con las necesidades del desarrollo del agro colombiano.

Las evaluaciones oficiales del programa insisten demasiado en los aspectos administrativos y en la integración de las diferentes entidades gubernamentales; este enfoque descuida los análisis comparativos de productividad y rentabilidad.

En síntesis, el programa de Desarrollo Rural Integrado es coherente con el modelo de acumulación y en algunos casos ha sido realmente eficiente.

#### 4) *Política de Trabajo y Seguridad Social*

Se compone de la Política Laboral y la Política de Fomento para el Sector Informal de la economía. La primera pretende:

- a. Lograr un crecimiento rápido y sostenido del empleo.
- b. Aumentar la productividad y, por esa vía, el ingreso real de los trabajadores<sup>87</sup>.

Los instrumentos nos parecen demasiado voluntaristas, en la medida que no consultan su viabilidad real.

La segunda política es descrita así por el PIN:

“El dinamismo del sector moderno de la economía en materia de generación de empleo, fruto de altas tasas de crecimiento del PIB, ha contribuido en forma importante al notable aumento del empleo durante los años setenta... Sin embargo, el llamado ‘sector informal’, lejos de disminuir su participación en el mercado laboral, viene creciendo, en términos de empleo, a una tasa similar a la del resto de la economía, aunque rezagándose cada vez más con respecto al sector moderno en lo referente a las condiciones económicas y sociales que ofrece a sus trabajadores. En la actualidad aproximadamente un 40% de los empleos urbanos muestra uno o más de las siguientes características: salario inferior al mínimo legal, largas jornadas laborales, ausencia de prestaciones y malas condiciones de trabajo. El empleo con estas características es asimilable al sector informal urbano... se ha considerado conveniente diseñar una política dirigida a fomentar y apoyar las actividades económicas viables del sector informal y a elevar la productividad de los trabajadores a él vinculados”<sup>88</sup>.

Ya tuvimos oportunidad de comentar este tipo de diagnóstico de “lo informal”. En las líneas siguientes nos referiremos al objetivo central del programa: elevar la productividad de los trabajadores vinculados a él.

Se parte del supuesto, sin que medie ninguna justificación, de que el sector informal no es productivo. Todo, utilizando información indirecta, muestra que “las firmas grandes son mucho menos eficientes que las pequeñas”<sup>89</sup>.

Estudios de CINEP sobre esta materia permiten concluir que aunque la productividad por trabajador es menor en la pequeña industria, la productividad por peso pagado es sorprendentemente mayor. Además, la tasa de transformación de la materia prima en producción bruta es muy similar. Estas relaciones indican, por lo menos, que no puede suponerse una productividad inferior en la pequeña industria, hasta tanto no se especifique el significado y el valor de cada categoría.

Con respecto a la concepción que inspira esta estrategia, creemos, como en el caso del DRI, que ella responde claramente a una necesidad del desarrollo capitalista; por tanto, tiene las condiciones objetivas para ser eficiente.

El último programa social es el de Atención al Menor, su articulación dentro del conjunto del PIN es muy oscura. Creemos, por tanto, que ni siquiera vale la pena formularse la pregunta sobre su rentabilidad.

#### g. *Conclusiones sobre la Estrategia Social*

Como señalábamos al finalizar el estudio de la Autonomía Regional, a pesar de las múltiples incoherencias internas del plan formal, el Estado ha captado, inteligentemente, el derrotero que debe seguir en materia de acción social. Invita a considerar con seriedad dos problemas:

- a. La ineficiencia del gasto público en los diversos programas sociales.
- b. La importancia que tiene para el capital la permanencia de las pequeñas unidades de producción y de distribución.

El diagnóstico es acertado. No obstante, las soluciones propuestas son ingenuas y parecen ignorar las contradicciones videntes que, sin duda, las llevarán al fracaso en muchas de sus aplicaciones.

En el peor de los casos, la presencia demagógica del Estado en las llamadas "zonas marginadas" se mantendrá, atenuando así la contradicción capital-trabajo.

## B. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL PLAN DE INTEGRACIÓN NACIONAL

Este capítulo es importante porque el gobierno, desde antes de la formulación del Plan, ha venido insistiendo en la conveniencia de identificar los objetivos del PIN con la actual

política económica. A pesar de que en el Plan se afirma que éste es compatible con la estrategia estabilizadora impulsada por el presidente Turbay, algunos comentaristas opinan que dicha afirmación es falsa.

Comencemos citando al PIN:

“Lo que se ha asegurado es que entre el Plan y la política económica exista suficiente flexibilidad y complementariedad como para que bajo condiciones normales y previsibles ambos puedan ser cumplidos. En esencia lo que se ha hecho es construir un esquema general macroeconómico en el que funcionan entrelazados tanto los objetivos del mediano y largo plazo del Plan de Desarrollo como las metas de corto y mediano plazo de la política económica”<sup>90</sup>.

Eduardo Wiesner, casi un año después de lanzado el Plan, al tratar de responder a las continuas críticas que se hacían al PIN por su carácter inflacionario, reduce el problema a una disputa por el “margen monetario”.

“Probablemente la principal razón real por la cual se acusa de inflacionario al Plan es porque éste hace especial énfasis en la mayor inversión pública para fines económicos y sociales y posiblemente algunos sectores preferirían que la utilización que así se hace del “margen monetario” tuviera una destinación distinta. Quizá ellos encontrarían más aceptable el que tal margen se dedicara, al menos parcialmente, a proveer de mayor crédito —o de menor restricción— a una u otra actividad. Si tal fuere el caso, la discusión sobre los supuestos efectos inflacionarios tendría como base legítimas diferencias entre las motivaciones de los críticos y las prioridades del gobierno. Aquellos buscan mayor liquidez y el gobierno quiere que se hagan obras públicas y se mejore la infraestructura social”<sup>91</sup>.

Antes de entrar de lleno en la discusión, es conveniente repasar ligeramente los antecedentes de la política económica, con el fin de entender la preocupación gubernamental por la estabilización.

En páginas anteriores decíamos que el nuevo modelo de desarrollo se funda en la apertura de la economía al comercio internacional; reemplaza a la sustitución de importaciones que entró en decadencia a finales de los años sesenta. El presidente

López es partidario de las tesis neoliberales, según las cuales, el Estado debe facilitar, hasta donde sea posible, la libre competencia. Esta economía se conoce con el nombre de “abierto”, en contraste con la sustitución de importaciones que privilegiaba el crecimiento hacia adentro, favoreciendo los intereses “nacionalistas”.

Las principales características de una economía abierta son:

1. La promoción de la competencia, tanto interna como externa. Teóricamente el Estado no prefiere a ningún sector en especial, puesto que todos participan en el mercado con los mismos privilegios y con idénticas obligaciones. Finalmente se alcanzaría un crecimiento balanceado y paralelo de todos los sectores económicos.

“La limitada competencia interna, fruto del tamaño del mercado, y la protección contra la competencia externa, que ha estimulado la sustitución de importaciones, han permitido en ocasiones que los consumidores colombianos se vean obligados a pagar notables sobrepuestos sobre los niveles de otros países. Los recargos de los precios domésticos no se explican en todos los casos por ineficiencia en la producción nacional: muchas industrias que están en capacidad de exportar venden a mayores precios en el mercado doméstico que en el internacional”<sup>92</sup>.

2. Sin eliminar totalmente la sustitución de importaciones, se hace énfasis en la promoción de exportaciones. Una opción de esta naturaleza debe reflejarse en un incremento de la producción doméstica. Los incentivos especiales a las importaciones no pueden ser incompatibles con una sana libertad de mercado.
3. La tasa de cambio, mecanismo regulador de muchas de las operaciones de comercio exterior, debe ser competitiva en términos reales. Los precios internos y externos de los distintos bienes deben expresar las condiciones objetivas del mercado.

4. Con el fin de obtener los recursos necesarios para invertir en el sector exportador, la sociedad debe mejorar su capacidad de ahorro.

