

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA COLOMBIANA

*William López Gutiérrez*¹

Universidad del Cauca, Colombia

INTRODUCCION

El objetivo general del presente trabajo es evaluar las principales transformaciones históricas que ha experimentado la intervención del Estado colombiano en las distintas fases de acumulación, así como las concepciones teóricas que han iluminado los diferentes intereses sociales hegemónicos a su interior, y que se han hecho particularmente visibles en la acción gubernamental directa, en los objetivos y el manejo de los instrumentos de política económica.

En el primer capítulo, se procura describir la trayectoria histórica de la intervención en sus aspectos más relevantes, sobre todo aquellos que tienen que ver con las instituciones que promueven la intervención y las funciones económicas y sociales que se enfatizan en cada modelo.

El segundo ilustra los términos del debate sobre el Estado. Se hace una breve descripción de las principales teorías sobre la intervención del Estado, y cuál ha sido la correspondencia de tales corrientes político económicas con los instrumentos de política económica aplicados en Colombia, y cuáles sus alcances históricos.

En el tercer capítulo se discute sobre el rol del Estado y el mercado. Se señala cuáles han sido los límites del Estado en Colombia para cumplir eficientemente con las demandas globales de la sociedad, Qué efectos ha traído la desregulación. Con qué criterios se deben manejar los instrumentos de política económica para cumplir con las metas colectivas.Cuál sería el nuevo rol del Estado, el mercado y la sociedad civil en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo.

El cuarto capítulo hace particular énfasis en la financiación del déficit y su impacto macroeconómico. La fuente de financiamiento adquiere singular importancia en tanto la capacidad de intervención del Estado está asociada a la fuente de financiamiento. La dependencia de fuentes externas de financiamiento lanza al Estado a los avatares del mercado mundial, el cual, a su vez,

1 El presente trabajo se realizó para y bajo los auspicios de Fescol- Colombia

le marca el límite de sus posibilidades e imposibilidades para cumplir con los diversos compromisos sociales pactados en el interior del Estado. En cambio, las fuentes internas de financiación le otorgan al Estado una importante base para el ejercicio de su intervención. La movilización de recursos internos puede cumplir una función anticrisis para defender la economía nacional. Esta doble contradicción de las bases financieras del Estado está presente en el financiamiento del modelo económico que se implemente. La modalidad de financiamiento interno u externo que se escoja para financiar el déficit determina el grado de impacto sobre la economía y la sociedad.

En el último capítulo, se hace énfasis en la importancia que le otorga el nuevo ordenamiento constitucional a la relación Estado economía. Se definen los espacios en los cuales el Estado juega un papel regulador en la actividad económica: los espacios de competencia del sector privado; e institucionales de participación y concertación social.

En las conclusiones se resaltan las tareas históricas pendientes que debe asumir el Estado en el largo plazo.

MARCO HISTORICO

En Colombia, en el último siglo, se pueden distinguir tres grandes períodos en la intervención del Estado:

1. El origen de la construcción de las bases del Estado interventor;
2. El período dominado por la industrialización sustitutiva, que se extiende hasta mediados de los años 70; y
3. El período del modelo económico neoliberal o de transición que data desde los años setenta hasta nuestros días.

1. El origen de la construcción del Estado interventor²

La intervención estatal es una tendencia que empieza desde el siglo XIX, con la transición del Estado Federal, a la organización centralista del Estado, y que se afianza en los años 30 como resultado de las demandas que el desarrollo del capitalismo exigía, y también como respuesta a fenómenos de orden coyuntural (por ejemplo, la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1929) que el mismo proceso planteaba a nivel externo, y que tenían su influencia a nivel interno. Durante este período, la meta del Estado se centró en crear las condiciones generales para potenciar los procesos de acumulación y articular la economía al mercado exterior.

2 Un desarrollo más amplio del tema se encuentra en: (Tovar, 1978: 229 y ss.)

Al momento de la Primera Guerra Mundial, el Estado ya ejercía un cierto grado de intervención en determinadas áreas de la economía tales como la construcción de ferrocarriles, suministro de servicios públicos y organización del régimen monetario. A través del régimen fiscal influía en la redistribución del ingreso y, por intermedio del impuesto de aduana, en el comercio de importación.

Para responder a las nuevas demandas que exigía el desarrollo de la economía del café, el comercio de exportación e importación, la producción industrial y la agricultura para el mercado interno, el Estado acudiría a los créditos externos para resolver el déficit fiscal, dada la renuencia de las “clases dominantes” a aceptar la tributación directa, lo que conduciría a la implementación de reformas y a la creación de instituciones encaminadas a organizar el régimen monetario, bancario y financiero.

En el decenio de los años 20 se institucionalizan tales cambios (durante la administración Pedro Nel Ospina con las reformas originadas por la misión Kemmerer: creación del Banco de la República, etc.).

Al sobrevenir la crisis de los años 30, se impone de manera definitiva la tributación directa como fuente importante de los ingresos estatales (a ello se orientó la reforma tributaria de 1935) para hacer frente a las incongruencias entre las funciones económicas que se le demandan al Estado respecto a la economía interior que implicaba un gasto creciente y la estrechez y vulnerabilidad del Estado en relación con los ingresos externos. Este problema ya se evidenciaba desde la Primera Guerra Mundial y durante los años 20.

Dados los conflictos sociales suscitados en los años de la primera posguerra, el Estado interviene en la regulación de las relaciones conflictivas entre el capital y el trabajo. Los gobiernos liberales se encargarían de crear las condiciones para desarrollar ampliamente las funciones respecto a la cuestión social. El origen de las primeras instituciones sociales se remonta a la administración de Alfonso López Pumarejo.

Por esa época, el intervencionismo estatal es llevado a la condición de canon constitucional al consagrarse en la Carta de 1936 el concepto de que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones y que el Estado tiene la atribución de intervenir en la economía con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, y de proteger los derechos de los trabajadores.

Hasta los años 30 se puede decir que la política económica de intervención estatal privilegió la función de acumulación y relegó a planos secundarios la función de legitimación. Esto se puede observar por la precariedad de los

gastos sociales y el dominio de los gastos de fomento económico. El Estado lejos de jugar un papel pasivo intervino con mayor fuerza en los periodos de crisis, y en los periodos de expansión se convirtió en agente del auge.

En síntesis, se puede decir que desde el siglo XIX hasta los años 30, el Estado Colombiano contribuye a sentar las bases para la transición de una economía exportadora hacia un modelo de economía interior, desplegando una política de intervención estatal dirigida a garantizar la articulación de la economía nacional con el mercado mundial y a crear las condiciones para el desarrollo de determinados sectores de la economía interna.

2. La intervención estatal en la época de la industrialización, sustitutiva de importaciones.

En este proceso pueden distinguirse dos etapas: una sustitutiva de importaciones que si bien se inicia desde los años treinta, después de la gran depresión, con el desarrollo de industrias de bienes de consumo, adquiere su configuración precisa en los años cincuenta y mantendrá su carácter sustitutivo hasta 1967, con la producción de bienes intermedios y de capital. La otra, prolongando la etapa anterior, inicia el curso al amparo del estatuto cambiario de 1967 y la reforma constitucional de 1968 (BEJARANO, 1978:221). En esta etapa, la industria, sin abandonar su carácter sustitutivo, apoyará su expansión sobre la exportación de manufacturas.

Durante todo este período, el Estado se ocupa de los renglones que eran esenciales a la política económica y los planes de desarrollo (su propósito era generar divisas y elevar el nivel del ahorro para canalizarlo hacia la inversión). El Estado intervino fundamentalmente en las llamadas industrias básicas: minería, energía y transporte y otras ramas de la incipiente siderurgia. El Estado asumió aquellas actividades económicas no rentables o aquellas en las cuales el sector privado no estaba en condiciones de manejar, dada su alta demanda de recursos para inversión. El sector privado asumiría la industria de bienes de consumo y las empresas de bienes de exportación (ROJAS, 1987:41).

El Estado, a su vez, garantizaría el suministro de bienes intermedios de capital, ya fuera por vía de la autorización de la importación, o involucrándose en la producción directa de tales bienes. De esta manera, el Estado estableció una relación complementaria con el sector privado.

