

**Crisis Capitalista y
"Cambio con Equidad"**

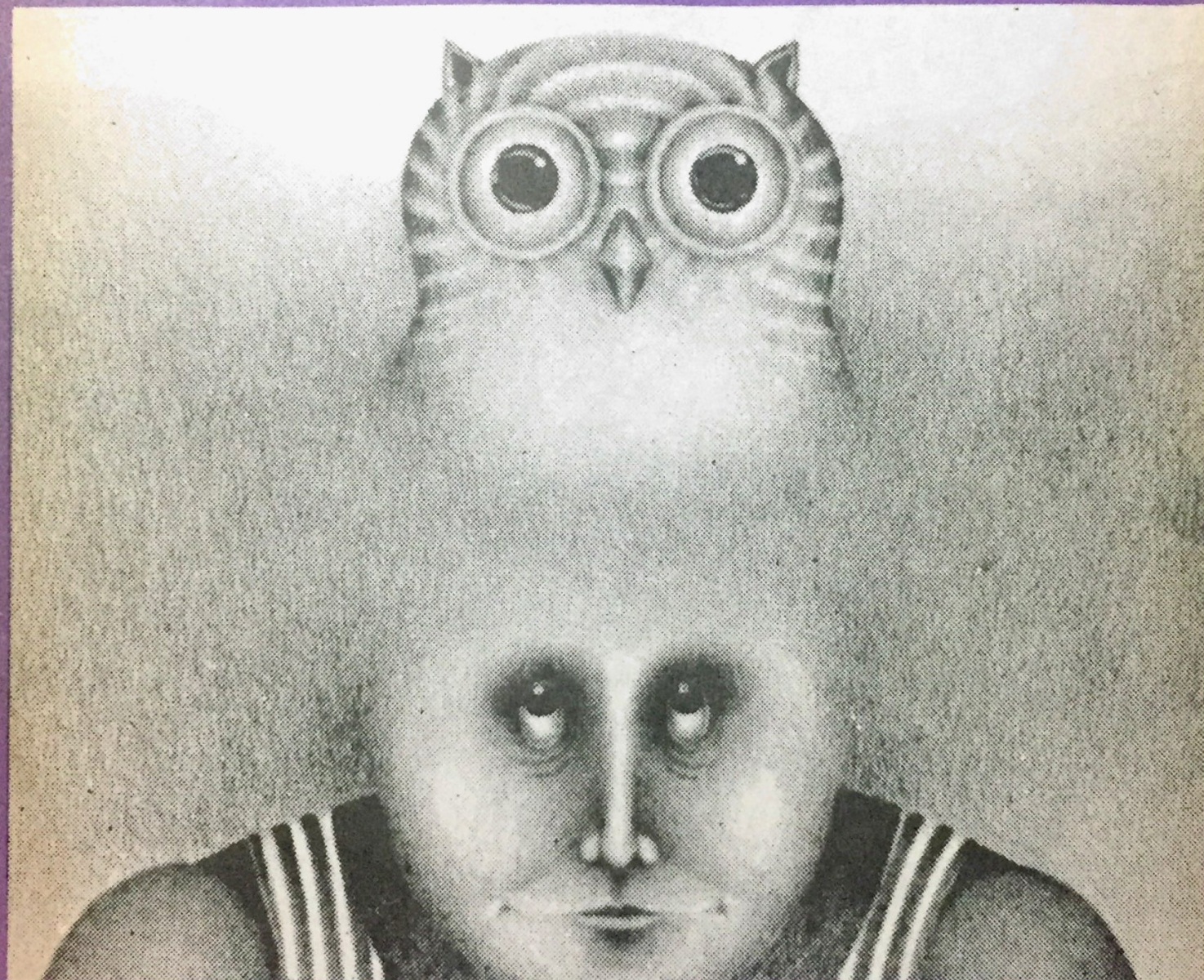
J. ESTRADA

**Ganancias, Salarios y
Empleo en los años 70**

A. DELGADO



**ESTUDIOS
MARXISTAS**



**Crisis Capitalista y
Politica Cultural**

G. ARCILA

**Periodizacion de la lucha
Estudiantil**

J. CAYCEDO

26

Crisis capitalista y "cambio con equidad"

1. LA CRISIS EN EL PLAN

El plan de desarrollo "Cambio con equidad" se ha elaborado y se pretende implementar bajo unas condiciones históricas, tanto externas como internas, que se caracterizan por una creciente agudización de la crisis general del sistema capitalista y en las cuales las crisis económicas cíclicas presentan una mayor concatenación con las crisis estructurales y con la misma crisis general del sistema.

No es por tanto fortuito el hecho de que el plan de desarrollo se fundamente en un análisis de diagnóstico del comportamiento económico del capitalismo internacional en los últimos años y que en él encuentre eco el estudio de las causas de la crisis económica actual del país y de sus posibles salidas en el marco de lo que se ha denominado la "política de reactivación".

Presionada y acosada por la crisis económica, la burguesía monopolista colombiana se ve obligada a tratar en el plan el problema de la crisis a partir de una óptica que le permita no sólo justificar el fenómeno sino ofrecer supuestas soluciones que pretenden reivindicar la vulnerabilidad económica y social del sistema en tanto que crean ilusiones sobre la capacidad de la gestión económica de la burguesía para garantizar un crecimiento económico autosostenido con equidad social.

De ahí que al abordar el análisis de "Cambio con equidad" sea necesario precisar el enfoque que sus inspiradores hacen sobre la crisis y sus posibles salidas. De esta forma se comprenderá más claramente la verdadera "razón de ser" de este plan de desarrollo 1983-1986.

* Doctor en Economía de la Escuela Superior de Economía "Bruno Leuschner", de Berlín, RDA. Profesor universitario.

El punto de partida es que la crisis económica fue provocada por la conjunción de factores externos e internos.

1.1. Los factores externos

El plan plantea que "en buena medida nuestra recesión ha sido producto de una crisis mundial",¹ la cual es en realidad una crisis capitalista que provocó "un descenso en nuestras principales exportaciones (incluyendo el café), un deterioro sustancial de nuestros términos de intercambio, y que nos transmitió elementos perturbadores, tales como el aumento en las tasas externas de inflación e interés".²

En efecto, al elaborarse el plan la economía capitalista mundial atravesaba por una de las más profundas crisis de su historia reciente. Desde el inicio de la crisis en 1980 el comportamiento de los principales indicadores de la economía se caracterizó por un notable decrecimiento, el cual se acentuó particularmente en el segundo semestre de 1982 y mostró durante 1983 ciertas tendencias de recuperación.

A esta situación, propia de la crisis cíclica, se sumaron algunas dificultades resultantes de las diferentes crisis estructurales de algunas ramas de la industria y en particular del sistema financiero capitalista internacional.

En materia de política económica la burguesía monopolista de los países capitalistas desarrollados ha manejado el problema de la crisis de una manera tal, que ha buscado descargar su peso fundamental tanto en la clase obrera de estos países como en el conjunto de países del denominado tercer mundo. En este sentido se ha observado, por una parte, una ofensiva del capital monopolista internacional contra los trabajadores orientada a desmontar importantes reivindicaciones obtenidas en largos decenios de lucha. Por otra parte, las políticas financiera y de comercio exterior impuestas a nivel internacional "provocaron un real estrangulamiento para nuestros países (del denominado tercer mundo), a partir de precios de exportación en vertiginosos descensos y altísimas tasas de interés que elevaron de manera exagerada el servicio de la deuda, encarecieron y bloquearon la obtención de nuevos préstamos y disminuyeron las inversiones productivas".³

Esta situación encontró también una clara expresión en el comportamiento del sector externo de la economía colombiana. Los ingresos por concepto de exportaciones se dedujeron ostensiblemente, incrementándose el déficit de la balanza comercial. El país se vio obligado a recurrir a sus reservas internacionales, las cuales disminuyeron hasta el 29 de noviembre de 1983 en 1.849 millones de dólares.⁴ Además, aumentó el déficit de la balanza de servicios, se aceleró la devaluación y crecieron los egresos por servicio de la deuda pública y privada.

1. Betancur Bellsario. El Plan: un mensaje de fe en Colombia, en: Cambio con equidad. Plan de desarrollo, 1983-1986. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1983, p. 6.
2. Departamento Nacional de Planeación. Cambio con equidad. Plan de Desarrollo, 1983-1986, Bogotá, 1983, p. 14 (en adelante DNP).
3. Castro Fidel. La crisis económica y social del mundo. Ediciones La Oveja Negra. Bogotá, 1983, p. 41.
4. Cepeda Mauricio. "Colombia: los acontecimientos económicos de 1983", en: Nueva Frontera, No. 464, Bogotá, diciembre 26, 1983-enero 1, 1984, p. 7.

Todo parece indicar que la burguesía monopolista internacional ha tratado de utilizar hábilmente la situación de crisis para acogerse por lo menos parcialmente a las tendencias de desarrollo de las fuerzas productivas en el marco de la revolución científico-técnica. Estas han generado un proceso de acondicionamiento estructural de la economía capitalista a largo plazo que implica la transición a modificaciones en la expansión y agresividad del imperialismo y exige una redistribución internacional de los ingresos en favor de los grandes monopolios internacionales y en detrimento de la clase obrera internacional y del denominado mundo subdesarrollado.