Para ser coherente con la política neoliberal, el gobierno orienta el mercado de capitales en esa misma dirección. La compatibilidad entre las medidas monetarias y las necesidades del sector real de la economía, se logra gracias a la "Reforma Financiera" de 1974 que "buscaba crear las condiciones para el funcionamiento eficiente y libre del mercado financiero"<sup>93</sup>, de tal manera que el crecimiento de los medios de pago se acomode al desarrollo de la economía. Esta armonía de intereses entre el mundo real y el monetario incide en mayores niveles de productividad. No obstante, es necesario vigilar que el mercado canalice el capital hacia los sectores más productivos sin que éstos sean, necesariamente, los más protegidos.

Las medidas más importantes de la Reforma fueron:

- Libertad de mercado, tendiente a que el crédito sea suministrado en mayor proporción por los intermediarios financieros, reduciendo así la importancia del Banco de la República.
- Supresión de las restricciones de crédito a los bancos.
- Se elimina la distinción entre encaje elevado y reducido, entre cartera ordinaria y de fomento.
- Se busca que las tasas de interés reflejen las condiciones del mercado<sup>94</sup>.

El proceso de liberalización del mercado financiero choca con la bonanza cafetera de 1975. El aumento de las reservas internacionales implica cambios en la política monetaria; a finales de 1975 y comienzos de 1976 el gobierno hace considerables esfuerzos por reducir los medios de pago. Efectivamente, las medidas tomadas por la Junta Monetaria, con respecto a 1974, constituyen una auténtica "contrarreforma". A finales del año 1976, como el crecimiento de los medios de pago

continuaba siendo alto, el gobierno impone controles más radicales. Por ejemplo, la resolución 2 de febrero de 1977 impone nuevamente el encaje marginal del 100% sobre saldos a 31 de enero. A pesar de todas estas restricciones, el aumento del nivel de precios llega a ser del 43% en el primer semestre de 1977. Cifra sin precedentes en la historia del país.

La compleja situación social de estos años, acompañada de altísimas tasas de inflación, crea un problema sumamente difícil al gobierno. El período que comienza a mediados del año 1975 y que termina con el paro cívico de septiembre de 1977, se caracteriza por la permanente agitación laboral. Recuérdese, por ejemplo, los paros de bancarios, Hacienda, Educación, Riopaila, Vanitex, Seguros Sociales, Sofasa, entre otros.

Las principales medidas correctivas que se tomaron, fueron: en primer lugar, desacelerar los ingresos de divisas e impulsar los giros al exterior. Para conseguir esta meta se controlaron las tasas de cambio e interés. En segunda instancia, se retrasó la monetización de las divisas mediante el Certificado de Cambio. Esta decisión que implicó para la mayoría de las exportaciones una revaluación, tuvo repercusiones especiales sobre las exportaciones menores. En tercer lugar, el gobierno disminuye los gastos de inversión. Mientras que en 1970 la inversión del presupuesto nacional, con respecto al PIB, había sido de 5.4%, en 1978, con fruto de la política contraccionista, sólo tuvo una participación del 3.3%<sup>95</sup>. La cuarta solución consistió en la importación masiva de alimentos y otros bienes de consumo.

El éxito gubernamental en su política anti-inflacionaria, aunque parcial, fue significativo. Es así como al final del año, el crecimiento de los precios disminuyó al 30%. De haberse mantenido la tendencia que traían en junio, ésta tasa hubiera sido, por lo menos, del 60%.

Desde el día de su posesión, el presidente Turbay expresó su acuerdo con las líneas generales de la estrategia econó-



mica seguida por el gobierno anterior. El desarrollo del país debe realizarse a partir de dos elementos fundamentales:

1. El incremento de la productividad,
2. El control de la inflación.

La consecución de estos dos objetivos, simultáneamente, no ha sido fácil. A pesar de haberse obtenido un relativo éxito en el control de los precios, el crecimiento del PIB presenta tasas descendentes desde 1978. En este año aumentó, con relación a 1977, en 8.9%; el dato de 1979, aunque es todavía provisional, oscila entre 4.5% y 5.1%; la cifra de 1980, según algunos analistas es de 3%<sup>96</sup>, según Turbay es de 4%<sup>97</sup>.

Parece que se ha dado prelación al manejo contraccionista de los medios de pago, dejando en lugar secundario el fomento de la actividad productiva. Además de las determinaciones que en materia de política monetaria ha tomado el gobierno, se ha impulsado, conjuntamente, otro tipo de medidas encaminadas a elevar la productividad, tales como la liberación de importaciones, la promoción de exportaciones y la ley de alivio tributario.

### **1. Incremento de la productividad**

*La liberación de importaciones* continúa el proceso iniciado por el presidente López. La apertura al mercado internacional implica que las empresas nacionales deben competir, en igualdad de condiciones, con las extranjeras. Con el logro de este objetivo se consigue un doble beneficio: el aumento de la productividad de la industria colombiana y la reducción de los precios internos, gracias al aumento de la oferta. Esta apertura de la economía ha sido un proceso tortuoso. Las medidas proteccionistas todavía no pueden eliminarse completamente; por este motivo, las decisiones se han tomado con cierta cautela. A pesar de las dificultades, la tendencia general apunta hacia la búsqueda de los instrumentos que faciliten la liberación de importaciones.

*La promoción de exportaciones.* Los principales incentivos anunciados por el gobierno en 1978, fueron:

- Proexpo concederá créditos hasta el 100% para la formación de nuevas plantas productoras de bienes exportables, con plazos amplios e intereses blandos. Anteriormente esos créditos sólo llegaban a financiar un máximo de 80%.
- Se establecerán líneas de transporte marítimo hacia los países del Caribe.
- Se simplificarán los trámites de exportación, tanto en el INCOMEX como en la Dirección de Aduanas.
- Se ampliará el CAT<sup>98</sup>.
- Se intensificará el proceso de devaluación<sup>99</sup>.

La última medida, además de promover las exportaciones, propicia la salida de capitales especulativos del país, en la medida que una mayor devaluación compensa las diferencias entre las tasas de interés interna y externa.

*La Ley de Alivio Tributario.* A diferencia de la Reforma Tributaria de 1974, la Ley de Alivio Tributario favorece las rentas del capital a costa de las rentas de trabajo<sup>100</sup>. La ley está compuesta de siete capítulos, entre los cuales destacamos los siguientes:

- Estímulos Tributarios: se elevan, con respecto a la legislación existente, los descuentos por gastos de arrendamiento, salud y educación. El tratamiento que se da a las pensiones de jubilación e invalidez es más benigna. Además, aumenta el descuento por retención sobre salarios.
- Ganancias Ocasionales: las variaciones con respecto a 1974 consisten en:
  - a. El activo fijo puede ajustarse en un 100% de la tasa de inflación cada año. Esto significa que las ganancias

se reducen pues no están sobrevaloradas por el aumento en el nivel de precios.

- b. El impuesto es independiente de la renta, sólo se contabiliza el monto de la ganancia.
  - c. Introduce exenciones considerables; una de ellas toca con las ganancias ocasionales, siempre y cuando éstas se reinviertan. Pretende la reforma estimular, por esta vía, la capitalización permanente de las empresas.
- Ganadería: Se modifica la manera de valorizar el inventario ganadero, el costo de los semovientes se iguala al precio de mercado de éstos.

Se desprende de las consideraciones anteriores que la Reforma Tributaria del 79 cumple perfectamente con el objetivo de favorecer los intereses del capital. Desafortunadamente, si estas determinaciones fiscales no están acompañadas de otros estímulos a la inversión (tasas de interés, por ejemplo), difícilmente rendirán todos los frutos esperados.

## 2. Control de la inflación

La inflación, decíamos en páginas anteriores, puede regularse a través de mecanismos de carácter cuantitativo o de tipo estructural. Las primeras dan mucha importancia al control de la oferta monetaria y de las tasas de interés; las segundas, prefieren actuar sobre variables como el empleo, la demanda agregada, el ingreso (política fiscal) y el gasto público. El ministro García Parra, a pesar de no declararse monetarista<sup>101</sup>, da prelación a los controles cuantitativos. Con una visión, quizá demasiado optimista de su gestión, considera que los “signos vitales de la economía —al finalizar el año 80— son sanos”<sup>102</sup>. Uno de ellos es la reducción de la tasa de expansión monetaria, que pasó de un 32.8% entre octubre del 78 y octubre del 77 a 18.8% entre octubre del 80 y octubre del 79.