El gasto público estaría llamado a cumplir la función de financiación, la cual era imprescindible para regular los cambios en la importación y la exportación, y las fluctuaciones en el ahorro y la inversión.

De otra parte, el Estado garantizaría las condiciones de reproducción de la población vinculada al sector moderno. A través del gasto público se intentó desarrollar el Estado de “providencia”.

A partir de 1968, el aparato estatal se habilitó para trazar metas macroeconómicas y formular programas y proyectos.

La administración se reestructuró a partir del Presidente, un Consejo de Política Económica y Social (CONPES) y la Junta Monetaria para cumplir con las nuevas demandas que planteaba la gran empresa. Se desarrollaron los instrumentos de control de cambios, se promovió la sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, se constituyeron mercados regionales y se realizaron grandes obras públicas (ROJAS, 1987:42).

La reforma constitucional y administrativa de 1968 plasmarían la reestructuración de la administración, y del gasto público, y de los mecanismos de toma de decisiones (centralizados en el Ejecutivo) para cumplir con los marcos conceptuales que planteaba el nuevo patrón de acumulación: la búsqueda de la eficiencia por la vía de la generación de economías de escala y la transferencia de ciertos recursos nacionales hacia las regiones. (En este sentido operaron las medidas de situado fiscal adoptadas a través del Acto Legislativo No. 1 de 1968).

La trascendencia de la reforma de 1968 consistió en concentrar un mayor poder decisorio en manos del Ejecutivo, al centralizar en este poder la iniciativa legislativa en materia de gasto público, el manejo de la política económica y la planificación, restringiendo a la vez la iniciativa parlamentaria en lo relativo al régimen tributario (impuesto a la renta, la fijación de las cuotas de pago de las liquidaciones privadas, los impuestos sobre las importaciones, las tarifas de los servicios públicos). En relación con el crédito externo, el Congreso delega en el ejecutivo la facultad de comprometer al país en los contratos de empréstito.

La reforma de 1968 ampliaría, además, las facultades de intervención estatal. La orientación de la economía se llevaría a cabo por intermedio de la planificación de tipo indicativo, la cual se ha dirigido más hacia la concertación de las políticas sectoriales. Además, facultó al Ejecutivo para dictar la declaratoria de emergencia económica, bajo la cual se han dictado normas en los sucesivos gobiernos para enfrentar el déficit fiscal (Administración López) y expedir medidas encaminadas a solucionar la crisis del sector financiero (Administración Betancur).

En resumen, durante este período, el Estado colombiano estaría, a través del gasto público, más comprometido con la suerte del conjunto de capital. Al Estado le correspondería la provisión de los bienes públicos e irrumpir en

los llamados “bienes méritos”,³ siempre en búsqueda de economías de escala y en favor de una cierta constitución de la fuerza de trabajo ligada al sector moderno empresarial. Por esta vía, el Estado se comprometió con la modernización de la economía.

3. El período del modelo económico neoliberal y desmonte de los supuestos del Estado regulador (Cepalino).

Con López Michelsen (1974-1978) se inauguró el desmonte explícito del modelo de acumulación sustitutivo de importaciones. Se replanteó la intervención del Estado a través del gasto público y se censuró la desconexión de éste con las reglas del mercado. Se intentó desmontar el Estado regulador. Con López se desplaza la utilización del gasto y la planeación, que antes operaba en favor del proceso de sustitución de importaciones, hacia el sector exportador.

La administración López Michelsen promovió el establecimiento de la neutralidad fiscal en la reforma tributaria, esto es, respetar la distribución del producto social efectuada por el mercado, ordenó una reforma financiera que buscaba eliminar subsidios y uniformar tasas de interés alrededor del costo real del dinero y entronizó la solución al déficit como problema central de la política económica estatal (ROJAS, 1987: 44).

Asociadas a estas medidas, López adopta decisiones concordantes con el desmonte de las disposiciones propias del Estado “benefactor”: aboga por la eliminación de las prestaciones sociales a través del establecimiento del salario integral. Con López se busca, además, la redefinición de las competencias territoriales, el fortalecimiento de los recursos propios de los municipios, convertir a los gobernadores en meros enlaces entre el poder central y el municipio y la orientación técnica del gasto municipal a través de los planes y programas trazados por el Departamento Nacional de Planeación.

Con este nuevo esquema se buscaba imprimir un cambio en la orientación del gasto público para adaptarlo al nuevo patrón de acumulación. El aparato productivo se reestructura para ponerlo a tono con las nuevas modalidades de gestión de las empresas, de los cambios tecnológicos, del proceso de producción y, en general, de la reorganización de la economía mundial.

3 Los bienes y servicios públicos se refieren a todos aquellos bienes que benefician a la comunidad, como el aire puro o las vías urbanas, respecto de los cuales no es posible aplicar el mecanismo de exclusión de los precios. Los llamados bienes méritos ocurren “cuando, pudiendo aplicarse la exclusión mediante los precios, su carácter de esenciales en la vida moderna, lleva al Estado a garantizar su provisión, como ocurre con la salud o la educación”. Ver: Alviar y Rojas, 1989: 19.

LA INTERVENCION DEL ESTADO: LOS TERMINOS DEL DEBATE

El esbozo histórico relatado en el punto anterior indica el rol que ha jugado el Estado en la economía. En Colombia, el Estado recoge y gasta en la actualidad aproximadamente el 30% del valor de la producción global. En las economías más desarrolladas va desde el 35% al 55% y en las menos puede descender hasta el 10%. (ALVIAR y ROJAS, 1989:1). Las demandas que surgen de las esferas de la producción y los conflictos sociales que tienen lugar en las instancias estatales han devenido en políticas económicas y sociales que han llevado a que el aparato estatal se transforme, adaptándose a las nuevas condiciones.

Como resultado de este proceso se “ha tejido una red de entidades oficiales, cada una de las cuales cumple una función específica, ya sea en la reproducción social de la fuerza de trabajo o en la esfera de la acumulación. Otras cumplen un rol legitimador del Estado.

En la actualidad, de acuerdo con la naturaleza del sector y el peso específico, que tiene en el déficit consolidado de la administración pública, es posible identificar vanos sectores:

1. Los altamente deficitarios, que se distinguen por demandar mayores recursos del crédito externo. Estos son los sectores eléctrico y minero;
2. Los sectores con alta dependencia del gobierno central nacional: aquellos cuyos costos de operación o de funcionamiento dependen casi en su totalidad de las transferencias del gobierno central: por ejemplo, la administración de justicia, la salud, la educación, y también aquel sector descentralizado que suple sus necesidades del presupuesto de inversión del gobierno central para contribuir al financiamiento de proyectos específicos: por ejemplo, el impuesto de gasolina se concentra en el sector transporte;
3. Sectores que se financian con recursos propios. Aquí se distinguen dos tipos de entidades: a) las empresas públicas que devengan sus ingresos de la venta de bienes y servicios. En estas se encuentran las empresas de servicios públicos que atienden las demandas de electricidad, teléfono, acueducto, alcantarillado y aseo; b) las empresas vinculadas con los procesos de extracción y transformación de materias primas. Cabe anotar que la mayoría de estas entidades se encuentra en los sectores más deficitarios porque si bien se autofinancian sus operaciones comerciales, los gastos de inversión se cubren en un alto porcentaje con crédito externo con respaldo de la nación.
4. Los sectores que dependen del recaudo de la renta tributaria. Corresponde a aquellos que dependen fundamentalmente de los aportes de los afi-

liados y los patronos. Las instituciones más representativas son Cajanal y el I.S.S.

La importancia de ubicar el peso económico y el balance fiscal de cada uno de los sectores deriva del impacto global que puedan ejercer sobre las finanzas del Estado y del carácter prioritario que pueda tener sobre la programación macroeconómica.

A través de esos sectores, el Estado intenta garantizar que el manejo de los ingresos y la asignación del gasto público sean consistentes con las políticas sectoriales y la programación macroeconómica en su conjunto. Por esta vía, el Estado juega un rol decisivo como mecanismo asignador y distribuidor del gasto, a la vez que regula, coordina y le da unidad de acción al proceso macroeconómico.