Si bien es cierto que el plan no desentraña la esencia de estas tendencias, por lo menos refleja algunas formas de manifestación y algunas incidencias de la crisis capitalista en la economía colombiana, arguyendo la necesidad de introducir algunas medidas transitorias de carácter proteccionista, que aunque atomizan relativamente los nefastos efectos de la crisis, no representan en momento alguno una política económica antiimperialista acorde con los postulados del movimiento de países no alineados al cual pertenece Colombia.

1.2. Los factores internos

El plan parte de la concepción de que en los últimos veinticinco años se han logrado considerables avances en el campo económico, pero que se encuentran en peligro ante la difícil situación suscitada por la crisis, que "nos tocó y puso al desnudo la vulnerabilidad de nuestro discurrir como nación".⁵

Las tasas de crecimiento del producto interno bruto, que en la década de los setenta alcanzaron un promedio anual de 6.1%,⁶ disminuyeron abruptamente, llevando a la economía a una situación precaria en los últimos años y afectando fundamentalmente al sector productivo.

De igual manera, al período de "bonanza" del sector externo siguió en los últimos años de la década del setenta una difícil situación, caracterizada por un creciente déficit comercial, una disminución de las reservas internacionales y un incremento de la deuda externa y sus servicios.

La crisis afectó notoriamente el nivel de vida de los trabajadores. Por una parte, en 1982 —uno de los peores años de la crisis— sus ingresos reales se vieron golpeados por el nivel de inflación, que alcanzó el 24%.⁷ Por otra, se incrementaron los índices de desempleo. Si en diciembre de 1982 eran de 9%, en diciembre de 1983 habían alcanzado el 12.7%.⁸ Ello significa que más de medio millón de colombianos fueron agobiados por este "fantasma" y privados del derecho al trabajo. Esta situación es aún más difícil si se tienen en cuenta las tasas de subempleo, que representan realmente un desempleo encubierto. En tal caso la desocupación se aproximaría a 1.4 millones de personas.

5. DNP., p. 9. XI.

6. *Ib.*, p. 13.

7. Cepeda Mauricio. *Ob. cit.*, p. 7.

8. *El Tiempo*. Enero 4, 1984, p. 4A.

En cuanto a las causas internas de esta crisis, los inspiradores del plan, antes que reconocer que se trata de un fenómeno propio del desenvolvimiento anárquico de la economía capitalista, aducen, por cierto tímidamente, que ellas son el resultado de la política económica de las administraciones anteriores. Afirman que tal política desestimuló la producción nacional y propició "la desviación de una parte del ahorro hacia operaciones especulativas".⁹ En ese sentido se hace referencia a la política monetaria restrictiva, a los altos niveles en las tasas de interés, a la carencia de controles adecuados sobre la actividad financiera, a la apertura de las compuertas a las importaciones, al exceso de derroche en inversiones públicas realizadas con alto componente importado. Betancur afirma que "el imperio de las fáciles ventajas primó sobre los criterios de servicio y de interés por el bien público".¹⁰

De este análisis de diagnóstico se han de desprender entonces los principales delineamientos y medidas de la denominada "política de reactivación" que abordaremos más adelante. Allí veremos que ella está determinada por la definición que se hace de la crisis, que según el plan consiste "en la falta de dinamismo de la demanda agregada externa e interna y en la desmotivación de la oferta".¹¹

Es obvio que el marco de referencia de un diagnóstico tal es la descripción del fenómeno de la crisis, de algunas de sus formas de manifestación, pero sin penetrar en el análisis de su esencia. Ello obedece ante todo a las limitaciones clasistas del gobierno de Belisario Betancur y al mismo carácter apologético de la teoría económica burguesa que sirve de punto de apoyo a la formulación y exposición del contenido del plan de desarrollo "Cambio con equidad".

Es entonces fácil comprender porqué las contradicciones objetivas internas de la economía capitalista, que generan la crisis en forma periódica y en intervalos cíclicos y le dan un carácter de ley económica, no encuentran eco alguno en la elaboración del diagnóstico. Las crisis económicas son provocadas por el efecto de la contradicción fundamental del capitalismo entre el carácter social de la producción y la apropiación capitalista privada de sus resultados. El movimiento y desarrollo de dicho proceso conduce inevitablemente a la crisis debido a las siguientes contradicciones:

Primera: la contradicción entre la producción y el mercado, la cual se refleja en que los capitalistas amplían en forma ilimitada la producción con el objeto de obtener mayores ganancias, pero chocan con obstáculos en la realización de esta producción precisamente por la reducida capacidad adquisitiva de los trabajadores. De esta forma se presenta una situación de sobreproducción relativa. Hay muchas mercancías, pero no pueden ser demandadas y consumidas por los trabajadores.

Segunda: la contradicción entre la organización de la producción en las empresas capitalistas y la anarquía y desproporción social que rige en el conjunto del sistema económico capitalista. En efecto, los capitalistas planean producción, ventas, etc., pero lo hacen los unos independientemente de los otros. De esta manera la competencia se agudiza en el mercado, que es donde los capitalistas realizan su producción,

9. DNP, p. 14.

10. DNP, p. 12.

11. DNP, p. 14.

agravando así el carácter anárquico y desproporcional de la economía y provocando situaciones de sobreproducción en algunas ramas y escasez en otras.

Tercera: la contradicción entre las necesidades de maximizar la cuota de ganancia y los factores que generan su disminución. Dado que la meta esencial del capitalismo es la obtención de mayores ganancias, los capitalistas buscan incrementarlas con la producción de más plusvalía. Para ello invierten en maquinaria y elevan así la composición orgánica del capital. Pero al elevar ésta, la cuota de ganancia tiende a decrecer, puesto que la plusvalía a producir requiere mayor inversión. El capitalista reacciona ampliando de nuevo su producción, estimulando así la sobreproducción y la aparición de la crisis.

Bajo las condiciones del capitalismo dependiente de desarrollo medio, como es el caso del capitalismo colombiano, es obvio que estas contradicciones están sujetas a modificaciones en sus formas de manifestación, las cuales resultan del papel específico del Estado capitalista en su actividad reguladora, de la situación de dependencia frente al imperialismo y de la creciente internacionalización de la economía capitalista.

El plan de desarrollo explica la crisis más bien a partir de un método idealista, como si fuesen fundamentalmente ciertas ideas económicas implementadas a través de la política económica, y por tanto fenómenos superestructurales, los que determinaron la actual situación de crisis.

Es obvio que la política económica del Estado burgués tiene incidencias importantes sobre el comportamiento de la economía. En el caso colombiano la política neoliberal de los años setenta estimuló los procesos de concentración y centralización del capital y la producción en manos de una decena de grupos financieros nacionales y extranjeros; contribuyó a la instauración de un régimen de acumulación sustentado, no en el desarrollo del sector productivo de la economía, sino precisamente en el sector parasitario encarnado en los voraces grupos financieros; aceleró el proceso de inserción de nuestra economía en la división internacional capitalista del trabajo y la hizo así más permeable a los fenómenos de crisis presentados en el ámbito del capitalismo internacional.

Esta situación no debe crear la ilusión de que la política económica determina lo esencial del comportamiento de la base económica. Lo contrario es reconocer lo imposible para la teoría económica burguesa y la política económica basada en ella: evitar y contrarrestar eficazmente la crisis.

La crisis demostró en Colombia que no hay teoría económica ni política económica burguesa capaz de obviarla, y que un patrón de acumulación sustentado en el neoliberalismo agudiza las contradicciones internas del capitalismo dependiente de desarrollo medio.

Es lógico entender entonces porqué se ha buscado salidas a la crisis renovando teorías económicas que antaño demostraron ser igualmente ineficaces y que hoy representan aparentemente una ruptura con el neoliberalismo de la década de los setenta. Recordemos cómo en su tiempo el neoliberalismo se impuso internacionalmente en franca crítica a los modelos keynesianos que habían estimulado los procesos inflacionarios con su política fiscal y monetaria expansiva.

El actual plan de desarrollo busca introducir ciertas modificaciones en el manejo de la economía a partir de una tímida ruptura con la política neoliberal de los gobiernos de López Michelsen y Turbay Ayala.