“En resumen, el análisis que hemos hecho, nos indica que en los últimos dos años hemos adelantado una política consistente, balanceada y principalmente efectiva. Consistente, porque las medidas

han obedecido y se han movido dentro de un marco conceptual adecuado y conocido por el país. Balanceada, en el sentido de que no hemos recargado excesivamente el costo de la estabilidad en un sector o en unos pocos sectores. Y efectiva, porque así lo demuestran las cifras en todos los campos”<sup>103</sup>.

Es conveniente hacer un recuento, muy rápido, de los instrumentos que se utilizaron para lograr, según García Parra, estos óptimos resultados.

*Operaciones de Mercado Abierto (OMA)*. Las OMA se vienen realizando a través de los Títulos de Participación; estos papeles, de alta rentabilidad, son ofrecidos por el gobierno con la finalidad de incentivar el ahorro, contrayendo así, la masa monetaria.

*Encaje Bancario*. El encaje bancario restringe la expansión monetaria en la medida que limita las posibilidades de préstamo que tienen los bancos. Dependiendo de las condiciones, la Junta Monetaria fija el porcentaje de dinero que debe ser congelado, sobre los depósitos en cuenta corriente. (Actualmente es del orden del 50%). A raíz de la crisis inflacionaria vivida durante el gobierno de López, se introduce un nuevo tipo de encaje muy restrictivo, llamado “encaje marginal”, que debía congelar el 100% del dinero adicional que recibieran los intermediarios financieros a partir del 31 de enero de 1977. Este encaje se mantiene hasta el 30 de enero de 1980. En esta fecha se expide la resolución núm. 8 de la Junta Monetaria que introduce las primeras modificaciones tendientes a eliminarlo. El encaje marginal tenía la función de controlar parte de la emisión secundaria generada por los intermediarios financieros. La escasez de dinero condujo a una elevación de las tasas de interés; con el fin de frenar un poco este proceso, la Junta Monetaria comienza el año con resoluciones encaminadas a desatar algunas restricciones monetarias.

*Tasa de Cambio*. Además de tener una influencia directa sobre las exportaciones —devaluación— o sobre

las importaciones —revaluación—, la tasa de cambio es útil para controlar la entrada y salida de capitales. Por último, la relación entre precios internos y externos, determinada por la tasa de cambio, tiene incidencias sobre la inflación.

### 3. ¿Control de la Inflación o Inversión?

La conclusión más obvia parece ser que el desarrollo de la inversión se ha sacrificado en aras del control de los medios de pago. De acuerdo con la ortodoxia cuantitativa, la disminución de la masa monetaria encarece el costo del dinero, elevando las tasas de interés. A través de los Títulos de Participación, el gobierno se propone reducir la cantidad de moneda; con el fin de atraer los ahorros individuales, estos papeles ofrecen una rentabilidad, comparativamente mayor a la vigente en el mercado de capitales. El resultado del proceso es doble: de una parte, contraen los medios de pago y, según el principio cuantitativo, el costo del dinero aumenta y las tasas de interés suben; de otra parte, introduce en el mercado unos papeles con mayor rentabilidad que halan hacia arriba los demás tipos de interés existentes en la economía. Como consecuencia, las dos tendencias conducen a un encarecimiento del dinero que desestimula la inversión.

Estos hechos han implicado un fortalecimiento de los intermediarios financieros a costa de los productores y comerciantes nacionales. El documento que recientemente publicaron los gremios, expresa con bastante claridad esta contradicción. Aparentemente el gobierno no pretende variar su política estabilizadora para impulsar la inversión privada<sup>104</sup>.

El Estado se encuentra ante la disyuntiva de continuar apoyando los intereses del capital financiero por un lado, o de inclinar sus preferencias hacia alguno de los sectores productivos, por el otro. Parece que en el mediano plazo continuará favoreciendo a los primeros.

#### 4. ¿Es inflacionario el PIN?

Después de haber señalado las tendencias generales de la política económica del gobierno, debemos resaltar un aspecto importante: la coherencia de las propuestas de largo plazo, impulsadas por el PIN, con las decisiones monetarias tomadas durante estos dos años, caracterizadas por sus repercusiones de corto plazo. Se trataría entonces de verificar la compatibilidad de las actuales medidas estabilizadoras con la expansión monetaria generada por la inversión pública.

La gran estrategia de inversión en infraestructura no puede cumplirse sin el endeudamiento externo. Colombia es un país muy atractivo para los bancos internacionales porque además de tener un sistema "democrático" relativamente estable, presenta un crecimiento económico aceptable, superior al de la mayoría de los países latinoamericanos.

Cuando Colombia se presenta al "Grupo de Consulta de París", en el mes de julio de 1979, el considerable monto de reservas internacionales constituye un factor más de confianza frente a los bancos. El gobierno consiguió autorización para ampliar la deuda pública externa en \$ 5.938 millones de dólares. Según cálculos de Clemente Forero, cada familia colombiana estará debiendo a los prestamistas internacionales, una cantidad superior a los \$ 50.000, sin contar intereses, comisiones de compromiso y las demás prebendas que suelen venir atadas a este tipo de préstamo.

Junguito y Ospina<sup>105</sup> se toman el trabajo de sumar las partidas de los diversos programas de inversión. Después de descontar los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda y algunas dobles contabilizaciones, llegan a la conclusión que la inversión contemplada en el PIN no es de 950.000 millones (cifra dada por el gobierno), sino de 725.000 millones. Si el Estado colombiano quiere cumplir estos propósitos de inversión, ésta debe crecer a una tasa de 19% anual. La participación del crédito externo pasará de 22% en el período 75-78 al 37% en el período 79-82. La

financiación de los programas de inversión no es clara en el PIN. Los autores hacen un análisis de la capacidad de ahorro del gobierno central; las tasas de crecimiento del ahorro durante el período 75-78 como resultado de la Reforma Tributaria y la poca inversión, además de la Bonanza Cafetera, llevan a presuponer que el gobierno central no tendrá problemas para cumplir con los aportes que le corresponden. Por el contrario, el sector público tendría un faltante de \$ 109.000 millones con respecto a lo previsto por el PIN. Para subsanar esta brecha el gobierno no se inclinaría ni por una elevación de las tarifas de los servicios públicos, ni por una reforma fiscal. Ante este hecho lo más inconveniente sería la elevación de los impuestos departamentales y municipales y la reducción de los gastos administrativos.

Si el PIN pretende ser coherente con la política actual de estabilización debe: o reducir el monto de inversiones, o buscar instrumentos que garanticen el ahorro interno.

Ante el costo político de esta última opción, el gobierno sólo queda con la alternativa de cumplir parcialmente el programa de inversiones.

Los comentarios anteriores indican que si el crédito externo es la fuente última de financiamiento, su efecto inflacionario sólo podrá contrarrestarse con las operaciones de mercado abierto. El efecto que sobre la oferta monetaria tiene un mayor control del encaje bancario parece ser muy reducido; dan fe de este hecho las pocas repercusiones que ha tenido sobre la tasa de interés y en general, sobre la expansión del dinero, la eliminación del encaje marginal del 100%. Finalmente, la tasa de cambio, el otro mecanismo que incide sobre la inflación, es sumamente complejo de manejar y apenas se empiezan a estudiar en Colombia las repercusiones que tiene sobre el nivel de precios.

De todas maneras, la reducción de la cantidad de moneda repercutirá sobre la tasa de interés y el costo de oportunidad del dinero, requerido por la inversión pública, será

muy alto para el sector privado. Por esta razón, el control monetario no puede ser tan estricto como lo requeriría un freno real de la espiral alcista de los precios. Como consecuencia, la inflación presentará tasas de crecimiento mayores.



### III

## EL PIN: CONCRECIÓN DE UNA NUEVA FORMA DE REPRODUCCIÓN DE LAS RELACIONES SOCIALES

En las páginas introductorias de este ensayo, hacíamos referencia a la teoría del bienestar y al papel consensual del Estado. Enmarcábamos así, el análisis del Plan de Integración Nacional y mostrábamos cómo sus contradicciones internas no son más que una manifestación de la imposibilidad de conciliar los intereses del capital y del trabajo.