Así, la intervención del Estado se realiza a través de dos formas: la normativa y la directa. La primera, condiciona, limita, prohíbe y estimula el comportamiento de los distintos agentes económicos respecto a ciertas pautas de acción económica; la segunda se realiza a través del control directo de la actividad de producción de bienes industriales y de servicios, el manejo de la inversión pública y la orientación de las fuentes de financiamiento que implica el manejo de un excedente social recaudado y gastado por el Estado.

A través de ese manejo del excedente social, el Estado influye decisivamente en la vida de los ciudadanos, afecta el nivel de empleo, promueve determinadas ocupaciones, favorece o descuida algunas actividades productivas o de servicios, modifica las relaciones poder central poder local, amplía o restringe el campo de las actividades públicas o privadas, influye en la situación monetaria y de precios, y en la orientación de la política de cambios, y en el comercio exterior. Tales aspectos se estudian por la política fiscal, la cual varía según el grado de desarrollo de la sociedad, el balance de las relaciones de poder y las opciones políticas predominantes que le fijan el rumbo al Estado (ALVIAR Y ROJAS, 1989:2).

Sin embargo, la profundidad, alcance y características de la acción gubernamental deseable está asociada con los intereses económicos y políticos hegemónicos en el interior del Estado y con el cuerpo teórico que las ilumina. En el centro de este problema de la intervención se encuentra el debate sobre el Estado, en *torno* al cual giran dos grandes corrientes de pensamiento: la teoría del Estado de bienestar y la teoría neoliberal. Los partidarios del Estado de bienestar reaccionan contra las reglas del mercado y tratan de imponer un criterio de asignación de los recursos que va más allá del libre juego de la oferta y la demanda en el mercado, toman partido por un papel más activo del Estado. Esta opción se traduce, generalmente, en la preferencia por la

política fiscal frente a las demás áreas del manejo económico del Estado. Tal política jugaría un papel redistributivo, y el gasto público una función reactivadora de la economía y del empleo. En este esquema, la política social se convierte en un mecanismo sostenedor de la demanda y en un mecanismo de nivelación de las condiciones de vida y de producción.

En cuanto a los instrumentos, se inclinan por la expansión del gasto público en favor de un crecimiento anticíclico de la demanda. Aceptan el recurso del déficit fiscal para efectos de impulsar o restablecer el ritmo de la actividad económica. Prefieren la tributación progresiva y el gasto público de finalidades redistributivas entre los individuos, sacrificando incluso la asignación óptima de los recursos según las preferencias privadas. Se muestran partidarios, además, de las asignaciones mínimas de fondos del Estado para efectos de redistribución del ingreso entre las regiones del país (que es diferente pero complementaria de la redistribución entre los individuos) (ALVIAR Y ROJAS, 1989:227-228).

Dentro de esta concepción, los servicios públicos deben estar básicamente a cargo del Estado y no pueden ser sometidos a la lógica privada de la búsqueda de la rentabilidad. Ningún ciudadano puede ser excluido de los servicios sociales ni siquiera por el mecanismo de los precios.

Lo principal para alcanzar el crecimiento económico, según esta escuela, es actuar sobre la demanda. La política estatal debe orientarse a potenciar esta última.

En este marco teórico, el rol del Estado se caracterizaría por:⁴

Incidir en la reanimación de los diferentes sectores económicos mediante las demandas públicas

1. Intervenir en aquellas ramas con problemas de rentabilidad
2. Otorgar y reglamentar todas las modalidades de crédito al consumo.
3. Regular las relaciones entre el capital y el trabajo de tal manera que los salarios y condiciones laborales se regulen por medio de las negociaciones colectivas.
4. Suministrar volúmenes crecientes de empleo estable en sectores estatales (administración pública, educación, salud).
5. En Colombia, la puesta en práctica de estos principios tuvo lugar durante los años 50 y 60 y parte de los 70.

El “modelo de industrialización hacia dentro” encontró en las recomendaciones de esta escuela instrumentos valiosos para desarrollar las políticas económicas y sociales. Durante esta fase de acumulación, el Estado extiende su función interventora a través de la modalidad del Estado de “bienestar”.

4 Leer: Vargas, 1991: 63

Si bien lo característico de este modelo fue la intervención reguladora del Estado en distintos frentes en el comercio exterior, la actividad financiera, el sistema de precios relativos y en la constitución de una mínima institucionalidad social, su evolución derivó en la creación de un empresariado rentista, desafecto al riesgo y a la innovación. Los sectores empresariales al presionar por el mantenimiento de altas tasas de protección efectiva, restaban posibilidades de sustitución en otras esferas de bienes intermedios y de capital. La actividad de estos grupos se concentró en las industrias tradicionales (alimentos, textiles, cueros, papel e imprentas, derivados del petróleo) que ya tenían copados los mercados internos y en donde las posibilidades de sustitución y de inversión eran mínimas. El marcado proteccionismo en favor de las industrias tradicionales, asociado a otros factores como la escasa diversificación y la inflexibilidad sectorial de la tasa de inversión, parecen explicar el estancamiento del proceso de sustitución a partir de los años setenta.⁵

Contrario a lo que plantea la teoría del Estado de bienestar, las tesis neoliberales ven la intervención estatal como un factor perturbador del libre funcionamiento del mercado. Solamente actúa en aquellos casos de desbalance fiscal para equilibrar los gastos con los ingresos, por cuanto el déficit fiscal se considera un componente distorsionador de la dinámica de la economía. Se inclinan por una gestión fiscal neutral, es decir, por aquella que ocasiona las mínimas alteraciones del libre juego de la oferta y la demanda entre particulares. Esta postura se concreta en “la prioridad atribuida a los objetivos de estabilización monetaria, de eficiente asignación de recursos y de respeto a la autonomía o a la capacidad y el esfuerzo fiscal propio de cada región” (ALVIAR Y ROJAS, 1989:227).

En términos de los instrumentos, este nuevo esquema apunta a disminuir el tamaño del Estado y a desmontar aquellas instituciones propias del Estado benefactor, transfiriendo tales entidades y funciones al sector privado. Manifiesta predilección por presupuestos equilibrados, de tributación proporcional esto es, la aplicación indistinta de un mismo porcentaje a los ingresos de todo contribuyente, independientemente de su magnitud y de tributación regresiva. Se manifiestan contrarios a las transferencias gratuitas de fondos entre las regiones, a las exenciones que afectan los precios y los ingresos, y a las rentas de destinación específica. Recomendán, además, la introducción del mecanismo de los precios o de las tarifas costeables para definir a quiénes y en qué cantidades se les presta los servicios públicos (ALVIAR y ROJAS, 1989:227).

5 Una evaluación más amplia sobre el modelo de sustitución de importaciones se encuentra en : Corchuelo, 1992: 21-22

De acuerdo con esta escuela, lo fundamental para el cimiento económico es actuar sobre la oferta y no sobre la demanda (como lo, consideran las escuelas de influencia keynesiana). La política estatal va a orientarse a crear condiciones para que se desarrolle el mercado mediante estímulos a la oferta. Según la teoría ofertista (desarrollada por LAFFER, antiguo asesor de Reagan), la disminución de impuestos fomenta la producción, reduce los precios, lo que representa en el largo plazo el mejoramiento de las finanzas para el Estado.

En el contexto de esta teoría, el nuevo rol del Estado se caracteriza por:⁶

1. Establecer una nueva relación entre el Estado y el ciudadano, similar a la que se establece entre el productor consumidor de mercancías, en la cual lo fundamental es la eficiencia.
2. Transferir a las entidades territoriales la prestación de los servicios y que estos se regulen por una relación costo beneficio y costo eficiencia como en la realización de cualquier mercancía.
3. Reservar para el poder central la orientación global del proceso económico a través de la planeación, el manejo presupuestal y el seguimiento y evaluación de la inversión pública.
4. Modificar la relación tradicional entre el capital y el trabajo. Se establecen formas de contratación laboral más flexibles que respondan a la movilidad y adecuación de los procesos productivos: aplicación de contratos: término fijo, salario integral y desmonte de las negociaciones colectivas.