2. UN PLAN DE SALIDA DE LA CRISIS

El plan de desarrollo propone tres objetivos generales:

- a. Ordenamiento del cambio social.
- b. Consolidación del desarrollo económico.
- c. Reactivación económica para "lograr el cambio dentro de un marco de equidad".¹²

Con el "ordenamiento del cambio social" se trata aparentemente de "lograr mayor equidad en la distribución de las oportunidades de progreso", en la medida en que, por una parte, "se integren y definan los servicios que presta el Estado para que los esfuerzos de las distintas instituciones concuerden con las necesidades de las comunidades beneficiarias", se eleve su calidad y extienda su cobertura, y, por otra, "se reoriente el proceso de crecimiento económico en favor de la generación de empleo y del desarrollo de las zonas geográficas más atrasadas y de los grupos marginados de la población".¹³

Con la "consolidación del desarrollo" se busca supuestamente un crecimiento económico autosostenido y de mayor integración intersectorial en niveles que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

Con la "reactivación económica" se persigue acelerar a corto plazo el crecimiento económico, eliminando las presiones inflacionarias, ya que de no presentarse esta situación, "se comprometerá el éxito de los diferentes programas sociales y serán limitadas las posibilidades de reorientar el proceso de desarrollo hacia los grupos más necesitados de la población".¹⁴

Como se puede observar, los objetivos del plan de desarrollo se diferencian de acuerdo con su proyección en el tiempo: hay objetivos a corto plazo, de solución a la crisis económica, y los hay a largo plazo, para la nueva fase expansiva del ciclo. En ese sentido es lógico comprender que se tiene que presentar un traslado de prioridades hacia los objetivos a corto plazo, ya que éstos comprometen las estrategias a largo plazo. Es decir, que en el marco del plan el objetivo prioritario es el de la **reactivación económica** y a éste se subordinan los objetivos de consolidación del desarrollo y de ordenamiento del cambio social.

Por esta razón se puede afirmar que el plan de desarrollo es ante todo un plan de **reactivación económica**, de **salida de la actual crisis** económica por la que atraviesa el país; pero que de todas maneras contempla la concepción de un importante sector de la burguesía monopolista para lo que ha de ser la nueva fase expansiva del ciclo, tanto en lo económico como en lo social.

12. DNP, p. 9.

13. DNP, p. 10.

14. DNP, p. 10.

2.1. La política de reactivación económica

Como ya se había afirmado, el objetivo central del plan consiste en implementar una política de reactivación económica que permita superar la crisis económica que aún persiste.

Dicha política contiene, según nuestro parecer, tres objetivos centrales, cuyo cumplimiento representaría la solución de los problemas que se vislumbran a corto plazo y crearía las condiciones para desarrollar las políticas de largo plazo:

1. Crecimiento con estabilidad de precios
2. Estímulo a la oferta
3. Estímulo a la demanda por vivienda

Al buscar un crecimiento con estabilidad en los precios el plan pretende incidir sobre los factores causantes del alza de precios y la recesión mediante el manejo de una "política monetaria que sea consecuente con las demás políticas en el frente macroeconómico y especialmente con los estímulos a la producción".¹⁵

El plan reconoce los "efectos perjudiciales de la inflación sobre la distribución del ingreso y la producción".¹⁶ De ahí que se considere como una tarea a corto plazo el desmonte de las denominadas "expectativas inflacionarias", las cuales, a pesar de la política monetaria restrictiva de años anteriores, han contribuido a la disminución de los saldos monetarios reales, provocando una "resistencia de los precios a disminuir, no obstante la caída de la actividad económica".¹⁷

Apoyándose en viejas teorías burguesas de la inflación, el plan responsabiliza en forma igual tanto a los empresarios capitalistas como a los sindicatos de crear presiones que impiden la disminución del costo de vida. Es así como, a partir de una posición aparentemente imparcial, que entre otras concuerda con el carácter policlasista que se ha querido propagar del gobierno, se propone la política de concertación salarial. Ella representa en realidad un intento de imponer mínimas alzas salariales y rebajar los costos de la fuerza de trabajo para estimular a los empresarios capitalistas mediante la obtención de mayores ganancias. Ciertamente se busca en este aspecto una salida de la crisis, descargando una vez más su peso en los hombros de los trabajadores, llamándolos a ser "consecuentes con la situación de producción y empleo". La política de concertación se pretende conjugar con acuerdos especiales de precios, particularmente en el sector agropecuario, y con una política de aparente control sobre las tarifas de servicios públicos y los precios que se formen en condiciones de monopolio, para frenar precisamente el proceso inflacionario.

La política antiinflacionista expuesta en "Cambio con equidad" "reparte" socialmente el problema de la inflación, lo aborda superficialmente e intenta ocultar su claro contenido de clase: atenuar el flagelo,

15. DNP, p. 16.

16. DNP, p. 15.

17. DNP, p. 18.

sin afectar sustancialmente a los principales causantes de dicho fenómeno económico y social: los monopolios capitalistas que manipulan y fijan arbitrariamente los precios.

Un segundo puntal de la política de reactivación es el **estímulo a la oferta** mediante una activa intervención estatal que reoriente los recursos hacia el sector productivo y beneficie preferencialmente a los capitalistas vinculados a este sector.

Con miras a lograr este objetivo, se contempla el "reordenamiento del sector financiero", el manejo de las tasas de interés y del margen monetario para estimular la inversión y permitir un mayor acceso de la producción capitalista privada al crédito, y la "protección al trabajo y a la industria nacional". En ese mismo sentido se plantea una "política de moralización" orientada a enfrentar la crisis de valores del capitalismo colombiano, creando en la opinión pública la ilusión de que en un sistema capitalista es posible que los principios éticos primen sobre aquellos de maximización de la ganancia.

Con el denominado "reordenamiento financiero", el plan introduce una tímida ruptura con la política de especulaciones y escandalosas transacciones financieras propia de administraciones pasadas y que contribuyó a la alta concentración y centralización de la riqueza en pocos pero voraces grupos financieros.

Este "reordenamiento" se debe entender como una política que representa un mayor control estatal sobre la actividad financiera, el cual, sin afectar esencialmente los intereses del capital financiero, pueda "eliminar las distorsiones" del mercado financiero, recuperar mediante "acciones moralizadoras" la confianza del ahorrador en el sistema y hacer aparecer al Estado como un guardián de la justicia frente a los manejos financieros ilícitos. En este marco actuó el Estado en las crisis del Banco Nacional y del Banco del Estado en 1982 y más recientemente en la crisis del Grupo Grancolombiano, al intervenir de hecho el Banco de Colombia.

El "reordenamiento" tal como se concibe en "Cambio con equidad" es una actividad típica de regulación monopólica del Estado con el fin —en este caso— de controlar más la asignación de recursos de acuerdo a las políticas de reactivación.

En este mismo orden de ideas se deben comprender las medidas contempladas en el decreto 2929 de 1982 en lo referente a la llamada "desconcentración de la propiedad". En realidad se buscan dos objetivos: por una parte, crear expectativas de posibilidad y viabilidad de una democratización gradual de la propiedad en el capitalismo, intentando así revitalizar viejas teorías sobre el "capitalismo popular"; por otra, fortalecer la capitalización de las empresas y de sus propietarios capitalistas mediante la venta masiva de acciones a bajos precios.

Con estas políticas frente al sector financiero es ciertamente imposible lograr que éste "se convierta en agente eficaz para canalizar el ahorro privado hacia actividades productivas".¹⁸ Ellas no representan

18. DNP, p. 20.

más que una solución intermedia y alterna a una política consecuente de nacionalización del sector financiero, la cual permitiría que las metas de reasignación de recursos estuvieran más próximas a la realidad.

Los límites de la política financiera del gobierno se han reflejado claramente en el manejo de las tasas de interés. Ni la liberación de encajes y otros instrumentos de la política monetaria, ni las tenues amenazas a la banca privada han servido para provocar una presión real a la disminución de las tasas de interés. Por el contrario, ante la disminución de los niveles de inflación ha habido un incremento en las tasas de interés reales. De esta forma se presenta un claro contraste con la política del gobierno de estimular la oferta mediante un abaratamiento del dinero. Una vez más se enfrenta la política económica al poderío del sector financiero, el cual continúa fijando monopólicamente el precio del capital de préstamo.

Además del manejo de las tasas de interés, se pretende estimular la oferta ampliando la base crediticia del sector capitalista privado a través de la utilización más efectiva del margen monetario.

Ello dependerá "básicamente de las metas de regulación que fije el gobierno, de la evolución de las reservas internacionales y del éxito que se tenga en controlar el déficit fiscal".¹⁹

Estas políticas de estímulo a la oferta se refuerzan con la denominada "protección al trabajo y a la industria nacional" mediante el incremento de los niveles de imposición arancelaria, la prohibición de importar ciertos bienes y el combate al contrabando. De esta forma se reacciona en otro frente a la situación de crisis por la que atraviesa la actividad industrial del país. Esta política de protección no se debe entender como un regreso al denominado "desarrollo hacia adentro" propugnado por la CEPAL en los años cincuenta y sesenta. Se trata de una reacción coyuntural ante un problema coyuntural, cual es el de la crisis económica. El plan es enfático en afirmar que "a más largo plazo, el nuevo modelo de desarrollo rechaza la implantación de un proteccionismo excesivo".²⁰

Ya se había afirmado que en el diagnóstico de "Cambio con equidad" se argüía que la crisis también tenía su raíz en la falta de dinamismo de la demanda interna. Por esta razón, el tercer frente de la política de reactivación consiste en **estimular la demanda**.