La crisis mundial de los años 1974-1975 puso nuevamente sobre el tapete la discusión acerca de la articulación de los fenómenos económicos con los políticos. Se cuestionó igualmente el éxito de la acción estatal en su propósito de aminorar los costos, tanto del capital variable como del capital constante.

Queremos discutir a continuación las implicaciones que tienen para el proceso de acumulación capitalista en Colombia, las estrategias de descentralización, de inversión infraestructural y de bienestar social propuestas por el PIN.

#### A. RELACIÓN ENTRE LO ECONÓMICO Y LO POLÍTICO

Los planes de desarrollo impulsados por los últimos gobiernos, a pesar de que su ejecución, en términos formales

es mínima, reflejan las características generales de la acción del Estado en la reproducción de las relaciones sociales. La formulación "técnica" de los planes y su aparente neutralidad, podrían llevar a pensar que la función "económica" del Estado no tiene nada que ver con su papel "político". Realmente la primera está íntimamente ligada a la segunda y no puede entenderse sin ella. Sería muy difícil, por ejemplo, tratar de explicar los objetivos reales del PIN sin mostrar su relación con la Reforma a la Justicia, la Ley de Amnistía o el Estatuto de Seguridad. Todos estos hechos, analizados conjuntamente, permiten comprender el papel del Estado en la etapa por la cual atraviesa el modo de producción capitalista.

Las limitaciones propias del análisis de coyuntura impiden captar, en muchas ocasiones, la manera como los distintos fenómenos se condicionan dialécticamente; por esta razón, tan sólo puede describirse sus tendencias generales. Los desarrollos políticos no son el resultado mecánico de los procesos económicos, esta relación es mediatizada por multitud de factores sociales que sólo pueden ser ponderados en el largo plazo.

Podría decirse entonces que a través del análisis de coyuntura se vislumbran los posibles núcleos articuladores de los diferentes fenómenos de la realidad. El acercamiento al problema es necesariamente analítico. La presentación fragmentada que hace la burguesía de la totalidad social, sólo puede denunciarse como ideológica si la crítica interna de sus postulados descubre su funcionalidad con respecto al conjunto. Esta nueva aprehensión de la realidad, como totalidad, encarna ya los elementos de un conocimiento problematizador.

## B. EL ESTADO Y LA GESTIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

Dice Susanna de Brunheff:

"...el eje principal de la intervención económica del Estado, sea o no política económica, es la gestión de la fuerza de trabajo como mercancía particular"<sup>106</sup>.

A medida que el modo de producción capitalista se desarrolla, se presentan dos íntimamente relacionados: de una parte, la producción de mercancías se generaliza; al capitalista individual sólo le importa incrementar la ganancia, independientemente de la utilidad que tenga su producto; de otra parte, la competencia exige que la relación capital-trabajo aumente, así el empresario puede elaborar una mayor cantidad de productos en menos tiempo. Estos dos procesos son posibles porque el trabajo obrero, al adquirir todas las características propias de la mercancía, puede ser comprado y vendido. La relación desigual que se impone entre el patrono y el obrero permite que el primero se apropie del plus-trabajo del segundo. La reproducción del sistema capitalista depende de que la fuerza de trabajo, única mercancía que genera un valor adicional, continúe siendo explotada.

La intervención del Estado, como legitimador de este proceso, puede darse de dos maneras diferentes:

- a. Favoreciendo, directa o indirectamente, al empresario capitalista.

Directamente, a través de la reducción de los costos del capital constante. (Estímulo fiscal a la inversión, reducción de la tasa de interés, subsidio a las importaciones de maquinaria pesada, etc.).

Indirectamente, mediante el apoyo infraestructural (carreteras, energía, servicios generales, etc.).

- b. Contribuyendo a la reproducción de la fuerza de trabajo. Los mecanismos que emplea el Estado con el fin de abaratar los costos de reproducción son múltiples, entre ellos vale la pena destacar el subsidio de transporte, a los alimentos y a la vivienda; los programas sociales del PIN cumplen claramente esta función.

### C. LA APERTURA DE LA ECONOMÍA Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El abandono del modelo de sustitución de importacio-

nes, a partir de la década del setenta, tiene su explicación en los tres hechos siguientes:

### **1. La generalización de la ley del valor a nivel internacional**

Hasta los años sesenta, las economías dependientes pretenden alcanzar un nivel de desarrollo, relativamente autónomo, con respecto a los países del centro. Pero al mismo tiempo, las necesidades de acumulación de los sectores más avanzados del sistema capitalista, cada vez están menos satisfechos con los incrementos de la plusvalía relativa. Marginalmente, la tasa de explotación tiende a disminuir. El desarrollo tecnológico implica una reducción del capital variable con respecto al constante. Las posibilidades de sobreexplotar al trabajo son menores a medida que la composición orgánica de capital aumenta.

Una solución al problema radica en la mayor integración de las economías de los distintos países capitalistas. La división internacional del trabajo impone nuevas tareas a las naciones dependientes. Su función principal consiste en ofrecer aquellas materias primas cuya extracción y transformación puede hacerse con costos relativamente menores. La política proteccionista es ineficiente porque desconoce las bondades que tiene, para el conjunto del capital, la liberalización del mercado.

La progresiva eliminación de las fronteras geográficas, facilita la igualación de la tasa media de ganancia a nivel internacional, al mismo tiempo que estimula la competencia, favoreciendo, aún más, los intercambios desiguales entre naciones.

### **2. El costo que representa para el capital la política proteccionista**

Con motivo de la Reforma de 1974, algunos de sus defensores fueron muy explícitos en señalar la conveniencia de reducir los costos de la protección. La manera más clara

de aumentar la productividad de la economía, decían estos señores, es asegurar que a través del mercado se canalice el capital, hacia los sectores más eficientes y no hacia los más protegidos.

La sustitución de importaciones se justifica cuando prevalecen los intereses de la burguesía nacional. Ella pierde su razón de ser en el momento que el capital, en su lucha por eliminar las barreras territoriales, supedita los intereses locales a las necesidades de las empresas multinacionales.

Estas nuevas tendencias del modo de producción capitalista involucran también al Estado. En sentido estricto no puede hablarse de "intervención" de éste en el proceso económico. El Estado no es un ente externo y neutro que en algunas circunstancias actúa y en otras juega el rol de árbitro. Una de las múltiples manifestaciones de las relaciones sociales de explotación es el Estado; por tanto, su existencia se deriva directamente del antagonismo entre el capital y el trabajo. Desde esta perspectiva debe entenderse tanto la propuesta de Asamblea Constituyente de López como el objetivo de Autonomía Regional formulado por el PIN.

### **3. La modernización del Estado, una condición para la reproducción de capital**

La centralización política y la descentralización administrativa, consolida el proceso de modernización del Estado, en cuanto resuelve, parcialmente, su crisis fiscal. La baja elasticidad ingreso de las percepciones tributarias pretende mejorarse mediante una reforma administrativa radical. La mayor disponibilidad de recursos de los departamentos y municipios contribuye a disminuir los costos indirectos del capital constante (obras de infraestructura), además de favorecer la prestación de los servicios públicos locales, abaratando así el valor de reproducción de la fuerza de trabajo.

Desde el punto de vista tributario, el análisis del presidente Turbay coincide con el de López. La importancia dada por el primero a la misión Bird-Wiesner así lo atestigua.

Desde la administración Lleras se viene insistiendo en que el funcionamiento del Estado no es acorde con las nuevas exigencias del desarrollo nacional. Tres gobiernos han diagnosticado problemas similares, quizá con más énfasis durante el período de Lleras y de López. El presidente Turbay, sin proponerse una reforma constitucional, ha conseguido muchos de los objetivos planteados por López. Como tuvimos oportunidad de comentarlo en el segundo capítulo, la Reforma del 68, a pesar de su énfasis centralista, tiene en mente la necesidad de la descentralización. Aunque los mecanismos propuestos no fueron los más eficientes, se suponía que la división sectorial (institutos descentralizados) tendría claras incidencias sobre el desarrollo de las regiones. Realmente, la preocupación por definir la relación entre el órgano legislativo y el ejecutivo, en el orden nacional, relegó a un segundo plano el análisis del comportamiento de los gobernadores y los alcaldes con respecto a las Asambleas y Concejos, respectivamente.

