

Algunas hipótesis acerca de la intervención del Estado en Colombia (1964-1985)

Jorge Iván González

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Colombia.

INTRODUCCION

El paso del análisis de la relación sociedad civil-Estado a la comprensión de las formas específicas que reviste la intervención estatal es, quizás, el mayor escollo con que tropieza todo intento de elaborar una teoría del Estado que explique las funciones de éste a partir del estudio de su naturaleza.

Muy a pesar nuestro, las versiones instrumentalistas siguen permeando el análisis. La urgencia descriptiva tiende a ocultar los enfoques comprensivos. Y si por fortuna éstos logran ganar un espacio importante, suelen conducir a generalizaciones y abstracciones que explican muy poco las situaciones específicas.

Las páginas siguientes son la expresión de este dilema. A la escasez de la información empírica se añade el poco desarrollo que ha tenido "la teoría" del Estado en el país. En la primera parte del ensayo se hace una exposición de las grandes tendencias del debate sobre el Estado. En la segunda se adelantan algunas hipótesis sobre el tipo de intervención que ha tenido el Estado en Colombia durante el período 64-85¹.

1. LAS GRANDES TENDENCIAS DEL DEBATE SOBRE EL ESTADO

1.1 Planteamiento del Problema y Descripción de la Hipótesis General.

"Por qué la dominación de clase no aparece como lo que es: el sometimiento de una parte de la población por otra? ¿Por qué reviste la forma de una dominación estatal oficial o, lo que viene a ser lo mismo, por qué el aparato represivo del Estado no se constituye como aparato privado de la clase dominante? ¿por qué se separa de esta última y reviste la forma de un aparato de poder público impersonal, separado de la sociedad?" (PASUKANIS, 1976, p. 193).

Algunos estudiosos (keynesianos y neoclásicos) desconocen, sencillamente, la pertinencia de la pregunta de Pasukanis. Según ellos, el Estado es neutro y, por consiguiente, garantiza el interés general. Las connotaciones de este postulado son básicamente normativas porque, en general, se acepta que la neutralidad es un ideal difícilmente alcanzable.

Otros, por el contrario, consideran fundamental la preocupación de Pasukanis. La intervención estatal siempre es parcializada, pese a las apariencias de externalidad y de no-conflictividad. Esta acción no-neutral del Estado es reconocida por los marxistas y por algunos no-marxistas, como los poskeynesianos y los teóricos de la dependencia. La concepción del Estado como ente neutro o como aparato de dominación, es una aproximación insuficiente. La formulación de Pasukanis va más allá. ¿Por qué “reviste la forma de un aparato de poder público impersonal, separado de la sociedad?”. Esta preocupación nos remite al estudio de la naturaleza del Estado capitalista. Reconocer que las funciones que cumple el Estado son neutras o parcializadas, no resuelve el problema de su naturaleza. Por ello, la discusión tiene que plantearse en los términos: ¿Estado-Instrumento o Forma-Estado?

Esta primera parte del ensayo es un intento por justificar la siguiente hipótesis de tipo general:

La acción del Estado contribuye a configurar un modelo de regulación con características específicas. Por lo tanto, la preocupación por comprender la naturaleza del Estado no exonera el análisis ni del régimen político ni de la forma como se consolida el proceso de acumulación al interior de cada país.

La naturaleza del Estado, en tanto constitutivo de la relación salarial, debe entenderse a la luz de la crisis fiscal y financiera. Esta es una manifestación de aquella. Desde dicha perspectiva, dos corrientes teóricas ofrecen elementos analíticos muy importantes: de una parte, las versiones poskeynesianas que han tratado de rescatar la importancia de la moneda y de la incertidumbre y, de otra, la literatura que desde la óptica marxista ha señalado que el crédito es indispensable para el desarrollo ininterrumpido del proceso producción-realización-reproducción-producción.

Con el fin de mostrar la pertinencia de la hipótesis general, a continuación haremos una descripción de las grandes tendencias del debate sobre el Estado. Después de señalar los límites de las distintas escuelas, se resaltan los aportes de los poskeynesianos que han rescatado la importancia del dinero y de los marxistas que han tratado la relación entre la crisis fiscal, el crédito y el régimen de acumulación.

1.2 El Estado-Instrumento y la Forma-Estado

La discusión reciente sobre la relación Estado-Sociedad, se ha desarrollado entre dos polos: el Estado-Instrumento y las Forma-Estado. Estas ca-

tegorías son introducidas por la literatura marxista contemporánea. Concretamente, por la escuela "derivacionista" o de la "lógica del capital". Esta aproximación teórica nace en Berlín ("berlinesa") y es presentada al público inglés por HOLLOWAY, PICCIOTTO, (1978)². Como se explica más adelante, la crítica "derivacionista" va dirigida principalmente contra los marxistas que conciben el Estado como un mero instrumento. No obstante, nosotros hemos ampliado el alcance de la crítica, aplicándosela también a los teóricos no marxistas. Las diversas modalidades de la concepción instrumentalista (marxistas y no marxistas) suponen que el Estado es relativamente autónomo frente a la sociedad y, por ello, puede ser objeto de un manejo discrecional³. En cambio, las versiones próximas a la escuela "berlinesa" consideran que el Estado es una forma de expresión del capital y, por consiguiente, la dicotomía entre sociedad civil y Estado no es pertinente, como punto de partida del análisis.