En síntesis, se busca una mayor flexibilidad transparencia y eficiencia en la gestión estatal (a nivel presupuestal, de la contratación de personal, de la programación, del control).

En Colombia, estos principios empiezan a aplicarse formalmente desde la administración López Michelsen.

EL ROL DEL ESTADO Y EL MERCADO: UNA REFLEXION NECESARIA

Una mirada retrospectiva sobre las características particulares con que han evolucionado el Estado y el mercado en Colombia, no sólo muestra los límites que cada uno tiene para construir un orden social mejor sino que arroja algunas luces sobre cómo abordar hoy la problemática del desarrollo.

Históricamente en Colombia, el manejo del Estado ha tenido un carácter patrimonial. Las élites políticas y empresariales con mayor acceso a las instancias de decisión política se han lucrado privadamente de los recursos

6 Ver: Vargas, 1991 : 66-67

del Estado. Las decisiones que se han tomado en materia de política macroeconómica y de fomento sectorial se han instrumentalizado en favor de determinados grupos de presión, y precario ha sido el papel que han tenido tales decisiones en sus propósitos igualitarios.

Este manejo instrumentalizado del Estado en favor de determinados grupos de presión se ha hecho a través de mecanismos por la vía de la fijación de precios, tasas de interés, subsidios sectoriales, precios de sustentación, cambios impositivos y arancelarios, etc.

En relación con la desregulación en Colombia, ésta no ha consolidado la libre competencia. Por el contrario, ha acelerado las tendencias monopólicas, ganando espacios en sectores como los servicios financieros; la industria automotriz, petroquímica, farmacéutica, etc.

En el campo financiero, la desregulación ha intensificado la autonomía de los activos financieros con respecto a la producción real, la diferencia entre las tasas de interés y las tasas de inflación y el aumento de los márgenes de ganancia entre las tasas de colocación y captación de interés.

De conservarse la tendencia a la autonomía financiera respecto al sector productivo de la economía, puede ocurrir una nueva coyuntura adversa del mercado, similar o peor que la de 1982: una suspensión de pagos de los deudores que encadena bancarrotas, en un ciclo de receso. Ante la ausencia de reservas anticíclicas de los empresarios, el Estado podría verse abocado a nuevas operaciones de salvamento del sector privado. Sólo una economía que funcione sobre la inversión del ahorro y no sobre el costoso endeudamiento externo, puede salvaguardarse de los ciclos recesivos.

En el campo agrario, la sustitución de la producción de cultivos nacionales por productos importados subsidiados en el exterior ha traído como efecto la reducción de las inversiones en los cultivos nacionales, el debilitamiento del consumo interno e incrementado las restricciones para el desarrollo de un campo autónomo de reproducción del capital en esos sectores.

En materia de salarios y precios, la capitalización industrial en nuestro país se ha basado en la diferencia entre precios más altos y salarios más bajos que los precios del mercado. La capitalización no se ha sustentado en un mayor incremento de la productividad.

A este fenómeno no escapa el resto de los países de América Latina; algunos gobiernos han actuado en condiciones de aguda inestabilidad y cuando todas las terapias ortodoxas (de enfoque monetarista) han fracasado, se ha hecho necesario restablecer la intervención del Estado a través de la adopción de políticas, en comunión con otras, de control de la inflación. Pues tales economías, por sus propias dinámicas no estaban en posibilidades de recuperar la estabilidad.

La experiencia de estos países deja como enseñanza que toda congelación de precios debe ser entendida como "una terapia transitoria pues la producción y distribución de los bienes y servicios en la economía es un proceso dinámico que si no se va ajustando a su propia evolución puede crear desajustes peores, inequidades y desbalance en las relaciones de costos y precios entre sectores. Por eso cabe distinguir 'congelación' de 'administración' de precios, significando con lo segundo, que se trata de retomar el control de las variables desbordadas, pero no como el modelo de acumulación inflacionario que opera con la indexación, funciona sólo si unos sectores logran trasladar a otros el costo de la ventaja que los primeros se apropian; el choque sólo ha funcionado en países donde se ha vuelto a deprimir el ingreso de los trabajadores Argentina o donde se ha puesto mano en el control de la oferta y se han atacado las variables estructurales del lado de la oferta como es el caso de Perú..."⁷

En general, se puede decir, que la desregulación le ha sido funcional a los intereses del capital y poco ajustable a los intereses de los trabajadores. Se hace, entonces, necesario avanzar en un tipo de regulación estatal que considere los intereses colectivos, lo cual supone la democratización de la vida política e institucional Y el avance de la desprivatización del Estado. En este sentido, los mecanismos por la vía de fijación de precios, tasas de interés, subsidios sectoriales y otros, pueden ser utilizados con claros propósitos redistributivos y de reactivación económica. El problema no es el instrumento, sino el uso que se hace de él a través de la intervención del Estado en la sociedad.

En otras palabras, la solución a los desequilibrios macroeconómicos no puede encontrarse exclusivamente en el Estado o en el mercado, ambos deben operar en el marco de la democracia. Se trata, en cierto modo, de que el Estado tenga en cuenta los espacios de competencia propios del mercado y, a la vez, garantice los intereses propios de la sociedad civil.

El éxito de la regulación está asociado, en parte, al papel que pueda cumplir el Estado en resolver las asimetrías en la asignación y distribución de los recursos, evitar las operaciones de fusión e integración de las empresas, proteger los recursos naturales y arbitrar el funcionamiento de los mercados. Sólo una intervención permanente que sea congruente con los objetivos sociales y que sea resultado de un pacto social, puede contribuir a darle legitimidad y solidez a los propósitos gubernamentales, en la medida en que los objetivos y metas propuestas son compartidas por las distintas fuerzas gremiales y sociales más representativas. Al igual que el mercado, hoy, el Estado encuentra límites para asumir el papel cohesionador de la sociedad y responder a los nuevos retos de la inserción internacional. No existe una división de fun-

7 Leer: Herrera, 1900: 178.

ciones que asigne al Estado el papel de la integración nacional, ni tampoco autonomía para manejar la política económica. Los arreglos bilaterales condicionados que se hacen con las agencias internacionales de crédito (FMI, BM), en lo que tienen que ver con las fuentes externas de la financiación de la política económica, se convierten en obstáculo para la definición autónoma de una estrategia de desarrollo (LECHNER, 1992: 71).

La intervención del Estado se hace, pues, necesaria no sólo para contrarrestar de modo permanente la creciente desintegración social que genera el avance del mercado, sino para promover la inserción en la economía mundial, pues ésta no opera exclusivamente a nivel de las empresas sino que exige una inserción de la sociedad en su conjunto... Tal inserción qua sistema no puede ser asegurada por el mercado, ella requiere medidas de fomento (infraestructura, educación, etc...) que no son rentables individualmente y medidas de regulación que dependan de la iniciativa estatal” (LECHNER, 1992:71).

En síntesis, la acción del Estado debe ir mucho más allá de corregir las distorsiones del mercado (enfoque coyuntural). La especificidad de su intervención debe responder más a un esfuerzo deliberado y permanente de promover el desarrollo económico y social, esto es, que haga referencia explícita a un modelo de desarrollo (LECHNER, 1992:66).

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT FISCAL E IMPACTO MACROECONOMICO

La crisis fiscal del Estado se asocia con la tendencia del gasto gubernativo a aumentar más rápidamente que los ingresos. El crecimiento más rápido de las demandas sociales que las bases del recaudo, se expresa en el desbalance entre el gasto público y los ingresos corrientes del Estado.

El déficit fiscal suele interpretarse también como “la imposibilidad que tiene el Estado para apropiarse del excedente social que requiere de acuerdo con las funciones en el proceso de acumulación” (TENIO, 1984: 12).