El plan se apoya en el sector de la construcción en general y en la construcción de vivienda en particular, considerando el efecto multiplicador del sector en términos de producción y empleo. Es más, la construcción masiva de vivienda se convierte en el plan bandera de la administración Betancur y en el eje de la política de reactivación. "De una parte, se trata de proporcionarle vivienda a una porción significativa de la población que no la tiene; de otra, se busca acelerar la tasa de crecimiento del producto interno bruto a través de la utilización de la edificación como sector impulsador".²¹

19. DNP, p. 20-21.

20. DNP, p. 24.

21. DNP, p. 111.

El plan contempla la construcción de aproximadamente 400.000 soluciones de vivienda hasta 1986, con el objetivo social de disminuir paulatinamente el "déficit cuantitativo de vivienda, dando prioridad a los sectores de la población, tanto urbano como rural, de bajos niveles de ingresos".²² Sin embargo, según afirmaciones de Camacol, el plan de vivienda estará satisfaciendo escasamente la nueva demanda, dejando intacto el déficit habitacional, ya que el número de familias nuevas, que constituirán demanda potencial de vivienda, se acercará a 395.000.²³ Es decir, que el objetivo social del plan de vivienda no representará una disminución real del déficit cuantitativo de vivienda. El plan, de cumplirse, servirá como un atenuante a tan serio problema social.

El programa de vivienda ha suscitado además una serie de reflexiones críticas, que comprenden, entre otras: oposición a los aspectos técnicos del tipo de vivienda a construir, que provocarán un eventual hacinamiento;²⁴ serias dudas sobre las características del financiamiento del plan; desconfianza en el efecto multiplicador y la capacidad real de reactivación con base en la construcción de vivienda popular, y posiciones como la de Lauchlin Currie, quien cuestiona el plan de vivienda al afirmar que "el problema para los pobres no es primordialmente el de la vivienda, el de su alto costo, el de su localización y dotación, sino básicamente el de su pobreza".²⁵

La construcción de vivienda como eje del desenvolvimiento económico en Colombia no es nada nuevo; ha sido política de administraciones pasadas, sobre todo desde el surgimiento del tristemente célebre sistema de financiamiento por UPAC a principios de la década del setenta. Lo relativamente nuevo es el énfasis que se hace en la construcción de vivienda popular. Ello obedece no tanto al interés del gobierno en solucionar el problema de la vivienda, sino, ante todo, a que los principales demandantes potenciales de vivienda en el momento son las grandes masas trabajadoras. Esta situación se explica por las distorsiones que creó el sistema UPAC, al presentarse hacia finales de la década pasada un exceso de vivienda suntuaria y una oferta restringida de vivienda popular. De ahí que el plan busque incentivar aquella parte de la demanda de vivienda representada por los trabajadores de bajos ingresos. Sin embargo, es dudoso que esta demanda potencial se transcriba en demanda efectiva, ya que la capacidad adquisitiva de los trabajadores se ha visto afectada notoriamente en estos años de crisis económica ante la disminución del salario real social como resultado del incremento del desempleo.

De otra parte, en "Cambio con equidad" se afirma que la construcción de vivienda impulsaría la actividad de diferentes subsectores industriales y generaría mayores niveles de empleo. Esta aseveración del plan contrasta con el peso específico de la edificación urbana en el producto interno bruto. En efecto, la construcción urbana, que además de la construcción de vivienda contempla también edificaciones comerciales, tiene una participación en el PIB de sólo 1.3%²⁶ y observa realmente un bajo grado de integración con otros subsectores industriales.

22. DNP, p. 112.

23. Giraldo Isaza F. "Las cifras de vivienda en el Plan", en: *Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, Bogotá, 1983, No. 148 - 149, p. 56.

24. Ver: *El Tiempo*, Bogotá, octubre 22, 1983, p. 1A.

25. Currie Lauchlin. "La política de vivienda", en: *Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, Bogotá, 1983, No. 148 - 149, p. 60.

26. DANE. Colombia Estadística, 1982. Bogotá, 1982, p. 149.

El posible efecto multiplicador del plan de vivienda se ve aún más limitado si se tiene en cuenta el tipo de vivienda a construir. El plan constata una tendencia ciertamente negativa, de estímulo a la irracionalidad urbana, al impulsar la construcción de vivienda por el denominado sistema de autoconstrucción. Este sistema, por apoyarse fundamentalmente en el trabajo familiar y en un tiempo de construcción bastante largo (8-10 años), difícilmente puede representar un efecto multiplicador real de inversión y empleo.

Las características que asume el financiamiento del plan de vivienda acentúan las dificultades para el cumplimiento de las metas trazadas en "Cambio con equidad". El costo del plan de vivienda es de aproximadamente 515.200 millones de pesos. De ellos, el sector público aportaría el 56% y el privado el 44%.²⁷ Desde el punto de vista del origen de los recursos, solamente el 8% proviene de aportes del presupuesto nacional. Es decir, que el sector público tendrá que captar la mayor parte de los recursos de financiamiento en el mercado de capitales, quedando así el grueso del financiamiento en manos del sector capitalista privado. De otra parte, es difícil pensar que las corporaciones de ahorro y vivienda se comprometan en la construcción de un tipo de vivienda de inferior rentabilidad al de la vivienda suntuaria.

En conclusión, la política de reactivación del gobierno de Belisario Betancur no representa una alternativa que realmente acelere la salida de la actual crisis económica. Las diferentes medidas económicas expresadas en la política de reactivación no significan en momento alguno soluciones profundas a problemas de fondo, sino simplemente atenuantes a la difícil situación económica y social por la que atraviesa el país. El peso de la salida de la crisis se pretende descargar una vez más en las masas trabajadoras. La política de reactivación persigue fortalecer al sector capitalista privado, en tanto que mediante la acción del Estado se han tomado medidas económicas que lo estimulan y se ha emprendido una actividad "moralizadora" que pretende rescatar la vigencia de principios éticos, en un sistema económico capitalista presa de una profunda crisis moral y que subordina ésta a la obtención de mayores ganancias.

Se puede afirmar que antes que las medidas económicas tomadas, será el movimiento propio de la economía, el desenvolvimiento natural del ciclo económico lo que provoque la transición definitiva a la fase de recuperación y posteriormente al auge económico. Ello no significa que se niegue la incidencia de la política económica sobre la dirección y las características que adquirirá el ciclo en su fase recuperativa. Simplemente es necesario constatar que la política económica de Betancur no ha logrado influir en forma decisiva sobre la situación de crisis.

2.2. La "consolidación del desarrollo"

El segundo objetivo general de "Cambio con equidad", la consolidación del desarrollo, comprende las orientaciones económicas para la nueva fase expansiva del ciclo económico, una vez que la economía supere en forma definitiva la situación de crisis. Si tenemos en cuenta que el ciclo ha tenido en Colombia una duración que oscila entre seis y siete años, se puede afirmar que la denominada "consolidación del

27. DNP, p. 300.

desarrollo" contiene los principales delineamientos económicos para lo que resta de la década de los años ochenta, los cuales se consideran en el plan como las estrategias a largo plazo:²⁸

1. Recuperación de la capacidad de ahorro del sector público.
2. Puntos de una política para el sector externo.
3. Incentivos a la capitalización empresarial.
4. Fortalecimiento del sector agropecuario.
5. Nuevos ejes de la expansión industrial.

El hecho de que la administración Betancur, inspiradora de estas estrategias, se prolongue hasta 1986, representa un límite en el tiempo para su posible implementación práctica. La importancia de su análisis radica, sin embargo, en que ellas consignan la concepción con que un sector de la burguesía monopolista colombiana pretende incidir sobre el desenvolvimiento del ciclo en su fase expansiva.

Las cinco políticas a "largo plazo" confluyen en un objetivo central de reorientación de los recursos hacia el sector productivo y de una política de modernización del aparato productivo que se acoja a las tendencias de división internacional capitalista del trabajo e inserte aún más la economía colombiana en la economía capitalista mundial.

En ese sentido se orientará la actividad reguladora del Estado. En principio se trata:

Primero: de mejorar la capacidad del ahorro público, como fuente de financiamiento del sector capitalista privado;

Segundo: de incentivar la capitalización de la sociedad anónima y estimular la expansión e integración industrial; y

Tercero: de recurrir al sector externo como fuente de financiamiento mediante el impulso a las exportaciones y la captación de crédito externo e inversión extranjera directa.

Por ello se puede afirmar que la política de acumulación en la nueva fase de expansión del ciclo se apoyará ante todo en la acumulación capitalista privada y en una mayor apertura al capital extranjero, lo cual acentuará las relaciones de dependencia.

Tal orientación crea bases de poca solidez para la fase expansiva. De una parte, al estimular la acumulación privada sin introducir modificaciones favorables al incremento de los ingresos reales de los trabajadores, se agudizará la contradicción entre producción y consumo, acelerando la aparición de una nueva crisis y acortando por tanto la duración del ciclo. De otra parte, de cumplirse los objetivos de mayor penetración del capital extranjero la economía se hará más vulnerable al desenvolvimiento del ciclo a nivel internacional, situación que se comportará de hecho como un agravante de la nueva crisis interna.

Las políticas que Betancur propone para el largo plazo llevarán irremediablemente la economía a una nueva crisis, ya que ellas son

28. DNP, p. 17.

incapaces de resolver las contradicciones objetivas que provocan dicho fenómeno periódicamente. Es más, antes que actuar como paliativos que podrían prolongar la duración del ciclo, se comportan como factores que presumiblemente aceleran el surgimiento de la nueva crisis.