Mientras que la primera alternativa propicia el estudio específico de cada régimen político y de las diversas modalidades de intervención, la segunda trata de profundizar en aquellos aspectos comunes a todo régimen político y que constituyen la esencia del Estado capitalista. Aún cuando los "berlineses" aceptan que éste tiene cierto nivel de autonomía, su principal interés es captar los límites que la lógica de la acumulación impone al Estado.

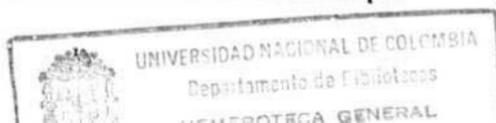
Cualquier teoría del Estado implica una concepción particular de la sociedad. Lo uno es inseparable de lo otro. (DELORME, R., 1984). Por consiguiente, "lo más problemático no es ni "Estado" ni "sociedad" sino su conjunción". (O'DONNEL, G., 1978, p.1157)

Esta articulación siempre es ambigua y contradictoria. Mientras más cerca estemos de las versiones "instrumentalistas" se acentuará la externalidad del Estado frente a la sociedad. Por el contrario, las corrientes próximas a la escuela "berlinesa", o de la "derivación", suponen que el Estado, en tanto forma del capital, es incomprensible sin la sociedad.

Para quienes piensan en términos del Estado-Instrumento, es más importante el análisis de las funciones del Estado que el estudio de su naturaleza.

1.2.1 *El Keynesianismo de la síntesis neoclásica y el monetarismo: Dos concepciones instrumentalistas del Estado.*

Después de la segunda guerra y hasta finales de los años sesenta, predominó la interpretación keynesiana derivada de la síntesis neoclásica. Este enfoque instrumentalista supone que la intervención estatal puede regularse de manera discrecional. ("fine tuning"). El diagrama IS-LM y la curva de Phillips han servido de base a la concepción keynesiana tradicional. La teoría se redujo al esquema IS-LM y la política económica a la curva de Phillips.



Este enfoque analiza los multiplicadores keynesianos de acuerdo con el "método de equilibrio". (HICKS, J., 1979, 1981). Puesto que el modelo IS-LM hace abstracción de la moneda, niega la temporalidad y la incertidumbre. (DAVIDSON, P., 1978)⁴. Por el lado de la política económica, la disyuntiva inflación-desempleo se consideró la opción típicamente keynesiana.

Como la aplicación de estas recetas dió los resultados esperados, la síntesis neoclásica se abrió paso en los libros de texto y la curva de Phillips fue la fórmula infalible que aplicaron la mayor parte de los gobiernos occidentales. En aquéllos días paradisíacos todos éramos keynesianos... Este período fue, en palabras de LIPIETZ, A., (1985), la edad de "oro" del fordismo⁵. Cuando algo no funcionaba de acuerdo con lo esperado, se le atribuía la culpa a los errores del gobierno. A su falta de tacto para aplicar el "fine tuning" (GLINDER, SOLOW, 1973).

A finales de los años sesenta y, especialmente, en el primer lustro de los setenta, el panorama internacional se modificó considerablemente. Primero, a partir de 1967 se observa una reducción del ritmo de crecimiento del producto acompañada de aumentos en la tasa de desempleo. Segundo, las ganancias comienzan a declinar y, como fruto de ello, también cae la inversión. Tercero, el 15 de agosto de 1971 se suprime la convertibilidad de los dólares en oro y, además desde 1973 la paridad del dólar con respecto a otras monedas comienza a ser flotante. Ello pone en cuestión todo el sistema monetario internacional. Cuarto, el primer shock petrolero crea condiciones favorables a la inflación internacional y, al mismo tiempo, agudiza la crisis de rentabilidad. Quinto, como resultado de los procesos anteriores aparece la estanflación.

Este ambiente fue propicio para que las críticas monetaristas a la política económica keynesiana tuvieran acogida. Cuando Friedman recibe el premio Nobel, arremete con toda su fuerza contra la curva de Phillips. (FRIEDMAN M., 1978). Como consecuencia de la estanflación, la pendiente de la curva no es negativa sino positiva. Este hecho, agrega Friedman, es una muestra palmaria del fracaso de la disyuntiva keynesiana entre inflación y desempleo. Más aún, continúa, en el largo plazo, cuando nuevamente opere la dicotomía clásica, la pendiente de la curva será vertical. Desde la óptica instrumentalista se impuso una nueva verdad: en lugar de un manejo discrecional, el Estado debe dejar el espacio libre a la iniciativa privada. Su intervención crea "congestión" y, por tanto, no es conveniente. Ingenuamente se pensó en la posibilidad de reducir la ingerencia estatal⁶. Se creyó que el "instrumento" podía dejarse de lado⁷.