Hay otros conceptos que si bien no forman parte del uso tradicional de los estatutos orgánicos del presupuesto, si han llegado a ser de uso frecuente en los últimos años: el déficit (equilibrio o superávit) en cuenta corriente y el déficit (equilibrio o superávit) operacional. El primero estima la diferencia entre los ingresos corrientes (principalmente impuestos, tasas y contribuciones) y los egresos destinados al funcionamiento de la administración. El segundo mide la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos totales, es decir, los gastos de

funcionamiento más los de inversión. Este balance indica que parte del presupuesto ha de ser financiada mediante recursos de crédito.⁸

Para compensar el déficit, el Estado puede escoger distintas alternativas:

El Estado puede financiar su déficit emitiendo papeles de deuda pública. Por esta vía, el gobierno capta recursos internos, obligando al sector privado y a algunas entidades públicas descentralizadas a colocar recursos en papeles y bonos oficiales de mediano y largo plazo, mecanismo utilizado hasta hace muy poco. La elección de esta alternativa, en opinión de algunos, puede llegar a desplazar la inversión privada de menor rendimiento. Sin embargo, en opinión de otros, buena parte de los recursos captados mediante este mecanismo puede ser fruto del cambio de un activo financiero a otro (decisión de portafolio) o resultado de una disminución del consumo (TENJO, 1984:25).

Otro mecanismo alternativo del Estado para financiar su déficit es disminuir los depósitos previamente colocados en el Banco Central (antiguamente Banco de la República) o solicitar cupos de crédito (recursos de emisión) a esta entidad. Sin embargo, se piensa que esta medida tendría el mismo efecto de disminuir la disponibilidad de crédito al sector privado, al elevar las tasas de interés y encarecer la inversión. En una situación superavitaria, el Estado operaría en forma contraria: aumentaría sus depósitos en el sistema financiero doméstico, o en el Banco Central, o, alternativamente efectuaría amortizaciones de deudas contraídas en años anteriores.

El recurso a la emisión para financiar gasto público les resulta cómodo a los grupos sociales dominantes en tanto no les significa ningún esfuerzo tributario ya que el Estado se puede apropiar de la renta de la emisión sin molestarlos (KALMANOPVITZ, 1992:8).

Contrariamente a lo que se cree, la adopción de políticas de control de la cantidad de expansión del dinero, supuestamente para frenar la inflación, no produce “un efecto negativo sobre la inversión privada sino sobre la circulación de las mercancías y, por consiguiente, sobre la realización del excedente. El Estado al financiar su gasto como lo hace, lleva a cabo una ‘ante apropiación’ de recursos sociales que se concretiza al entorpecer el consumo y la consiguiente realización del excedente” (TENJO, 1984:31).

8 Existen otras nociones de déficit, las cuales se utilizan para fines de elaboración y análisis presupuestal. Ellas son fundamentalmente tres: Balance de tesorería: diferencia entre el total de disponibilidades y el total de exigibilidades Balance presupuestal: diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos autorizados Balance fiscal: resultado neto de acumular déficits y superávits. Ver: Rojas, “ El déficit fiscal en la historia de la Hacienda Pública y del pensamiento económico Colombiano”, en Política y Administración Pública, No 2, Enero Junio de 1986, pp. 63-64

La teoría monetarista privilegia el financiamiento del déficit gravando directamente el consumo (la aplicación del IVA por ejemplo), lo cual afecta no sólo la capacidad de compra de los ingresos nominales sino la demanda agregada.

Para financiar el déficit, el Estado debe privilegiar como fuente de recursos la tributación directa y progresiva a las rentas del capital y gravar de manera especial al capital especulativo y la utilización de los superávits de las empresas industriales y comerciales del Estado. Esto es una manera de hacer menos vulnerable las fuentes de financiación de las políticas sociales a factores como el crédito externo, lo cual es también una forma de revertir la prelación concedida a la política de autofinanciamiento que se viene instrumentando en la prestación de servicios públicos (LOPEZ, 1991:273).

En Colombia, el déficit fiscal, en cierto modo, resulta de los límites que se encuentran para reemplazar los tradicionales impuestos al consumo por el impuesto de renta y patrimonio aplicado fundamentalmente al sector privado. La disminución del déficit por vía del recorte del gasto resulta poco aplicable por razones políticas y económicas.

Una tercera alternativa es acudir a los préstamos externos para financiar el déficit. La prioridad que se le da a esta forma de financiación de la actividad estatal estriba en que deja sin modificar temporalmente la estructura de la redistribución del ingreso. En el mediano plazo, el mayor impacto recae sobre el consumo. En condiciones de alta devaluación, el uso de las tarifas de servicios públicos como forma de financiar la deuda externa de las empresas públicas tiene un efecto negativo sobre el consumo. En caso alternativo de acudir al racionamiento de divisas, lo primero que se afecta es el consumo del lujo importado y, en última instancia, la inversión pública y privada (TENJO, 1984:25).

El uso del crédito externo como recurso para financiar el déficit tiene el inconveniente de constituirse en un factor de desequilibrio de la balanza de pagos y, en determinadas coyunturas, cuando la inversión pública depende de los créditos, es una variable de difícil manejo como instrumento anticíclico. En Colombia, este proceso le ha significado a la inversión pública modularse en función de las prioridades de los organismos internacionales de crédito, lo cual ha repercutido en la composición sectorial e intrasectorial de la inversión. Esto explica que se le haya dado prioridad a los proyectos de energía eléctrica, minería y construcción de carreteras, mientras el gasto social ha visto reducida su participación en el gasto total. Este proceso, a su vez, ha influido en el alto componente importado de la inversión pública.

Las utilidades en la Cuenta especial de cambios constituyen un elemento adicional de financiamiento del gobierno. Las utilidades por compraventa de divisas y los rendimientos obtenidos por el manejo de reservas tienen un impacto sobre las finanzas públicas. Estas se pueden ver afectadas por el aumento o la disminución de las reservas internacionales, resultado del comportamiento cíclico de las exportaciones. No obstante, el carácter privado de un alto porcentaje de las reservas internacionales se convierte en un límite para su utilización discrecional.

La ley 51 de 1990 de endeudamiento público dispone que la cuenta especial de cambios se utilizará para financiar los rendimientos que devenguen los títulos de tesorería (en caso de que tales recursos fueran insuficientes se atenderán con pago al presupuesto nacional), los cuales dispondrá el gobierno nacional para operaciones temporales de tesorería, en sustitución de los cupos de créditos que utilizaba el gobierno nacional en el Banco de la República para suplir las necesidades de liquidez (según autorizaba la ley 38 de 1989). La ley 51 de 1990 prevé, también, que la administración de los títulos continuará en manos del Banco Central, pero los títulos mismos que se emitan serán expedidos por la tesorería aunque cuenten con la garantía solidaria del Banco de la República. De acuerdo con esta nueva ley existen dos clases de títulos de tesorería: A y B.

Con los de clase A se busca sustituir los papeles del Banco de la República con los cuales se están haciendo las Operaciones de Mercado Abierto (OMAS)⁹ y los documentos que respaldan la deuda consolidada del Gobierno Nacional para con el Banco de la República. En cambio, con los títulos de clase B, que sustituyen a los títulos de ahorro nacional (TAN), se tiene como propósito obtener recursos para apropiaciones presupuestales o para efectuar recaudos temporales de tesorería.

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT E IMPACTO INFLACIONARIO

Para efectos de graduar el impacto inflacionario o el efecto anticíclico que puede llegar a tener la financiación del déficit fiscal es menester observar las consecuencias que puedan tener la utilización del gasto estatal o el tipo de alternativa que se escoja para financiar el déficit.

9 Las operaciones de mercado abierto se entienden como la compra o venta de documentos de deuda pública del gobierno que efectúa un Banco Central para influir sobre el volumen de la oferta monetaria.

En el uso del gasto es necesario precisar, si la actividad financiada por el gobierno pone en movimiento otros renglones de la economía, en qué magnitudes y en qué lapso (impacto anticíclico). Y para efectos de la preservación del valor de la moneda nacional, se debe evaluar si las actividades promovidas por la acción gubernamental han de incrementar o no la cantidad de bienes y servicios disponibles en el mercado.