Los instrumentos para lograr una mayor capacidad del ahorro público apuntan a la acentuación de la contradicción entre acumulación y consumo, en tanto que se pretende garantizar la mayor acumulación mediante la restricción del consumo individual y social. En efecto, el plan contempla mayores cargas tributarias que afectarán los ingresos reales de los trabajadores y el traslado de responsabilidades del gobierno central a las regiones, lo cual representará una mayor deficiencia en la prestación de servicios sociales.

Para fundamentar dicha política, "Cambio con equidad" parte de su diagnóstico del sector público, el cual se caracteriza por una baja capacidad de ahorro y una situación deficitaria.²⁹ De ahí la urgencia de una reforma al régimen tributario que permita acumular y gastar sin recurrir a la emisión inflacionaria y al crédito externo, pero que restringirá las posibilidades de consumo de la población. Esta reforma se ha elaborado con base en las recomendaciones de la Misión de Finanzas Intergubernamentales hechas en su informe a la pasada administración, conocido como el informe Wiesner-Bird. Ella plantea la necesidad de "recuperar gradualmente la importancia de la tributación como fuente de financiamiento del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y municipales (...) proporcionar un alivio a la tributación de los asalariados de la clase media e incentivar la capitalización de la sociedad anónima (...) devolver la elasticidad y dinamismo al impuesto a la renta ampliando la base tributaria y controlando la evasión (...) reestructurar el impuesto a las ventas y fortalecer los fiscos departamentales y municipales promoviendo la descentralización y la autonomía regional a través de la modernización y tecnificación de sus diferentes impuestos".³⁰

Por otra parte, el plan sugiere políticas de racionalización del gasto público,³¹ las cuales se conciben igualmente como un importante elemento para mejorar la situación fiscal.

La política fiscal que el plan propone para "consolidar el desarrollo" recuerda los lineamientos trazados en esta materia por la administración Reagan en su primer año de gestión presidencial. En efecto, inspirado en la influencia y asesoría de los economistas del "lado de la oferta", el gobierno estadounidense impulsó una política fiscal de alivios tributarios para el gran capital privado y de simultánea reducción del gasto público. No fue necesario que pasara mucho tiempo para que la nueva orientación económica, que se anunció pomposamente, mostrase serios limitantes sobre su capacidad de reducción del déficit. Sin embargo, ella introdujo importantes modificaciones en la redistribución del ingreso en favor de los grandes monopolios capitalistas.

Sin pretender trasladar mecánicamente esa nefasta experiencia a nuestras condiciones, es necesario hacer hincapié en que en la fase expansiva del ciclo la política fiscal expuesta en "Cambio con equidad"

29. Ver: DNP, p. 27 - 28.

30. DNP, p. 29.

31. Ver: DNP, p. 29.

afectará el nivel de vida de los trabajadores, no sólo desde el punto de vista de los beneficios que, aunque insuficientes, de todas maneras reciben del Estado, sino también en cuanto a sus ingresos reales, ante previsibles crecientes cargas tributarias.

De esta forma colisionarán más agudamente las necesidades de realización de la producción capitalista con la capacidad adquisitiva real de las masas populares, estimulándose los fenómenos de superproducción relativa y acelerándose la venida de la crisis.

Ese será el resultado real de la política tributaria de Betancur, la cual contempla medidas de mayor tributación indirecta que afectan básicamente al consumidor, en tanto que mayores gravámenes son compensados por el empresario capitalista con incrementos en los precios. Ejemplo claro de ello son las nuevas tarifas del impuesto a las ventas que rigen a partir del primero de abril de 1984.

"Cambio con equidad" corrobora la tendencia de desplazamiento de la tributación directa por la indirecta que se manifestó durante la década del setenta, y pone al desnudo el claro contenido clasista, en pro de la gran burguesía, del gobierno de Betancur, que abandona definitivamente la perspectiva de una política de tributación progresiva que por lo menos afectaría a los contribuyentes en forma proporcional a sus ingresos. Por el contrario, el plan plantea precisamente alivios tributarios para los empresarios capitalistas con la esperanza "ofertista" de que éstos, al tener mayores ingresos, los destinen en mayor cuantía a la inversión productiva.

La política de "descentralización y autonomía regional", aunque aparenta realzar el papel de las regiones en su propia gestión, tendrá efectos similares a los de la tributación indirecta. En efecto, el plan contempla una peligrosa tendencia de "liberación" de responsabilidades del gobierno central en torno a la solución de los problemas económicos y sociales que afectan a las diferentes regiones del país. "Cambio con equidad" plantea la necesidad de fortalecer los fiscos regionales y disminuir ostensiblemente las partidas del gobierno central para otros niveles del sector público. De ahí que haya que prever serios incrementos en la tributación departamental y municipal, como recurso de las regiones para financiar sus gastos de funcionamiento y de inversión. Es obvio que los principales afectados serán una vez más los trabajadores, tanto por previsibles mayores deficiencias en los servicios sociales que presta el sector público como por el asalto a sus ingresos con la imposición de mayores impuestos.

En conclusión, no se puede considerar que con estas propuestas se fortalecerá realmente la capacidad de ahorro y se mejorará la situación del sector público. También en la política fiscal el Estado actuará como instrumento regulador de los intereses capitalistas y estimulará el desarrollo del sector empresarial. Se pretende lograr una mayor capacidad de ahorro exigiendo sacrificios a los trabajadores, favoreciendo a los capitalistas y atizando las contradicciones que generan la crisis. No se combaten verdaderas fuentes del déficit fiscal como son los crecientes gastos militares. Por el contrario, mientras que las fuerzas armadas

anunciaron un gasto armamentista de más de 2.500 millones de dólares, el plan no destaca en lo referente a salud y educación siquiera 500 millones.³²

En contraste con la política tributaria que afectará fundamentalmente a los trabajadores, el plan propone una política de incentivos a la capitalización de la sociedad anónima y de estímulo a la expansión e integración industrial que beneficiará a los empresarios capitalistas.

Dicha política arguye, por una parte, que el ahorro necesario para el financiamiento de proyectos prioritarios "no podrá provenir ni del crédito externo ni del presupuesto nacional, pues ambas fuentes tienen limitaciones y sería inconveniente una dependencia excesiva de ellas;³³ por otra parte, que "el análisis de la tabla insumo-producto revela una escasa integración e interacción de las ramas que conforman el aparato productivo".³⁴

Con miras a capitalizar la sociedad anónima, instrumento de captación de ahorro privado, al cual el gobierno le asigna un "lugar de preeminencia", el plan de desarrollo sugiere la implementación de políticas orientadas a incrementar los ingresos de las empresas capitalistas, con la ilusión de que éstos se traducirán en mayores niveles de inversión y contribuirán así a garantizar un crecimiento estable y autosostenido de la economía.³⁴

En este sentido se debe comprender la eliminación de la tributación doble (se gravará los ingresos de la empresa, mas no los dividendos de los accionistas) y otros alivios tributarios. También a ellos está orientada la constitución del Fondo de Capitalización Empresarial, que "ayudará a colocar en el mercado las nuevas emisiones de acciones que realicen las sociedades anónimas", y la creación por parte del gobierno de un "grupo de crédito para facilitar la capitalización y democratización accionaria de los establecimientos bancarios..."³⁵ Se espera así contribuir al perfeccionamiento del mercado de capitales, con el objeto de que el sector capitalista privado prácticamente se autofinancie.

Como se puede apreciar, la política del Estado capitalista frente a la sociedad anónima se sustenta en el irrestricto apoyo y estímulo a la propiedad capitalista privada, propagando además la ilusión de que en un sistema económico de alto grado de monopolización es posible "democratizar" la propiedad y hacer "popular" al capitalismo. De otra parte, el fortalecimiento de la propiedad privada capitalista debilita de hecho el papel del sector público en el proceso de desarrollo. Aquí parece que se cumpliera la exigencia del capital: menos intervención estatal, pero una regulación más efectiva!

La no integración de la estructura productiva del país es en efecto un problema real sobre el que se ha venido debatiendo desde décadas anteriores. Esa situación ha llevado a la economía a una situación de mayor dependencia frente a "importaciones de insumos y productos in-

32. Ver: Silva Colmenares J. "Un plan de reactivación con inflación", en: **Economía Colombiana**. Contraloría General de la República, Bogotá, 1983, No. 148, p. 43.