El presidente Turbay, a través del PIN y de la Reforma a la Justicia, impulsa las tesis descentralistas de López.

¿Por qué tres gobiernos, relativamente autónomos el uno del otro, hablan explícitamente de la conveniencia de reformar el aparato del Estado?

Porque esta reestructuración se impone, como indispensable, al desarrollo del capitalismo. La burocracia y la ineficiencia administrativa, entorpecen la acumulación y desmejoran la productividad. El costo de oportunidad del gasto público es muy alto para el sector privado. La racionalización de la actividad estatal es, además, una exigencia de los bancos prestamistas internacionales. La planeación urbana y regional debe convertirse, cada vez más, en un instrumento útil para la toma de decisiones de mediano y largo plazo.

#### D. EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL ESTADO

De acuerdo con Keynes, el Estado debe afectar las variables reales de la economía. La crisis mundial de 1929 de-

mostró que la libertad absoluta del mercado puede conducir a situaciones de exceso de oferta. (Desde el punto de vista del productor se habla de sobreproducción; desde el consumidor, de subconsumo).

La solución a la crisis estaría en el aumento de la demanda agregada, vía empleo. El Estado debe ingeniarse los instrumentos, que finalmente, conduzcan a elevar los ingresos de la población, de tal forma que el consumo sea mayor.

La construcción de obras de infraestructura tiene, desde la óptima de Keynes, dos finalidades:

- a. Impulsar el empleo, mejorando así, el nivel de ingresos y, consecuentemente, el consumo.
- b. Realizar inversiones que a pesar de ser indispensables, no ofrecen ninguna rentabilidad para el capital individual.

Estos dos objetivos se alcanzan, en mayor o menor medida, a través de la inversión pública del PIN. No obstante, hay aspectos que no están suficientemente claros. En sentido estricto, sólo la inversión energética corresponde a una necesidad inmediata del país; la ampliación de la red de vías y la diversificación de los medios de comunicaciones no pretenden resolver una situación crítica de recesión, porque ésta todavía no existe; antes por el contrario, es factible pensar que la prioridad dada a la inversión pública obstaculice la dinámica de los sectores líderes. Parece que este tipo de gasto público responde a las necesidades que tendrá el capital internacional en el mediano plazo. Los distintos argumentos con los cuales fundamenta el PIN el programa de inversiones ya hemos tenido oportunidad de criticarlo. Desde la perspectiva del mercado interno, las razones expuestas por el Plan no son muy convincentes. En general, el mercado nacional está integrado. La división internacional del trabajo le ha asignado a Colombia la extracción y transformación parcial de materias primas, además de la producción de bienes de

consumo durables. Si a esto se le añade el proceso de liberación de importaciones y exportaciones, nos encontramos con una estrategia de desarrollo orientada a la apertura de la economía que será benéfica para los industriales nacionales en la medida que se asocien con los intereses multinacionales.

En síntesis, esta óptica keynesiana de la administración Turbay, no pretende solucionar un problema inmediato de subconsumo ni impulsar, prioritariamente, el empleo; ella supone que la inversión pública hala el conjunto de la economía, sin precisar cuáles serán las incidencias directas que tiene sobre la productividad del sector privado y sobre el ingreso.

Estos hechos muestran que la estrategia del Estado privilegia los intereses de largo plazo sobre los requerimientos coyunturales.

Keynes analiza los problemas desde la óptica del mercado. La crisis se origina en los desequilibrios entre la oferta y la demanda. La interpretación marxista enfatiza las relaciones al interior del proceso productivo. La contradicción entre el capital y el trabajo y la lucha de aquel por aumentar la tasa de plusvalía, explican, en última instancia, las crisis de acumulación. Los desajustes del mercado son, tan sólo, la manifestación de esta lucha permanente entre los trabajadores y los propietarios de los medios de producción.

Cuando el Estado privilegia la disminución de los costos del capital constante, el gasto social disminuye en términos relativos. Este desplazamiento de los dineros públicos responde al hecho de que la inversión en infraestructura es más eficiente que la inversión social.

Sin pretender identificar la medición burguesa de rentabilidad con el concepto marxista de tasa de ganancia, podemos decir que entre ambas exista una relación lógica; desde la perspectiva del capitalista individual, el incremento de la primera conduce a la disminución progresiva de la segunda,



pero desde la óptica del Estado, la rentabilidad "social" es pensada en función del capital en su conjunto y en este sentido, mejores niveles de eficiencia se reflejan en un freno al descenso de la tasa de ganancia.

Las pocas evaluaciones que existen en el país sobre la rentabilidad del gasto público, parecen privilegiar las inversiones en programas diferentes a los sociales. Estos estudios indican que la decisión tomada por el PIN de no incrementar la inversión social, es bastante coherente. Se opta entonces por dar prioridad al descenso de los costos del capital constante con respecto a los del capital variable. De los variados instrumentos de que dispone el Estado para lograr este objetivo se privilegia, sin justificación aparente, la consolidación de la infraestructura física. Otros mecanismos que tocan más directamente con las necesidades de la industria privada, se dejan de lado. Esta decisión, en la medida que no responde a estudios nacionales sobre las ventajas comparativas que tendría una u otra alternativa, responde básicamente a los compromisos adquiridos por los bancos prestamistas.

## E. LOS PROGRAMAS SOCIALES Y EL ESTADO

La decisión de no aumentar los gastos sociales del Estado, además de los argumentos relacionados con la rentabilidad, puede explicarse por razones de tipo político. A continuación analizaremos cada uno de estos aspectos.

### 1. Rentabilidad

Como indicábamos en las líneas anteriores, el Estado reconoce que el gasto social no ha sido eficiente. Resuelve, consecuentemente, no aumentarlo sino transformar su contenido, de tal forma que sea rentable.

El Plan no ofrece ningún mecanismo que conduzca a una mayor eficiencia de la inversión social. Si analizamos este problema desde la óptica de la reproducción de la fuerza de trabajo, independientemente de las conclusiones burguesas

sas sobre la rentabilidad de algunos programas sociales, la función del gasto social es relativamente clara: calificar la mano de obra trabajadora y mantener el ejército industrial de reserva.

## **2. Política**

Desde el punto de vista político, es muy importante para el Estado transmitir una imagen consensual a través de los programas sociales.

La desarticulación que se presenta entre los dos objetivos específicos del Plan, manifiesta, a otro nivel, la dicotomía entre “crecimiento” y “desarrollo”, expresión burguesa de la contradicción capital-trabajo. Puesto que el avance capitalista, por sí mismo, no resuelve los problemas de la población trabajadora, se recurre a medidas “externas”, de carácter “redistributivo” que cumplen una función integradora.

## NOTAS

1. La nueva forma de vida inaugurada por el Contrato Social implica la renuncia a la libertad natural y la adquisición, como contrapartida, de la libertad civil y moral.

“Lo que el hombre pierde por el contrato social, es su libertad natural y un derecho ilimitado a todo lo que intenta y que puede alcanzar; lo que gana, es la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee. Para no engañarse en estas compensaciones, se ha de distinguir la libertad natural, que no reconoce más límites que las fuerzas del individuo, de la libertad civil, que se halla limitada por la voluntad general; y la posesión, que es sólo el efecto de la fuerza, o sea, que no se puede fundar sino en un título positivo. Además de todo esto, se podría añadir a la adquisición del estado civil, la libertad moral, que es la única que hace al hombre verdaderamente dueño de sí mismo; pues el impulso del solo apetito es esclavitud, y la obediencia a la ley que uno se ha impuesto es libertad”. ROUSSEAU, J. J., *El Contrato Social*, Ediciones Alonso, pág. 24.