Por el lado de las fuentes de financiamiento del déficit es prioritario establecer el origen del crédito que ha de financiar el faltante para restablecer el equilibrio presupuestal. Si la fuente es el crédito externo, hay que precisar qué parte de ese crédito consiste en divisas extranjeras que van a convertirse en pesos y aumentar la cantidad de dinero en circulación y qué parte de esos préstamos sólo ingresan al país en especie o aún si consisten en dinero, lo hacen en forma gradual.

Cuando el origen de los recursos proviene del crédito interno provisto por los ahorradores domésticos no se causa en principio ninguna presión adicional sobre el nivel de precios puesto que ese dinero ya estaba circulando en la economía. No obstante, debe compararse los usos que de ese dinero pueda hacer el Estado y los que haría el sector privado en caso de contar con él.

Si el origen de los recursos proviene del crédito del Banco Central, la inyección de nuevas cantidades de dinero a la economía, mediante remozadas emisiones, presiona hacia arriba el ritmo de la inflación, por no encontrar pronta contrapartida en bienes y servicios.

Cabe señalar, además, que la aplicación de políticas macroeconómicas donde la inflación está fuera de control y se minimizan los riesgos del financiamiento externo del déficit presupuestario, pueden poner en entredicho la evolución del programa macroeconómico y la estabilidad de la economía. De ahí, la importancia que debe dársele a las políticas monetarias y al tipo de cambio real para la determinación del equilibrio macroeconómico.

El recurso al crédito interno ha puesto en claro contradicciones entre las políticas fiscal y monetaria. Y cuando se trata de crédito externo suelen darse fricciones entre las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior. El orden de prioridades entre una u otra política se resuelve generalmente de acuerdo con consideraciones pragmáticas o coyunturales.

Tributación, balance externo y acumulación.

De acuerdo con las versiones de Keynes Kalecky, si el financiamiento del Estado se apoya en la tributación a las ganancias, y el Estado las canaliza luego hacia la inversión, se estaría cerrando la brecha ex ante entre el ahorro y la

inversión, y la economía, por consiguiente, se reanimaría. En este caso, la acumulación de capital se vería más favorecida.

En la versión de los neoclásicos, el efecto sería contrario. “Si el tributo recae sobre los consumos salariales y del público en general y no erosiona las ganancias privadas, el ahorro será mayor y se convertirá automáticamente en inversión y crecimiento económico” (KALMANOVITZ, 1988:75).

En el ámbito externo, según la visión de Keynes y de Kalecky, el aumento de los impuestos a las importaciones hace más positivo el balance comercial y contribuye a sustituir los gravámenes al ahorro privado por gravámenes a las importaciones (KALMANOVITZ, 1988:76).

En las teorías neoclásica y monetarista, los impuestos a las importaciones tienen un efecto contrario. Este eleva los precios más que el balance comercial positivo, reduciendo la competitividad de la economía. Según esta concepción, los impuestos deben orientarse hacia el consumo (KALMANOVITZ, 1988:76).

En un contexto de crisis y de recesión generalizada, el manejo del déficit se toma complejo, se agudiza la competencia y la pugna distributiva entre las diferentes fracciones y grupos sociales, lo que profundiza la crisis fiscal y hace más difícil para el Estado articular los diferentes intereses a través del cumplimiento de los diversos compromisos sociales y políticos pactados previamente.

El Estado se constituye en el centro de las contradicciones sociales. En él se expresa la pugna permanente de las distintas fuerzas por redistribuir las cargas de los costos generales de la acumulación y de la reproducción social de la fuerza de trabajo, en principio en perjuicio de los sectores no capitalistas, y adicionalmente, de los fracciones capitalistas no hegemónicas. Esta lógica en la gestión del Estado, en cuanto a la distribución de las cargas y la asignación de los valores de uso colectivo, se ve constantemente transgredida y rota por las diferentes fracciones del capital no hegemónicas y por las protestas que adelantan las organizaciones populares (LOPEZ, 1987:91).

Al decir de O'Connor, “ni el volumen ni la composición del gasto ni la distribución de las cargas fiscales están determinadas por las leyes del mercado, sino que reflejan los conflictos sociales y económicos entre grupos y clases y están estructuralmente determinados por ellos”

LA INTERVENCION ESTATAL EN EL MARCO DE LA CONSTITUCION COLOMBIANA DE 1991

El hecho de que la nueva Carta haya destinado un título articular con 42 artículos para establecer lo relativo al régimen económico y la hacienda pública, es ya ilustrativo de la importancia que le otorga el nuevo ordenamiento institucional a la relación Estadoeconomía.

El nuevo marco institucional se caracteriza por mantener la tradición liberal en lo concerniente al régimen económico, fortalecer la capacidad reguladora del Estado, ampliar los espacios institucionales de participación y concertación, y privilegiar la dimensión social de los derechos económicos.

Como fruto del pacto transicional suscrito entre las distintas fuerzas sociales y políticas, la Asamblea Nacional Constituyente definió el carácter regulador que cumple el Estado en la actividad económica, al mismo tiempo que amplió el espacio de la competencia al sector privado.

Respecto al tema de la propiedad, la reforma de 1991 permite al Estado y al legislador mayores elementos para garantizar la función social de la propiedad. Se consagra la propiedad solidaria y el derecho a la expropiación por vía administrativa, fórmula que podría ser utilizada para privilegiar el interés social sobre el interés privado.

Se espera que el legislador consagre la expropiación por vía administrativa para reforma agraria, reforma urbana y obras públicas. La gran preocupación de los sectores monopólicos e industriales del país es que se extienda tal mecanismo a otros bienes como las acciones y los títulos valores.

En cuanto a la democratización de la propiedad y de las empresas, la nueva Carta señala que los trabajadores gozarán de condiciones especiales para acceder a la propiedad accionaria y a la gestión de las empresas. Igualmente, los trabajadores de las áreas rurales podrán tener acceso progresivo a la propiedad de la tierra en forma individual o asociativa. Llevar a cabo estas transformaciones, dependerá del grado de correlación de fuerzas políticas en el Congreso.

En el tema del régimen económico, la nueva Constitución precisa un poco más la acción del Estado en contra de los monopolios. El artículo 333 señala que el Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional, al tiempo que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación. Congruente con las reglas de juego establecidas en esta norma, la mejor política anti-

monopólica y anti inflacionaria que puede promover el Estado es el estímulo a la productividad y competencia.

La nueva Carta consagra la intervención sobre el ahorro y adscribe al Congreso la facultad de dictar leyes que regulen la intervención del gobierno en las actividades financieras, bursátiles, relacionadas con el aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro privado. En la constitución de 1886, la intervención sobre el ahorro era una facultad propia del presidente.

Planes de desarrollo

La nueva Carta determina que la ley orgánica de planeación puede aprobar el plan de desarrollo con la participación del Consejo Nacional de Planeación y de los demás sectores sociales.

En nuestra opinión, el Consejo Nacional de Planeación debe tener un carácter decisorio y no consultivo. Su labor debe extenderse a todos aquellos aspectos relacionados con la política macroeconómica de corto y mediano plazo. La elección de los miembros de los consejos no debe dejarse a la libre designación del Presidente de la República, sino que deben ser elegidos por los propios sectores económicos y sociales representados en el Consejo.

El Plan de Desarrollo debe contener dos partes: una general que el gobierno elabora sobre la base de la visión propia que tiene del desarrollo del país y otra específica en la cual el gobierno determina su papel en el desarrollo y el presupuesto, en el período que le corresponde. El Congreso puede debatir el plan de gobierno o las estrategias económicas y generales, las cuales pueden no estar sujetas a su aprobación. El gobierno puede hacer caso omiso de las observaciones o pronunciamientos que haga el Congreso en la definición de las cuestiones cardinales de la dirección general de la economía en el corto, mediano y largo plazo, lo cual establece serias limitaciones a la facultad del Congreso para aprobar el plan de desarrollo.

El Congreso podrá modificar el plan de inversiones que debe ser un plan plurianual, al cual se encuentran supeditadas las demás leyes del gasto público. Sin embargo, cualquier autorización del endeudamiento solicitada en el proyecto gubernamental, o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, pasa por el visto bueno del ministro del ramo. Esto recorta el poder de decisión del Congreso y lo reduce a la única opción de votar negativamente los proyectos específicos del plan de inversiones.