33. DNP, p. 32.

34. DNP, p. 34.

35. DNP, p. 32.

dustriales, perdiendo de esta manera efectos multiplicadores considerables"; y se manifiesta además en una "reducida participación de la producción de bienes de capital en la formación bruta de capital fijo".³⁶

De ahí que sea justa la propuesta de "Cambio con equidad" de lograr una mayor integración del aparato productivo con medidas que, por una parte, garanticen una participación activa de la industria en los grandes proyectos mineros y de infraestructura, y que, por otra, impulsen el desarrollo de las industrias de bienes intermedios y de capital que abastecen a sectores como el agropecuario, la agroindustria y la edificación de vivienda".³⁷

Los medios que el plan sugiere para el cumplimiento de tan ambiciosos objetivos lesionarán los intereses nacionales y provocarán una mayor dependencia de la economía colombiana frente a la economía capitalista mundial. En efecto, esta afirmación es aún más comprensible si se analizan las políticas que el plan de desarrollo prevé para que el sector externo de la economía se convierta en una fuente de financiamiento de los proyectos de desarrollo. Según el plan, "para mantener un nivel de importaciones concordante con los requerimientos de una economía reactivada se precisa de una disponibilidad creciente de divisas...", que deben provenir precisamente del ahorro externo.³⁸

En este marco "Cambio con equidad" saluda una mayor presencia del capital extranjero, en sus formas fundamentales de penetración en las economías del mundo subdesarrollado: créditos del capital financiero internacional e inversiones directas de los monopolios internacionales. Al estudiar más adelante la financiación del plan de desarrollo, veremos cómo la administración Betancur, de cumplirse sus proyectos de endeudamiento, incrementará en cerca de 70% la deuda externa actual, acercándola a un nivel peligroso para la estabilidad de la economía colombiana. Igualmente nocivo para la soberanía nacional es el proyecto de promover la inversión extranjera directa "eliminando restricciones que han perdido su vigencia como instrumentos de política y mediante estímulos especiales en sectores que necesiten de su concurso en materia de capital y tecnología".³⁹ Por esta razón se puede aseverar que la estrategia de desarrollo del plan es antinacional y proimperialista, de mayor transnacionalización de la economía colombiana.

Aunque en el plan de desarrollo se asegura que se continuará con el "esfuerzo realizado en materia de política comercial para afianzar las exportaciones no tradicionales",⁴⁰ todo parece indicar que se hará un mayor énfasis en la exportación primaria, tanto de productos agrícolas como de mineros. Ello representará un retroceso en relación con el nivel de desarrollo que entre tanto ha alcanzando el capitalismo colombiano y hará más vulnerable la economía a las variaciones cíclicas de la economía capitalista mundial.

Al plantear la necesidad de incentivar la producción agrícola y pecuaria, no sólo como fuente de divisas sino también como fuente de alimentos, materias primas, empleo e ingresos; al intentar "devolver al

36. DNP, p. 35.

37. Ib.

38. DNP, p. 30.

39. DNP, p. 31.

40. Ib.

país su pérdida vocación agropecuaria",⁴¹ "Cambio con equidad" caracteriza la problemática del agro como técnico-tecnológica, abstrayéndola de las obsoletas relaciones de propiedad que se apoyan en el latifundio. Bajo este enfoque es entonces lógico ver la solución al problema de la baja productividad agrícola en una modernización capitalista que acondicione las relaciones de propiedad latifundistas al desarrollo capitalista.

Por otra parte, existen serias dudas de que la minería se convertiría en una real fuente de divisas y en un sector con efectos multiplicadores para la economía. Las características leoninas de los contratos firmados con las transnacionales imperialistas, que, por ejemplo, garantizan a la Exxon un monopolio absoluto sobre la explotación de carbón, limitan de hecho la capacidad generadora de divisas del sector, dado el régimen de regalías acordado.

Como se puede apreciar, las políticas del sector externo para la fase expansiva del ciclo generarán mayores incidencias del ciclo internacional sobre el ciclo interno, siendo previsible una mayor concatenación de uno y otro, por varias razones. **Primero**, la política de endeudamiento externo acentuará los efectos de la crisis del sistema financiero internacional sobre la economía colombiana y por ende sobre el movimiento específico de su ciclo. La crisis financiera se ha convertido en un factor determinante del ciclo internacional. **Segundo**, la creciente inversión extranjera directa en Colombia trasladará las oscilaciones cíclicas del capitalismo internacional en forma más certera a la economía colombiana. **Tercero**, el evidente estímulo a las exportaciones primarias llevará al país a una peligrosa situación de dependencia frente a mercados controlados por los países imperialistas, situación que en momentos de crisis puede provocar su caída, con efectos nefastos para el conjunto de la economía.

En conclusión, las estrategias para "consolidar el desarrollo" apuntan claramente al fortalecimiento del capital monopolista, tanto nacional como extranjero, mediante una activa regulación de los intereses capitalistas por parte del Estado. En ese mismo sentido se pretende estimular de hecho a los sectores del capital monopolista, que por sus intereses económicos están interesados en promover el desarrollo capitalista apoyándose no sólo en el sector ficticio sino ante todo en el sector real, productivo de la economía.

Si bien con las políticas para "consolidar el desarrollo" se pretende crear la ilusión de crecimiento autosostenido con desarrollo social, descartando de hecho la posibilidad de una nueva crisis, lo cierto es que dichas políticas se sustentan en una contradicción que genera precisamente en forma cíclica el fenómeno de la crisis: nos referimos a la contradicción entre el mejoramiento de las condiciones para la ampliación ilimitada de la producción mediante estímulos al capital privado nacional y extranjero y el desmejoramiento de las condiciones limitadas de realización de dicha producción mediante políticas que afectan directamente la capacidad adquisitiva real de las masas trabajadoras. La necesidad de maximizar la ganancia chocará con las posibilidades reales de su realización!

41. DNP, p. 33.

2.3. El "ordenamiento del cambio social"

El tercer objetivo del plan de desarrollo es el denominado "ordenamiento del cambio social". Una vez más se puede observar las profundas incidencias que tuvo la crisis en la elaboración del plan.

Es indudable que existe una estrecha relación entre el desenvolvimiento del ciclo y las manifestaciones concretas de la lucha de clases. De ahí que el análisis del ciclo económico capitalista haya sido siempre una condición para la elaboración de una táctica y una estrategia científicamente fundamentadas por parte de la clase obrera y su organización de partido. Durante la crisis se agudizan las contradicciones en su forma más profunda; en ninguna otra fase del ciclo es tan manifiesta la inseguridad social de las masas trabajadoras. Las crisis económicas dejan abierta la posibilidad de una ruptura total de la contradicción entre trabajo asalariado y capital, en tanto que siempre se pueden constituir en un momento —no el único ni el exclusivamente determinante— de la formación de una situación revolucionaria.

La historia demuestra, sin embargo, que la inconformidad social, material y espiritual de la clase obrera y los demás trabajadores puede ser utilizada por la clase dirigente, brutal o sutilmente, para garantizar su dominación.

A esa inconformidad es que "Cambio con equidad" ha pretendido dar respuesta al plantear en "ordenamiento del cambio social" una serie de políticas que reflejan sentidas necesidades de las masas populares pero que no pueden ser más que tímidos atenuantes de la difícil situación del pueblo colombiano. Para una situación social potencialmente explosiva se elabora un plan que atomiza el descontento popular y crea ilusiones sobre perspectivas de cambios sociales.

Apoyándose en la concepción de que el proceso de desarrollo debe orientarse hacia una progresiva redistribución del ingreso y una nivelación de oportunidades en favor de los grupos más vulnerables de la población, es decir, hacia el logro aparente de una mayor equidad, el plan de desarrollo formula la necesidad de implementar cinco estrategias que se consideran como solución a los principales problemas sociales que afectan a la población rural y urbana:⁴²

1. Mejoramiento de la vida
2. Promoción del bienestar campesino
3. Desarrollo regional equitativo
4. Participación creciente de la comunidad
5. Afirmación de la identidad cultural nacional.

Con estas estrategias el plan pretende supuestamente dar respuesta a la problemática social en forma diferenciada y acorde con las condiciones de desarrollo desigual entre la ciudad y el campo y entre las

42. Ver: DNP, p. 40 - 48.

diferentes regiones del país, introduciendo además elementos para una mayor "participación de la comunidad" en el desarrollo y un afianzamiento de la "identidad cultural" del país.⁴³

La política social expuesta en el plan de desarrollo refleja claramente el carácter continuista y oligárquico de la actual administración y demuestra que aún un gobierno burgués encabezado por un mandatario de apariencia populista es incapaz de emprender siquiera una política social reformista.

"Cambio con equidad" asegura que "las políticas de ordenamiento del cambio social en las ciudades atacarán la raíz del problema desde tres ejes complementarios":⁴⁴

1. La construcción masiva popular, que supuestamente generará empleo e ingresos y provocará una reorientación del gasto familiar en favor de una mejor dieta.

2. La comercialización de alimentos de consumo popular, que aparentemente contribuirá a disminuir el déficit nutricional, a mantener la estabilidad en los precios y a reorientar parte del gasto hacia el consumo de bienes industriales.

3. La expansión de las oportunidades de educación formal y no formal a distancia.

Como se puede apreciar, estos "ejes complementarios" distan mucho de convertirse en una solución real, que ataque la "raíz del problema urbano". Ellos no representan más que tímidas políticas para enfrentar el descontento popular, en tanto que se formulan aparentes soluciones y se crean ilusiones frente a los problemas más sentidos de las masas populares.

Al analizar la política de reactivación económica se mostró cómo el plan de vivienda popular enfrenta serios limitantes como para aproximarse a los efectos económicos y sociales que supone el gobierno de Betancur. Una solución real al problema de la vivienda sólo se puede concebir en el marco de una reforma urbana democrática que elimine el monopolio sobre la tierra urbana y erradique así la causa fundamental del encarecimiento de la tierra, de los arriendos y de la construcción de vivienda en las ciudades: el latifundio urbano.