2. ROUSSEAU, J. J., op. cit., pág. 42.

3. ROUSSEAU, J. J., op. cit., pág. 61.

4. “Esta suma de fuerzas sólo puede nacer del concurso de muchas separadas; pero como la fuerza y la libertad de cada individuo son los principales instrumentos de su conservación, ¿qué medio encontrará para obligarlas sin perjudicarse y sin olvidar los cuidados que se debe a sí mismo? Esta dificultad, reducida a mi objeto, puede expresarse en estos términos: Encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los asociados; pero de modo que cada uno de estos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes. Este es el problema fundamental cuya resolución se encuentra en el contrato social... Si quitamos, pues, del pacto social lo que no es de su esencia, veremos que se reduce a estos términos: Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo también a cada miembro como parte indivisible del todo”. ROUSSEAU, J. J., op. cit., págs. 18 y 19.

5. ROUSSEAU, J. J., op. cit., pág. 59.

6. La formulación del Imperativo Categórico Kantiano es bastante explícita en este sentido:

“El imperativo categórico es, pues, sólo uno y es este: obra sólo según aquella máxima de la que al mismo tiempo puedas querer que se convierta en norma universal”. KANT, E., *Cimentación para la Metafísica de las Costumbres*. Aguilar, 1973, pág. 100.

En otro sitio afirma: “Hay que poder querer que una máxima de nuestra conducta llegue a ser una ley universal”. KANT, E., op. cit., pág. 104.

Por último, “la moralidad consiste, pues, en la relación de todo acto con la legislación por la que únicamente es posible un reino de los fines. Esta legislación debe, pues, encontrarse en cada ser racional mismo y poder surgir de su voluntad, cuyo principio es: no realizar ninguna acción por ninguna otra máxima sino por aquella que pueda al mismo tiempo ser una ley general y por lo tanto de forma tal que la voluntad, mediante su máxima, pueda al mismo tiempo contemplarse como legisladora universal”. KANT, E., op. cit., págs 118-119.

7. Véase los artículos de ANGULO, A. y HOYOS, Guillermo en *Derechos Humanos... ¿Derechos del Pueblo?* Serie Controversia N° 81, CINEP.

8. ROUSSEAU, J. J., op. cit., págs. 35, 36.

9. Este problema había sido detectado tan sólo parcialmente por Smith. Para éste, los terratenientes y asalariados tienen un comportamiento favorable al bienestar común; contrariamente, los industriales se benefician a costa del interés general.

10. Este salto epistemológico es sumamente problemático y sobre él se ha escrito muy poco. Walras (1874) y Pareto (1906), miembros de la llamada escuela de Lausiana son los primeros en desarrollar un estudio sistemático del bienestar. La inconsistencia del modelo ha sido criticada tanto por autores de la misma escuela (ARROW HANHN, F. H., *General Competitive Analysis*) como por autores marxistas (DOBB, M., *Economía del Bienestar y Economía del Socialismo*. KORNAI, T., *Antiequilibrium*, 1971). Aunque los interrogantes de los primeros se intenten resolver dentro de la lógica neoclásica, el resultado del ejercicio es poco exitoso.

11. FRIEDMANN M., *Economía Positiva*, en “Microeconomía”, editado por BREIT William.

De acuerdo con este autor, la distinción entre economía positiva y normativa permite distinguir el campo técnico e instrumental del conceptual-ético. Mientras que el primero es neutro, el segundo involucra juicios de valor.

12. La concertación se propone como un mecanismo para hacer más efectivo el proceso de planeación, pero el éxito, muy relativo, que pueda tener la participación de los diversos agentes económicos, depende *formal-*

mente de la actitud gubernamental hacia la consulta y el estudio participante de los planes.

Véase REVEIZ, Edgar, *La Concertación: Experiencias y Posibilidades en Colombia*, en "Controversia sobre el Plan de Integración Nacional". Redactores Asociados. Bogotá, 1981.

WIESNER E., ESPINOSA A., *Posición del Gobierno y del Ponente del Proyecto de Ley Normativa de Planificación*, en "Controversia sobre el Plan de Integración Nacional". Redactores Asociados. Bogotá, 1981.

13. En el lenguaje de Pareto, el paso de la "Frontera de las Posibilidades de Utilidad" al punto de "Felicidad Constreñida" depende, claramente, de una decisión normativa. Sólo el Estado, como ente neutro, puede determinar los puntos que conforman la curva indicativa del máximo bienestar social.

14. PERRY G., *El Desarrollo Institucional de la Planeación en Colombia*.

15. PERRY G., op. cit., pág. 68.

16. GARCIA A., *La Planificación en Colombia. La Experiencia de la Misión Currie*. Trimestre Económico. 1953.

17. PERRY G., op. cit., pág. 69.

18. La explicación de por qué no tuvieron éxito estos planes, es compleja. Por ahora bástenos decir que el enfoque estructural de este trabajo, no acepta ni la argumentación de Perry (al problema de la desarticulación entre la función indicativa y la ejecutoria-decisoria propone como solución la concertación), ni la de aquellos que intentan aclarar el problema a partir de constatar si hubo o no, eficiencia administrativa.

19. PERRY G., op. cit., pág. 74.

20. La Comisión está integrada por 27 miembros, 14 senadores y 13 representantes. Augusto Noriega ha venido insistiendo en la inconstitucionalidad de dicha Comisión porque no existe una ley adicional que redistribuya el número de parlamentarios en las Comisiones Constitucionales permanentes.

21. WIESNER E., *Posición del Gobierno y del Ponente del Proyecto de Ley Normativa de Planificación*, en "Controversia sobre el Plan de Integración Nacional". CIDER - Facultad de Economía - CEDE - FENALCO. Redactores Asociados. Bogotá, 1981, pág. 15.

22. ESPINOSA A., *Posición del Gobierno y del Ponente del Proyecto de Ley Normativa de Planificación*, op. cit., pág. 21.

23. Encabezados por Milton Friedmann y la Escuela de Chicago.

24. La afirmación no es tan simplista como pudiera parecer a primera vista. El consumidor "siente" el estado de la economía a través de los precios. Estos se constituyen en la expresión, no sólo de las condiciones

del mercado sino, sobre todo, del tipo de relaciones que se presentan dentro del proceso productivo.

25. El enfoque clásico reconocía la existencia de dos mundos diferentes: el real y el monetario (dicotomía clásica), siendo éste último un reflejo del primero.

26. Un resumen detallado del plan puede verse en: GARRIDO G., GONZALEZ J., FERNANDEZ G., *Plan de Integración Nacional*. Serie Controversia, Nº 88. Editorial CINEP.

27. LOPEZ de Rodríguez C., Comentarios a la Ponencia: *La Estrategia Social*, presentada por Miguel Urrutia al Seminario, organizado por la Universidad de los Andes y Fenalco, sobre el PIN. "Controversia sobre el Plan de Integración Nacional". Redactores Asociados. Bogotá, 1981, pág. 241.

28. TURBAY J., *Prólogo al Plan de Integración Nacional*. Tomo I, pág. 18.

29. Es problemático afirmar que el complemento a la remuneración del trabajo corresponde totalmente al capital. En este sentido —respetando la metodología de las Cuentas Nacionales— no puede decirse, por ejemplo, que en 1970 el porcentaje de la remuneración del capital, con relación al Producto Interno Bruto, era de 58.8% y en 1978 de 63.4%. No obstante, es innegable la reducción de la participación del trabajo, aunque dicho porcentaje pueda ser ligeramente mayor al presentado por las Cuentas Nacionales.

Una mayor profundización sobre este aspecto puede verse en: HARBERGER A., *La Tasa de Rendimiento de Capital en Colombia*. Revista de Planeación y Desarrollo. Volumen I, Nº 3, octubre de 1969.

30. *Síntesis Económica*. Febrero 16 de 1981, año VI, Nº 250.

31. "Ya en 1849 escribía Marx en *Trabajo Asalariado y Capital*: «Ni el salario nominal es decir, la suma de dinero a cambio de la cual el obrero se vende al capitalista, ni el salario real, es decir la suma de mercancías que puede comprar a cambio de ese dinero, agotan las relaciones contenidas en el salario. Ante todo, el salario aún está determinado por su relación con la ganancia, con el beneficio del capitalista; es un salario relativo. El salario real expresa el precio del trabajo en relación con el precio de las restantes mercancías, mientras que el salario relativo expresa la participación del trabajo en el nuevo valor creado por él, en relación con la participación que en él cabe al trabajo acumulado, al capital» ... «El salario real podrá seguir siendo el mismo, podrá aumentar, y, no obstante, el salario relativo podrá descender». ROSDOLSKY R., *Génesis y Estructura de El Capital de Marx*. Siglo XXI, 1978, págs. 329-330.