Hacienda Pública y la distribución territorial de los recursos

Con la nueva Carta, el gobierno propondrá por separado un proyecto de ley donde se determine la creación de nuevas rentas, o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos; si este proyecto de ley no es aprobado, seguirá su curso en la legislatura siguiente. El gobierno podrá presentar su presupuesto desfinanciado, pero a su vez puede presentar otro proyecto de ley que permita financiar la totalidad de los gastos. En esta materia existen serios recortes a las facultades del Congreso. Este no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto ni incluir una nueva. Lo que equivale a depositar el poder de decisión en el ejecutivo. En lo esencial, el órgano legislativo sólo podrá reducir o eliminar aquellos gastos de inversión no incluidos en el plan de inversiones públicas.

En el capítulo V del título XII de la Carta se dan pautas para que el Congreso tenga ingerencia en la definición de “las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos” (Artículo 367).

Además, los diversos órganos del Estado, en todos sus ámbitos territoriales, podrán “conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas (Artículo 368).

En la parte presupuestal se otorga prioridad al gasto social y se establece que éste se distribuirá territorialmente de acuerdo con el número de habitantes, con las necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

En la distribución de recursos hay un esfuerzo de parte del Estado por transferir el situado fiscal a los departamentos y un porcentaje creciente de esos ingresos corrientes a los municipios, los que, a su vez, asumirán responsabilidades en materia de educación, salud y servicios públicos básicos. Es indudable que la descentralización del gasto puede contribuir, en principio, a una mayor democratización del régimen político. Sin embargo, este proceso debe acompañarse de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control de las autoridades locales y departamentales.

En cuanto a los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales.

Se crea la Superintendencia de Servicios Públicos para hacer un efectivo control de las empresas públicas y se abre la posibilidad de que los usuarios intervengan en la gestión y fiscalización de ellas. Los particulares pueden participar, de acuerdo con la nueva Carta, en la prestación de los servicios públicos.

Banca Central

La Constitución del 91 consagró al Banco de la República como Banca Central, transformando la Junta Directiva de la entidad en autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Esta estará conformada por seis miembros designados por el Presidente de la República, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá, y por el Gerente General que será elegido por la junta misma. Estos funcionarios serán nombrados para periodos prorrogables de cuatro años, debiendo ser reemplazados dos de ellos cada cuatro años. De esta manera se elimina la participación del sector privado en la junta directiva del Banco de la República, el cual ejecutaba las políticas de administración del Banco.

A pesar de la prohibición expresa para que el Banco de la República establezca cupos de créditos u otorgue garantías al sector privado, la norma deja la puerta abierta para que éste conceda garantías al sector privado cuando se trate de la intermediación del crédito externo, lo cual va en contravía de los mismos principios que la Constitución establece. Esto implica que el Banco Central asume los riesgos cambiarios inherentes a las operaciones en moneda extranjera. Lo ideal sería que la intermediación de los recursos externos se gestione directamente por el sector privado. De esta manera se evita socializar los costos de tal intermediación (HERNANDEZ, 1991: 35-36).

El Banco de la República regula la actividad de los bancos comerciales y de las corporaciones financieras, etc. La entidad sólo podrá otorgar créditos a los particulares cuando se trate de entidades financieras y para cubrir faltantes transitorios de liquidez de esas mismas entidades.

Desde luego, el gobierno no puede tener un déficit muy grande sin que tenga efectos monetarios, lo cual obligará a concertar su manejo con el Banco de la República. Se entiende, pues, que el gobierno debe responder conjuntamente con el Banco Central por la política cambiaria, monetaria y crediticia.

En el pasado, los recursos de emisión se utilizaban para salvar a Avianca, Coltejer, Banco Nacional, etc.

Cuando se trate de una falla estructural de los bancos privados en cuestión, éstos deben acudir al Fondo de Garantías de las instituciones financieras, que es la entidad que debe soportar la crisis de las instituciones bancarias.

Relaciones internacionales

En lo atinente a la inserción de Colombia en el mercado internacional, los artículos 226 y 227 señalan que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. La aplicación de tales principios tiene especial significado en las negociaciones económicas que adelanta Colombia con otros países, pues la apertura cuando no obedece a un proceso recíproco, se enfrenta al caso de que las economías metropolitanas mantienen subsidios y cuotas que nuestros países han eliminado.

Los mismos principios regirán la celebración de tratados que creen organismos supranacionales que tengan como objetivo la integración económica, social y política con las demás naciones, especialmente de América Latina y el Caribe.

NOTAS FINALES

La argumentación desarrollada, hasta ahora, nos permite finalmente, fijar las siguientes reflexiones:

Existe la necesidad histórica de fortalecer y mantener el intervencionismo estatal en lo económico y en lo social.

En realidad, la estructura industrial alcanzada por Colombia brinda amplias oportunidades de sustitución en las esferas de los bienes intermedios y de capital (maquinaria y equipo). De ahí que una de las tareas centrales del Estado sea promover los sectores productivos en los cuales tiene poco desarrollo la economía nacional (sectores claves en bienes de capital, insumos, ingeniería de diseño, etc...), a efectos de lograr una mayor integración y articulación de los diferentes sectores. A la vez que basar su estrategia de desarrollo en alto uso de inteligencia humana, única forma de endogenizar el progreso técnico y tecnológico y desarrollar la capacidad de los ciudadanos nacionales. En este sentido, el Plan de la Revolución Pacífica no responde a tales expectativas. Para los que concibieron el plan de la administración Gaviria no existen sectores estratégicos como tales. Es el mismo mercado el encargado de definir las capacidades de los distintos sectores. El Estado renuncia a su papel de agente orientador en la asignación sectorial de recursos.

Congruente con lo anterior, la aplicación de una reforma agraria estructural posibilitaría ampliar el número de propietarios en el campo, dinamizar el mercado interno, diversificar la producción y, por ende, potenciar los procesos de acumulación.

En lo social, todavía es incompleta la construcción del Estado. En Colombia, incluso en América Latina, es necesario crear Estados mucho más grandes que los actuales para “poder universalizar la salud y la educación y crear una infraestructura física mucho más sólida con que aceitar el desarrollo de su acumulación de capital” (KALMANOVITZ, 1992: 1).

Consolidar el Estado en tal dirección, supone que éste haya adquirido “una autonomía considerable respecto de los grupos de interés privado, el clientelismo sea un fenómeno controlado y existan equilibrios básicos entre gremios empresariales y de trabajadores, unos medios de comunicación similarmente autónomos que informen adecuadamente a una opinión pública que vigila la actividad pública y que de alguna manera logra sancionar la corrupción” (KALMANOVITZ, 1992: 9).

La privatización no basta para atacar los vicios de la ineficiencia y la corrupción. La privatización sólo puede tener éxito en un contexto en que prime el interés público sobre el interés privado, la concurrencia y la regulación, lo cual exige de por sí la intervención de fuerzas sociales y partidos políticos con tales programas, capaces de “contrabalancear la ley de funcionamiento de los monopolios que equivale de nuevo al peor servicio de máximo precio”.

Si bien es cierto que el agigantamiento del Estado, como el de cualquier empresa, a pesar de las nuevas tecnologías y de la informática, genera ineficiencias a partir de ciertas escalas, la desconcentración y descentralización administrativas atienden esas limitaciones operativas.

El fortalecimiento del Estado debe privilegiar como fuente de recursos la tributación directa y progresiva a las rentas del capital, al capital especulativo y a las rentas del suelo, y depender menos de las rentas de los recursos naturales y del financiamiento externo. El desafío actual consiste en repensar el Estado, qué funciones se le otorga y cuáles son los instrumentos institucionales de que se dispone para ello. Se trata, pues, de repensar la reforma del Estado en un contexto totalmente diferente a los referentes nacionales de antaño. Hoy, los referentes han cambiado. En otros términos, las acciones relevantes del Estado se encuentran condicionadas por los rumbos que sigue la economía mundial.