En administraciones anteriores se intentó, como ahora en el plan, estimular la comercialización de alimentos de consumo popular. La práctica ha demostrado que los problemas de déficit nutricional no se solucionan con estimular el consumo de alimentos baratos, ya que éste se encuentra supeditado a la capacidad adquisitiva, y precisamente en las ciudades el 46% de la población urbana recibía en 1980 un ingreso no mayor al salario mínimo.⁴⁵ Por esta misma razón no se puede esperar que haya una reorientación del gasto familiar hacia bienes industriales, ya que lo fundamental de los ingresos familiares se destina para vivienda y alimentación.

43. Ver: DNP, p. 45 - 48.

44. DNP, p. 41.

45. Ib.

De otra parte, es difícil mantener estabilidad de precios si no se combate la formación monopólica de los mismos, estableciendo mecanismos de control que eviten especulaciones y enriquecimientos a costa del consumidor.

Proyectos como el de mejorar los niveles de escolaridad y elevar la formación universitaria mediante programas de educación a distancia interesan a miles de colombianos, que ante los deficientes servicios educacionales del Estado y la creciente privatización de la educación se han visto excluidos de tan importante derecho humano. Ello explica las grandes expectativas despertadas por tan ambiciosos programas. Existen sin embargo serias dudas sobre la implementación práctica y la financiación de la llamada "universidad a distancia". En general éstas, como otras propuestas de "Cambio con equidad" para mejorar y ampliar los servicios sociales en las ciudades, no se pueden considerar como soluciones que "afectarán la raíz del problema".

La misma aseveración es válida en lo referente a la denominada "promoción del bienestar campesino". Si bien en el plan se afirma que la reactivación y consolidación de la economía agraria constituyen de suyo una estrategia social,⁴⁶ y que es necesario reducir la inequidad que separa el campo de la ciudad, todo indica que los medios para alcanzar estos objetivos no se diferencian sustancialmente de las propuestas de gobiernos anteriores. Ahora, como en anteriores planes, se plantea la necesidad de mejorar la vivienda y la asistencia de salud a la comunidad, fomentar la educación y mejorar su calidad, ampliar la cobertura de la seguridad social al campo, etc.⁴⁷ El concepto de "equidad" de la administración Betancur abstrae absolutamente la desigual situación de la tenencia de la tierra, que favorece ampliamente al latifundio y se comporta como una de las principales causas de la difícil situación socioeconómica del campesino colombiano. Es lógico que un gobierno oligárquico no reivindicará los intereses del campesinado exigiendo una reforma agraria democrática.

El plan de desarrollo llama la atención sobre un problema propio del desordenado desenvolvimiento del capitalismo: el desarrollo desigual. En el caso colombiano gran parte de la actividad económica, política y cultural se concentra en la región andina y en la del Caribe, mientras que importantes zonas geográficas, con amplias riquezas naturales, subsisten en un franco aislamiento. Su vinculación a la actividad del país se ha convertido entre tanto en una verdadera exigencia del desarrollo capitalista, que propugna precisamente por una ampliación del mercado interno y por tanto por una mayor integración económica de las regiones colombianas. En este marco se inscriben los planes regionales y el plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia.⁴⁸

Un elemento de la política de "ordenamiento del cambio social" que en cierta medida parece diferenciar a "Cambio con equidad" de otros planes de desarrollo es el llamado que se hace a una "mayor participación de la comunidad" en el proceso de desarrollo y a la "afirmación de la identidad cultural".

46. DNP, p. 42.

47. Ver: DNP, p. 42 - 43.

48. Ver: DNP, p. 45.

La mayor participación de la comunidad se concibe en principio mediante el estímulo a diferentes formas asociativas de tradición (juntas de Acción Comunal, cooperativas, etc.) y la "modernización de aquellas instituciones públicas que sirven de soporte directo al sistema político".⁴⁹ Es realmente dudoso obtener una verdadera participación popular en el desarrollo impulsando el espíritu cooperativo y de solidaridad y "modernizando" el sistema político **sin implementar en la práctica una verdadera reforma política** que elimine el monopolio de los partidos tradicionales (liberal y conservador) en la gestión, administración y orientación del desarrollo económico del país, y permita a la población participar verdaderamente en las decisiones departamentales y municipales. Igualmente es un imposible pretender afirmar la identidad cultural sin eliminar los mecanismos de penetración cultural imperialista.

En resumen, la política social sugerida por el plan de desarrollo en ningún momento permitirá alcanzar la "equidad" anunciada por el presidente Betanour. Ella busca más bien crear condiciones más favorables para el ejercicio del poder político, económico y social de la burguesía en la fase expansiva del ciclo, en tanto que pretende atenuar la tirantez social que agobia al sistema capitalista colombiano con medidas que aparentan mucha cobertura pero tienen mínima profundidad.

3. FINANCIAMIENTO DEL PLAN Y PROFUNDIZACION DE LA DEPENDENCIA

Según el Departamento Nacional de Planeación, el plan de desarrollo requerirá una inversión nacional que asciende a 1.589.308 millones de pesos,⁵⁰ lo que a pesos constantes representa una suma similar a la del Plan de Integración Nacional del gobierno de Turbay Ayala.

Para cubrir esa suma se han considerado las siguientes fuentes de financiamiento:

Aportes de la nación	27.1%
Recursos propios	10.9%
Crédito interno	26.5%
Crédito externo	35.5%

Ello significa que solamente el 38% de los recursos que se requieren para financiar el plan provienen del sector público, mientras que el 62% restante corresponde a una política de endeudamiento interno y externo que compromete seriamente la estabilidad económica del país.

Vistas las cifras así, no es difícil apreciar que será el simple contribuyente quien financiará con sus aportes al fisco una buena parte del plan de desarrollo y que la deuda externa se incrementará ostensiblemente durante la administración Betancur. En efecto, como se había afirmado anteriormente, el plan constata la tendencia a ampliar las presiones tributarias indirectas. De los 1.640.000 millones de pesos que

49. DNP, p. 46.

50. Ospina Sardi J. "El Plan de "Cambio con equidad", en: **Economía Colombiana**, Contraloría General de la República, Bogotá, 1983, Nos. 148 - 149, p. 27.

la nación captará en el período 83-86, el 62% corresponde a impuestos indirectos, casi el doble de lo que se percibirá por concepto de impuestos indirectos, que corresponde al 35.⁵¹ Además, una parte considerable de los 421.790 millones de pesos que se requieren de crédito interno "no se tomará propiamente del mercado de capitales sino será crédito inflacionario del Banco de la República",⁵² contrastando de hecho con la política de combatir las presiones inflacionarias.

Según estimativos del Departamento Nacional de Planeación, en los próximos tres años el país necesitará cerca de 7.000 millones de dólares para financiamiento externo de proyectos de desarrollo.⁵³ Ello significa que el plan de desarrollo incrementará aproximadamente en 70% la deuda externa actual de 9.900 millones de dólares,⁵⁴ ascendiendo ésta al finalizar 1986 a cerca de 17.000 millones de dólares.

De ahí que se pueda afirmar que además de las presiones inflacionarias que de hecho representa el crédito externo, "Cambio con equidad" significa una mayor dependencia de la economía colombiana frente al capital financiero internacional y encarna de todas maneras una peligrosa tendencia de endeudamiento externo, que si bien no alcanzará los niveles observados en el Brasil, Argentina y México, representará una creciente sangría de la riqueza nacional para cumplir con las obligaciones de la deuda. De no lograrse una dinámica de crecimiento de las exportaciones mayor a la del servicio de la deuda, habrá que prever que el coeficiente de servicio de la deuda externa (servicio de la deuda sobre exportaciones), que en 1982 era 31.2%,⁵⁵ se incrementará en los próximos años, acercándose así al tope de endeudamiento de un país, el cual, según los economistas burgueses, generalmente está dado por el 40% de los ingresos de divisas.

4. LA TEORIA ECONOMICA BURGUESA EN EL PLAN

La formulación y el montaje práctico de la política económica de la burguesía se apoyan en la teoría económica de esta clase. El hecho de que la burguesía no sea una clase monolítica, sino que esté sujeta a diferenciaciones en diversos estamentos, que documentan la existencia de sectores monopólicos y no monopólicos (incluyendo la pequeña y mediana burguesía), imprime también a la teoría económica, por lo menos en su forma, un carácter no monolítico. Ello explica porqué en el tratamiento de una situación económica concreta se presentan diversas corrientes de opinión, tal como ha sucedido en la crisis económica que aún persiste en nuestro país.

En su esencia, las diferentes doctrinas económicas de la burguesía están en la actualidad sujetas a la defensa, por una parte, de la propiedad capitalista privada sobre los medios de producción y por tanto de los principios del "libre mercado", y, por otra, a la defensa de la intervención del Estado como instrumento regulador del proceso de reproducción capitalista.