32. WIESNER E., *Introducción al Plan de Integración Nacional*. Tomo I, pág. 25.

33. Realmente, en sentido estricto, el plan no se sustenta en ningún modelo macroeconómico. Compárese, por ejemplo, con "Las Cuatro Estrate-

gias" que sí fundamenta sus diversos programas con una perfecta lógica keynesiana.

34. Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Integración Nacional*. Tomo I, pág. 145.

35. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 183.

36. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 185.

37. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 199.

38. SARMIENTO E., *La Visión Macroeconómica del PIN*, en "Controversia Sobre el Plan de Integración Nacional". Uniandes-Fenalco, Redactores Asociados. Bogotá, 1981, pág. 92.

39. TURBAY J., *Prólogo al Plan de Integración Nacional*. Tomo I, pág. 18.

40. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 44.

41. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 44.

42. Véase, por ejemplo, el Seminario sobre Descentralización, organizado por CIDER y FESCOL, diciembre 1980.

43. BOTERO Camila, *Propuestas sobre Descentralización en Colombia*. CIDER - FESCOL, diciembre 1980. Este documento nos ha servido como punto de referencia.

44. VIDAL J., *Evolución del Régimen Departamental y Municipal: Puntos de Referencia para una Reforma*. Cámara de Comercio de Barranquilla.

45. La Reforma es aprobada por el Congreso mediante el Acto Legislativo N° 2 de 1977. Días más tarde, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia proferida el 5 de marzo de 1978, declara inexecutable dicho Acto Legislativo.

46. LOPEZ A., *Testimonio Final*. Banco de la República, 1978. Tomo I. Nos hemos basado en el resumen preparado por Camila Botero al Seminario sobre Descentralización Administrativa, organizado por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER y la Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL.

47. LOPEZ A., op. cit.

48. Además, el procedimiento de obtención de créditos es muy lento por las trabas originadas en el decreto 1050 de 1955. Véase, KALNINS Arvids, *Creación de Organismos Departamentales de Asistencia Financiera y Técnica a los Municipios y Departamentos en Colombia*. Mimeo, 1976. Cámara de Comercio. Documento presentado al Seminario CIDER - FESCOL. Diciembre de 1980.

49. LOPEZ A., *Testimonio Final*. Resumen de Camila Botero. Seminario CIDER-FESCOL, pág. 7.

50. A continuación transcribimos los artículos más importantes desde esta perspectiva.

*Artículo 181* (Reformado). En cada uno de los departamentos habrá un gobernador, que será designado por el Presidente de la República para un período de dos años, sujeto a la confirmación de la Asamblea Departamental y que podrá ser ratificado por períodos iguales y removido en cualquier tiempo por incurrir en alguno de los delitos o faltas administrativas determinadas por la Constitución y las leyes. El gobernador será al mismo tiempo agente del gobierno y jefe de la administración seccional. El gobernador como agente del gobierno coordinará en el departamento la prestación de los servicios nacionales en las condiciones de delegación que le confiere el Presidente de la República, y ejercerá la función de tutela administrativa sobre los distritos municipales de su departamento. Para ser gobernador se requieren las mismas calidades que para ser representante a la Cámara.

*Artículo 182*. (Reformado). Los departamentos tendrán autonomía para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución y las leyes y ejercerán sobre los distritos municipales la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de los servicios en los términos que las leyes señalen.

*Artículo 194*. (Reformado). Son atribuciones del gobernador:

1) Cumplir y hacer que se cumplan en el departamento los decretos y órdenes del gobierno y las ordenanzas de la Asamblea.

2) Nombrar para un período de dos años a los alcaldes de los distritos municipales que conforman el departamento. Estos nombramientos estarán sujetos a la confirmación de los Consejos distritales, que deberá producirse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de designación. Los alcaldes municipales podrán ser ratificados por períodos iguales y removidos en cualquier tiempo por incurrir en alguno de los delitos o faltas administrativas determinadas por la Constitución y las leyes.

LOPEZ A., *Testimonio Final*.

51. La percepción de Jaime Castro coincide, en este punto, con la de López Michelsen.

CASTRO J., *Un Nuevo Régimen Departamental y Municipal*. Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1979.

52. KALNINS A., *Esquema General de las Areas Críticas del Régimen Departamental y Municipal y las Soluciones Sugeridas*. Mimeo. Seminario CIDER-FESCOL, Diciembre de 1980.

53. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 245.

54. "Sostener una tasa de crecimiento alta de la economía nacional y al mismo tiempo impulsar significativamente un proceso de reducción de desigualdades de desarrollo entre regiones ha probado ser en la experiencia interamericana en general una tarea difícil". CIDER, *Las Regiones y el*



PIN, en "Controversia sobre el Plan de Integración Nacional". Redactores Asociados. Bogotá, 1981, pág. 159.

55. DNP, PIN, tomo I, pág. 247.

56. Clasificación de CIDER.

CIDER, *Las Regiones y el PIN*, en "Controversia sobre el Plan de Integración Nacional". Redactores Asociados. Bogotá, 1981, pág. 173

57. CIDER, op. cit., pág. 174.

58. Actualmente existen ocho Corporaciones Regionales.

59. REYES L., *Planeación y Administración Descentralizada*. Mimeo. Seminario CIDER-FESCOL. Diciembre de 1980, pág. 4.

60. REYES L., op. cit., págs. 7-8.

61. CIDER, op. cit., pág. 175.

62. CIDER, op. cit., pág. 185.

63. Las directivas presidenciales relacionadas con este aspecto son:

— Octubre 20 de 1978. Asunto: Delegación de funciones presidenciales, desconcentración de funciones ministeriales, prestación de servicios nacionales por las entidades descentralizadas.

— Enero 9 de 1980. Asunto: Integración de la Planificación Nacional y Regional.

— Octubre 31 de 1980. Asunto: Documentos para el programa de descentralización y desconcertación administrativa.

64. DNP, PIN, tomo I, pág. 45.

65. DNP. PIN, tomo II, págs. 265-266.

66. DNP, PIN, tomo I, pág. 49.

67. "Una economía externa se define como el efecto favorable producido sobre terceros por la actuación de otra persona o empresa". SAMUELSON, *Curso de Economía Moderna*. Aguilar, pág. 538. Una de estas economías externas es, por ejemplo, el favor que hago a mi vecino, que tiene panales de abejas, con los frutales de mi propiedad. Pueden existir también deseconomías externas.

68. El Tiempo, febrero 20, 1981.

69. Tanto los trabajos de Fernán González como los de Fernando Rojas, son muy esclarecedores en los aspectos que tocan con la llamada "modernización" del Estado.

GONZALEZ Fernán, *Consolidación del Estado Nacional*. Controversia Nos. 59-60, 1977.

ROJAS Fernando, *Hegemonía del Capitalismo Monopolista*. Controversia Nos 61-62, 1978. *El Estado en los Ochenta: ¿Un Régimen Policivo?* Controversia Nos. 82-83.

70. "Entre 1925-1929 las exportaciones de café representaban el 88% del total de las exportaciones nacionales. En 1964 dicho guarismo ascendía a 71.9%, habiendo descendido, en virtud de la política de fortalecimiento de las exportaciones menores, a 41.4% en 1974".

REVEIZ Edgar, *La Concertación: Experiencias y Posibilidades en Colombia*, en "Controversia sobre el Plan de Integración Regional". Redactores Asociados. Bogotá, 1981, pág. 37.

71. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 47.

72. Aclara mucho la relación entre Constituyente y Reforma a la Justicia, la cita traída por Fernando Rojas de un editorial de *El Tiempo*.

"Cada día lamentamos más el que, en un momento equivocado, nuestros máximos juristas vetaran el proyecto de Asamblea Constitucional. Hubiera sido el mejor instrumento para permitir una drástica reforma en nuestro sistema judicial...". *El Tiempo*, abril 7 de 1979. ROJAS F., *El Estado en los Ochenta: ¿Un Régimen Policivo?* Controversia Nos. 82-83, pág. 138.

73. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 195.

74. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 56.

75. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 58.

76. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 195.

77. El concepto "pobre" es una categoría eminentemente burguesa. No es fácil precisar el alcance del término. Véase, por ejemplo, BOURGUIGNON François, *Pobreza y Dualismo en el Sector Urbano de las Economías en Desarrollo: El caso de Colombia*. Desarrollo y Sociedad No. 1, enero de 1979, CEDE - Uniandes.

Podría decirse, tal vez, que la educación universitaria oficial no está pensada en función, exclusivamente, de los pobres. Sin embargo, la educación pública es presentada, frecuentemente, como el medio para mejorar y equiparar las oportunidades de empleo, afirmandose que, a través de ella, puede alcanzarse cierta movilidad social.

78. El DRI iniciado durante el gobierno del presidente López, sólo contempla acciones rurales.

79. Los Censos Manufactureros del DANE, por ejemplo, desconocen, prácticamente, a las industrias de menos de 5 trabajadores.

80. BOURGUIGNON F., op. cit.

81. KUGLER B., *Influencia de la Educación en los Ingresos del Trabajo: el caso colombiano*. Revista de Planeación y Desarrollo. Bogotá, 1974.

REYES A., de GOMEZ M., *Educación y Mercado de Trabajo Urbano en Colombia*. Bogotá, CCRP, Nº 10, mayo de 1979.

SELOWSKY M., *El efecto del desempleo y el crecimiento sobre la rentabilidad de la inversión educacional: una aplicación a Colombia*. Revista de Planeación y Desarrollo. Vol. I, Nº 2, julio de 1969.

URRUTIA M., BERRY A., *La Distribución del Ingreso en Colombia*. Medellín, La Carrera, 1975.

— *La Educación como factor de movilidad social*. Revista del Banco de la República. Abril de 1974.

82. Dos trabajos empíricos realizados en el país presentan resultados muy similares, mostrando ambos que no tiene sentido diferenciar lo formal de lo informal. El mercado de trabajo está perfectamente articulado; el trabajador de la pequeña industria reacciona a la educación, de una forma muy semejante a como lo hace el de la gran industria.

El estudio de la CCRP, *Educación y Mercado...*, cita anterior, compara los sectores moderno y no moderno, sin encontrar diferencias significativas en la relación educación-ingreso.

Por su parte, el CINEP, después de entrevistar a 350 trabajadores pertenecientes a empresas de menos de diez, concluye que aquellos individuos sin ningún nivel de educación, mejoran en \$ 96.05 (pesos de 1979) su salario por cada año de experiencia, teniendo como ingreso inicial \$ 3.604. Los obreros que tienen algún nivel de primaria, comienzan ganando \$ 5.025 y cada año incrementan su ingreso en \$ 89.82. Finalmente, las personas con algún año de secundaria ganan en el momento de empezar a trabajar \$ 5.509, elevando anualmente su ingreso en \$ 189.67.

83. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 229.

84. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 237.

85. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 174.

86. Fernando Rojas y Víctor Moncayo muestran la conveniencia del DRI desde el punto de vista de la acumulación capitalista, por cuanto reduce los costos de capital variable, contrarrestando así, la tendencia a la baja de la tasa de ganancia.

“El programa de desarrollo rural integrado, concebido orgánica y racionalmente, es la concreción de la política agraria indispensable para sortear los problemas que plantea el desarrollo capitalista, el tipo de incorporación del capitalismo en la agricultura, de corte prusiano, por el cual se orientó la formación social colombiana. Son las características propias de ese capitalismo agrario las que han conducido a especializar y racionalizar aún más el sector de la producción parcelaria, para conservarlo en estado de equilibrio, y contrarrestar así la exacción de la renta-tributo y aliviar simultáneamente, a través de la reducción de los costos del componente variable del capital, la baja tendencial de la tasa de ganancia y las insuficiencias inherentes al proceso de acumulación”. MONCAYO V., ROJAS F., *Producción Campesina y Capitalismo*. CINEP, 1979, pág. 208.

87. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 199.

88. DNP, *PIN*, tomo I, págs. 202-203.

89. La relación más utilizada por este autor como proxy de la productividad es el valor agregado sobre el capital.

TODD John, *Plant Size, Factor Proportions and Efficiency*. Recopilación de Albert Berry. Fedesarrollo. Mimeo, pág. 24.

90. DNP, *PIN*, tomo I, pág. 63.

91. WIESNER E., ESPINOSA A., *Posición del Gobierno y del Ponente del Proyecto de Ley Normativa de Planeación*, en "Controversia sobre el Plan de Integración Nacional". Redactores Asociados, Bogotá, 1981, pág. 13.

92. DNP, *PIN*, tomo II, pág. 314.

93. AGUILAR L., *Comportamiento del Sistema Bancario. 1974-1979*. Banca y Finanzas, N° 166, pág. 51, diciembre de 1979.

94. "...los instrumentos que se diseñaron para lograr tales objetivos fueron: la limitación de los cupos con destino específico, el otorgamiento de crédito sólo al gobierno nacional y al sistema bancario, la supresión a las restricciones al crédito bancario eliminando los encajes diferenciales según el destino de las colocaciones, es decir, desmontando la legislación preferencial a la cartera de fomento que subsidiaba la financiación a muchos sectores, y favoreciendo solamente a los fondos financieros cuyos recursos no provenían de emisión directa, como el Fondo Financiero Agropecuario, el Fondo de Promoción de Exportaciones, el Fondo de Ahorro y Vivienda, el Fondo de Inversiones Privadas y el Fondo Financiero Industrial". AGUILAR L., op. cit., pág. 51.

95. CORCHUELO A., Comentarios al Documento, *EL PIN: Conflicto entre la Inversión Pública y la Estabilización*. JUNGUITO R., y OSPINA J., en *Inflación y Política Económica*. Editado por Mauricio Cabrera, Asobancaria, pág. 119, 1980.

96. El Espectador, marzo 1°.

97. El Tiempo, marzo 14.

98. PARRA E., *Economía Colombiana 1979*. Controversia Nos. 75-76, págs. 72-73.

99. *Tasa de Devaluación*.

Año	Pesos por \$US	Crecimiento
1970	19.11	6.9
1971	20.92	9.4
1972	22.80	8.9
1973	24.79	8.7
1974	28.58	15.2
1975	32.96	15.3
1976	36.33	10.2
1977	37.96	4.4
1978	41.00	8.0
1979	44.00	7.3
1980	50.02	

El Tiempo, noviembre 14 de 1980.

100. Este resumen es una compilación de PARRA E., op. cit., págs. 39-40.

101. Yo no creo que la inflación haya sido manejada solamente por la vía de los controles monetarios. Yo no creo que los solos controles monetarios sirvan para controlar la inflación. Pero no han sido sólo controles monetarios. Hay una política de estímulo a la producción y de apoyo a los inversionistas que se refleja en la ley tributaria que aprobamos en 1979 y que se observa en los volúmenes, ellos muy grandes, de crédito de fomento que el gobierno ha puesto a disposición de los sectores de la producción, como se ve muy claramente en las cifras que cité en el discurso de Anif en Cartagena hace un par de meses". El Siglo, agosto 13 de 1980.

102. El Tiempo, 24 de octubre de 1980.

103. El Tiempo, 24 de octubre de 1980.

104. Los recientes comentarios sobre la posible reducción de las tasas de interés no resuelven el problema. Las decisiones oficiales sobre tasa de interés no modifican, por sí mismas, la complejidad del mercado de capitales, que, entre otras cosas, no es autónomo, sino que depende de los cambios en la esfera productiva.

105. JUNGUITO R., OSPINA J., *El PIN: Conflicto entre la Inversión Pública y la Estabilización*, en "Inflación y Política Económica". Asobancaria, 1980.

106. BRUNHOFF S., *La Gestión Estatal de la Fuerza de Trabajo*, en "Crisis Permanente del Estado Capitalista". Recopilación de MONCAYO y ROJAS F., Sociedad de Ediciones Internacionales, 1980, pág. 225.