Es claro que para llevar a cabo todos estos cometidos, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 avanzó significativamente. Si bien combinó normas del neoliberalismo con disposiciones propias del Estado benefactor, es explícito que estas últimas aparecen más prominentes y más evidentes en la Carta fundamental. El reto hacia el futuro es transformar las normas constitucionales en práctica política institucional, no sólo en las instituciones del Estado, sino en el conjunto de la sociedad civil. Las funciones de fomento

económico y de regulación anticíclica que la sociedad le otorga al Estado, deben ser transparentes, concertadas y aprobadas por las mayorías nacionales.

BIBLIOGRAFIA

- Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública, 1991, *Intervención del Estado en la economía Colombiana*, Bogotá, Ediciones DANE.
- Bejarano, Jesús Antonio, *Industrialización y política económica*, 1950/1976, en varios autores, Colombia, Hoy. Bogotá, Siglo XXI Editores, 1978.
- Bernal, Joaquín, *Política fiscal*, en varios autores, *Introducción a la macroeconomía colombiana*, Bogotá, Tercer Mundo editores Fedesarrollo, 1991.
- Cárdenas, Miguel Eduardo (Coordinador), *EL sindicalismo en Colombia: situación y perspectivas*, Bogotá, FescollsmacEns, 1990.
- Contraloría General de la República, Texto del estatuto orgánico del presupuesto general de la nación, Ley 38 de 1989, en *Economía Colombiana*, Nos. 219 y 220, Bogotá, 1989.
- Corchuelo, Alberto, “El Plan de Desarrollo y la transformación de la economía”, en *Economía Colombiana*, No 238, Bogotá, febrero-marzo 1992.
- Departamento Nacional de Planeación Banco de Proyectos de inversión nacional, 1991, *Manual de operación y metodologías*, Bogotá, DNP.
- División de Proyectos Oca, *Segundo Seminario Internacional sobre Prestación de Servicios Públicos*, Mar del Plata, Argentina, Organización de las cooperativas de América, 1991.
- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián, “La macroeconomía del populismo: experiencias en América Latina”, en *Nuevas Fronteras Académicas*. Sucre (Bolivia), noviembre 1991-enero 1992.
- ESAP, *Constitución política de Colombia* 1991, Bogotá, Esap Centro de Publicaciones, 1991.
- Gallón, Gustavo, *Concertación simple y concertación ampliada*, Bogotá, CINEP, 1981.
- Giraldo, César, “La intervención del Estado en la economía”, en *Economía Colombiana*, No 174, Bogotá, octubre de 1985.
- Gómez Buendía, Hernando, “Economía y Constitución. Notas para el debate”, en *Economía Colombiana*, No 234, Bogotá, abril de 1991.
- Gómez Buendía, Hernando. “Privatización: lo bueno, lo malo y lo feo”, en *Lecturas Dominicales del Tiempo*, Bogotá, 24 de mayo de 1992.

- González, Jorge Iván, “Algunas hipótesis acerca de la intervención del Estado en Colombia (1964,1985)”, en *Cuadernos de Economía*, No 11, Bogotá, segundo semestre de 1987.
- Hernández Gamarra, Antonio, “La transparente claridad del Emisor”, en *Economía Colombiana*, No. 237, septiembre-octubre de 1991.
- Herrera, Beethoven, *América Latina. Balance de una crisis*, Bogotá, Fescol, 1990.
- Kalmanovitz, Salomón, “Macroeconomía y gasto público en economías de desarrollo intermedio”, en *Cuadernos de Economía*, No 15, Bogotá, primer semestre de 1991.
- Kalmanovitz, Salomón *La apertura latinoamericana: de la prevención al abismo. A propósito de la obra de Aníbal Pinto*. Bogotá, Universidad Nacional, 1992.
- Kalmanovitz, Salomón “Tributación, ahorro e inversión”, en *Economía. Colombiana*, Bogotá, No 204, abril de 1988.
- Lechner, Norbert, “El debate sobre Estado y mercado”, en *Foro*, No. 18, Bogotá, septiembre de 1992.
- López Garavito, Luis Fernando, “El nuevo estatuto presupuestal y la programación macroeconómica”, en *Economía Colombiana*, Nos. 219 220, julio agosto 1989.
- López Garavito, Luis Fernando *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia*, Bogotá, *Publicaciones Universidad Externado de Colombia*, 1992.
- López Gutiérrez, William, “La protesta urbana en Colombia”, en *FORO*, Bogotá, No. 3, Julio de 1987.
- López Gutiérrez, William, Una nueva opción de desarrollo: aportes para el debate, en Racero Jorge (ED.), *Deuda externa y desarrollo*, Bogotá, CinepFondad, 1991.
- Racero Jorge “La formación de los Estados Nacionales en América Latina”, en *Criterios*, No 16, Bogotá, julio de 1992.
- Racero Jorge “Participación y concertación social: límites y alcances”, en *Carpeta* No. 7, Bogotá, septiembre de 1990.
- Melo Giraldo, Alberto, “Economía y democracia en la nueva Constitución”, *Economía Colombiana*, No 237, Bogotá, septiembre octubre de 1991.
- Moncayo, Víctor Manuel, “El régimen territorial en la Constitución de 1991 frente a las tendencias contemporáneas del Estado”, en *POLITELA*, No 8, Bogotá, diciembre de 1991.
- O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Ediciones Península, 1981.

- Ochoa, Francisco, "Privatización de los servicios públicos: opciones y perspectivas", en *Debates de Coyuntura Económica*, No 17, Bogotá, Junio de 1990.
- Offe, Clauss, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- Perry, Guillermo y Cárdenas, Mauricio, *Diez años de reforma tributaria*, Bogotá, CIDFedesarrollo, 1986.
- Pulecio Yate, Jorge Reinel, *La privatización en el contexto de los programas de apertura y modernización del Estado colombiano*, Bogotá, Fescol, 1991.
- Pulecio Yate, Jorge Reinel, *La apertura en Colombia*, Bogotá, Fescol, 1991.
- Quijano, Anibal, "Otra noción de lo privado, otra noción de lo público", en *CEPAL*, No 35, Agosto de 1988.
- Restrepo, Juan Camilo, Hacienda pública, Bogotá, *Publicaciones Universidad Externado de Colombia*, 1992.
- Reveiz, Edgar y Pérez, María José, "Algunas hipótesis sobre las formas de regulación de la economía y la estabilidad política Colombiana entre 1950 y 1982", en *Desarrollo y Sociedad*, Bogotá, Mayo de 1984.
- Rojas, Fernando, "El déficit fiscal en la historia de la hacienda pública y del pensamiento económico colombiano", en *Política y Administración pública*, No 2, ESAP, Bogotá, Enero Junio de 1986.
- Rojas, Fernando, Alviar, Oscar, *Elementos de finanzas públicas en Colombia*, Bogotá, Editorial Temis, 1989.
- Rojas, Fernando, Corrientes doctrinarias sobre el gasto público en Colombia, 196078, en *Economía Colombiana*, Nos 190 191, Bogotá, febrero marzo de 1987.
- Rudolf, Heinz y Valecillos, Héctor, Nota introductoria sobre la problemática teórica del Estado Capitalista, en Rudolf, Heinz (comp.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México, SIGLO XXI EDITORES, 1980.
- Sarmiento, Eduardo et al., *Ensayos sobre la problemática cambiaria, monetaria y financiera de Colombia*, Bogotá, Fondo Editorial LEGIS, 1990.
- Suárez Melo, Mario, "Privatización: de la teoría al pragmatismo", en *Debates de Coyuntura Económica*, No 17, Bogotá, Junio de 1990.
- Tenjo Galarza, Fernando, "La cuestión fiscal", en *Controversia*, No 120, Bogotá, Octubre de 1984.
- Tovar Zambrano, Bernardo, *La intervención económica del Estado en Colombia. 1914-1936*, Bogotá, Talleres gráficos Banco Popular, 1984.
- Vargas Velásquez, Alejo, "Notas sobre la política pública social en Colombia", en *Administración y Desarrollo*, No 29, Bogotá, diciembre de 1991.