51. DNP, p. 295.

52. Silva Colmenares J. Ob. cit., p. 42.

53. El Tiempo, Bogotá, junio 6, 1983, p. 1D.

54. El Tiempo, Bogotá, octubre 29, 1983.

55. El Tiempo, Bogotá, junio 6, 1983, p. 1D.

Usualmente, a los defensores del "libre mercado" se les ha asociado con la escuela "neoclásica", y sus diversas manifestaciones actuales se emparentan con la escuela neomonetarista de Chicago. A quienes han defendido arduamente la intervención estatal se les ha caracterizado como keynesianos, incluyendo sus variantes más modernas. En verdad, las batallas entre los defensores del "libre mercado" y los defensores de la intervención estatal han sido más aparentes que reales, pues unos y otros consignan diferencias de forma en cuanto a las características que debe asumir el libre mercado y las esferas en las que debe intervenir el Estado, reconociendo en la práctica el carácter "mixto" del sistema económico capitalista.

Ello nos lleva a afirmar que no hay actualmente una teoría y por tanto una política económica burguesa exclusivamente intervencionista o defensora del mercado libre. Es decir, que realmente se presenta una estrecha concatenación entre estos dos principios. Obviamente, se producen desplazamientos en esta relación, en el predominio de uno u otro principio, obedeciendo ellos, en última instancia, a la correlación clasista que se presenta al interior de la burguesía y en su lucha con otras clases y capas sociales.

De ahí surge precisamente la dificultad de "encasillar" una política económica en una determinada corriente económica. Máxime cuando en las condiciones actuales de crisis general del capitalismo y de crisis de la misma teoría económica burguesa, la burguesía hilvana diferentes teorías económicas para ofrecer aparentes soluciones globales a problemas globales.

En este marco de principios sería apresurado estampar al plan de desarrollo del presidente Belisario Betancur la exclusiva influencia de alguna corriente económica contemporánea.

El plan se basa en los principios generales de la teoría económica burguesa mencionada anteriormente. El plan parte "de la premisa de que el Estado debe intervenir activamente en el ordenamiento de la economía y del cambio social" y precisa que "no se trata de aplicar controles policivos ni acciones para entorpecer la actividad de los diferentes sectores económicos y sociales, sino lograr que el Estado impulse y encauce los esfuerzos de la comunidad hacia la consecución de un pleno y equilibrado desarrollo".⁵⁶ Por otra parte, el plan contempla políticas para el fortalecimiento del sector privado de la economía que estimulan los elementos de "libre mercado" del sistema económico capitalista.

Si bien "Cambio con equidad" se apoya en estos dos principios generales, también es cierto que su precisión teórica y conceptual se caracteriza por un enfoque ecléctico y contradictorio, dado que se recurre al acervo de diferentes concepciones de la teoría económica burguesa contemporánea. Esta caracterización encuentra su más clara expresión en las políticas de reactivación y de la llamada consolidación del desarrollo, en donde se conjugan elementos de la "economía del lado de la oferta" (supply side economics), con instrumentos keynesianos y políticas económicas antiinflacionistas.

Hay varias razones que explican esta "síntesis" de diversas concepciones económicas:

56. DNP, p. 21.

1. El diagnóstico de la situación económica hacia el momento de la crisis elaborado por el gobierno: falta de dinamismo de la demanda y desmotivación de la oferta. Se entiende entonces en la lógica burguesa que la superación de la crisis debe tener dos orientaciones simultáneas para incentivar la demanda y motivar la oferta, las cuales son teóricamente fundamentadas en elementos keynesianos (por ejemplo, el plan de "vivienda sin cuota inicial") y de la "economía del lado de la oferta" (por ejemplo, estímulos tributarios y crediticios a la empresa privada).

2. La situación de crisis, que pone de manifiesto en forma clara la existencia de problemas globales que requieren soluciones globales (carestía, desempleo, bajas tasas de crecimiento, etc.). Ello obliga a formular políticas económicas de amplia cobertura y múltiples aplicaciones, lo cual implica apoderarse de las diferentes teorías burguesas que permiten suministrar una aparente visión y salida de conjunto.

3. El carácter policlasista que se ha pretendido propagar acerca de la administración Betancur. Efectivamente, en "Cambio con equidad" se busca crear la opinión de que la concepción económica y social del gobierno está por encima de las clases sociales, toda vez que aparentemente, mediante la política de concertación, se contemplan los intereses económicos y sociales de las diversas clases y capas sociales. Ello da pie a que se formulen políticas en algunos casos ambivalentes y contradictorias, utópicas en otros, que intentan ocultar el carácter oligárquico del gobierno de Betancur.

De todas maneras, desde el punto de vista de la teoría económica, el plan de desarrollo expresa una ruptura, aunque tímida, con las ideas neoliberales y neomonetaristas de la Escuela de Chicago, que encontraron eco en la elaboración de la política económica de las administraciones pasadas. Si con la implantación práctica de ideas neoliberales se quiso estimular un tipo de acumulación basado en el desarrollo del sector financiero, con el actual plan de desarrollo se pretende introducir una reorientación de los recursos hacia actividades más vinculadas con el sector productivo. Es obvio que tal política tiene indudables limitaciones, resultantes tanto del poderío de los grupos financieros como de los mismos compromisos asumidos por Betancur al ser elegido presidente. Simplemente queremos consignar que ante la crisis del patrón de acumulación apoyado en el sector financiero y estimulado por los sectores más regresivos del capital financiero, se impone una concepción más realista para los años 80, auspiciada por un importante sector de la burguesía monopolista que entra en cierta contradicción con la política de especulaciones y manipuleos financieros y logra movilizar, con su política de estímulo industrial, a vastos sectores de la burguesía colombiana no monopolista, incluyendo la pequeña y mediana burguesía.

5 . HACIA UNA CARACTERIZACION DE LA ESENCIA DEL PLAN

Una vez expuestos y analizados algunos aspectos del plan de desarrollo "Cambio con equidad", es posible hacer una definición más global y de conjunto de la esencia del programa, así:

1. El plan de desarrollo es ante todo un plan de reactivación económica ("estrategia a corto plazo"), que propone una salida a la actual crisis económica, descargando su peso en el conjunto de los trabajadores y favoreciendo claramente al empresario capitalista.

2. El plan de desarrollo contempla de todas maneras la concepción del desarrollo económico colombiano para la década de los ochenta ("estrategias a largo plazo") elaborada por un importante sector de la burguesía monopolista que ante la crisis de acumulación generada por el sector financiero plantea tímidamente la necesidad de un reordenamiento de la política económica con base en un nuevo impulso al proceso de industrialización dependiente.

3. El plan de desarrollo sugiere modificaciones en el actual régimen de acumulación, impulsando la acumulación productiva mediante una actividad reguladora del Estado que beneficiará claramente al sector monopólico privado y al gran capital extranjero. En ese mismo sentido se plantea una política de producción a bajos costos con miras a mejorar las condiciones de competitividad en el mercado capitalista internacional y que representa intentos de desmontar importantes conquistas de la clase obrera logradas en decenios de ardua lucha contra el capital.

4. De cumplirse sus postulados, el plan de desarrollo contribuirá a profundizar la dependencia, en tanto que su financiamiento casi que duplicará la actual deuda externa, merced a los empréstitos de la banca capitalista internacional. Su estímulo a la inversión extranjera directa generará una inserción más profunda de la economía colombiana en la actual fase de la división internacional capitalista del trabajo y un mayor desangre de la riqueza nacional.

5. El plan de desarrollo recoge en lo social sentidas necesidades de la mayoría del pueblo colombiano relativas a vivienda, educación, salud y empleo. Las soluciones propuestas a tan candentes problemas no dejan de ser más que atenuantes del descontento popular y reflejan el carácter continuista de la política social del actual gobierno.

6. El plan de desarrollo se sustenta aparentemente en la defensa de intereses nacionales, lo que corresponde con el carácter "nacional" que se le ha querido impregnar a la administración Betancur. En realidad, "Cambio con equidad" posee un claro contenido clasista: en él se defienden fundamentalmente los intereses económicos y políticos de un importante sector de la burguesía monopolista colombiana, ligado al capital extranjero y que entra en cierta contradicción con el sector más reaccionario de la oligarquía financiera representado por cerca de diez voraces grupos financieros. En efecto, el sector de la burguesía monopólica al que se hace mención ha visto la imperiosa necesidad de introducir modificaciones en el manejo y la orientación de las relaciones económicas, sociales y políticas entre las diferentes clases y capas sociales, ya que el tipo de gobierno impuesto por la oligarquía financiera en las últimas administraciones contribuyó a agudizar en forma peligrosa para el sistema capitalista colombiano las diferentes contradicciones propias de este sistema.

7. Visto desde un punto de vista más global, "Cambio con equidad" se puede considerar como un intento de respuesta de un sector de la burguesía monopolista a la crisis general del sistema capitalista colombiano, la cual abarca las diferentes esferas de la sociedad, la economía, la política de la burguesía, la ideología, la moral, etc. El plan de desarrollo pretende rescatar la validez histórica del capitalismo, crear la ilusión de que mediante la concertación y la colaboración entre las clases sociales es posible —aún existiendo la gran propiedad capitalista privada— dar solución a los problemas fundamentales del desarrollo económico y social.