La estabilidad de la función de demanda de moneda y la relación consistente entre el ritmo de crecimiento de la cantidad de dinero y la tasa de aumento del ingreso nominal, permiten que en el largo plazo y en un mundo donde los agentes económicos tienen expectativas racionales⁸, la moneda finalmente no interfiera los procesos reales. El papel del Estado-Instrumento se limita a crear las condiciones favorables para el resurgimiento de la dicotomía clásica.

1.2.2 *Más allá de la polémica fiscal-monetaria. Keynes y la economía monetaria de la producción.*

En su primera fase, el debate académico entre fiscalistas y monetaristas se realizó dentro de los parámetros de la estática comparativa. Los fiscalistas defendían la elasticidad de la demanda de moneda con respecto a la tasa de interés (LM horizontal); por su parte, los monetaristas insistían en que la demanda de dinero es inelástica con relación a la tasa de interés (LM vertical). De acuerdo con los primeros, la financiación del gasto público no desestimula la inversión privada. En cambio, para los segundos, sí se produce el efecto "congestión".

Desde el célebre trabajo de LEIJONHUVFUD, (1968), la síntesis neoclásica ha sido puesta en cuestión. Pero, sobre todo, el estudio de DAVIDSON, P., (1978), ha mostrado que los términos de la discusión entre fiscalistas y monetaristas no son apropiados. Piensa Davidson que la ruptura de Leijonhvfud no fue definitiva. Este no logró superar el "método de equilibrio", porque no contempló seriamente las implicaciones monetarias de la teoría de Keynes. En consecuencia, sigue Davidson, es necesario releer la TEORIA GENERAL a la luz del TRATADO SOBRE LA MONEDA. Desde esta nueva perspectiva, el debate tradicional entre fiscalistas y monetaristas pierde todo su fundamento. Según Davidson, el propio Keynes reconoció que la financiación del gasto estatal podría, eventualmente, hacer subir la tasa de interés. "Puede haber una congestión, 'crowding out', en el mercado de capitales como consecuencia de una reducción del dinero disponible" (KEYNES, 1937)⁹.

Junto con Davidson, MINSKY, (1975) también ha mostrado la necesidad de enfatizar los aspectos monetarios de la economía keynesiana. Hacia esta dirección apuntan los escritos de BARRERE, A., (1985 a, 1985 b), VINCENS, J., (1985), SHAIKH, (1979) y otros.

Estas vertientes poskeynesianas ya no perciben la intervención estatal con la ingenuidad de los fiscalistas y de los monetaristas. El manejo instrumental del Estado no se plantea con el simplismo de éstos. El Estado reduce la incertidumbre mediante la creación de instituciones, la validación de contratos y como garante último del sistema financiero.

En este sentido, la economía monetaria de la producción no puede entenderse sin el Estado. De acuerdo con tal premisa, la dicotomía intervención o no-intervención es una falsa disyuntiva. (GONZALEZ, J., 1985).

1.2.3 *Prolegómenos al Debate Marxista*

Una vez realizado el recuento de la evolución de dos de las corrientes instrumentalistas no marxistas, fiscalistas y monetaristas, y después de señalar los intentos que hacen los poskeynesianos por superar esta concepción ingenua del Estado, expliquemos brevemente lo sucedido en el campo de la teoría marxista.

La discusión renace a partir de los años sesenta (HIRATA, 1977). Ya dijimos antes que el debate marxista actual sobre la naturaleza y la función del Estado es introducido por la escuela "derivacionista". La polémica busca superar las limitaciones de los análisis instrumentalistas y funcionalistas, especialmente de la teoría del capitalismo monopolista de Estado (BOCCARA, 1971) y de autores como MILIBAND (1969, 1973, 1978) y POULANTZAS (1971, 1976, 1980, 1981)¹⁰.

De acuerdo con la escuela "berlinesa", la función del Estado sólo puede comprenderse a partir de la forma Estado. Por consiguiente, se equivocan los eurocomunistas al pretender que el proletariado se "tome" el Estado con el fin de orientar hacia el logro de objetivos diferentes a los de la "burguesía". También están en el error quienes postulan, con Miliband y Poulantzas, una "autonomía relativa" del Estado.

Aunque de menor importancia en el debate, también son objeto de crítica los "neoricardianos" (STEEDMAN, I., 1977; HODGSON, G., 1974; GLYN, A., SUTCLIFFE., 1972; GOUGH, I., 1972, 1982) y los "fundamentalistas" (YAFFE, D., 1973, 1980). La diferencia entre ambos se origina en la visión que tiene cada teoría del problema de la "transformación" y, por consiguiente, en la prelación que atribuye cada una de las escuelas a las relaciones de producción o a las relaciones de cambio. Según los "neoricardianos", Marx no resolvió satisfactoriamente el problema de la transformación de valores en precio de producción. Estos últimos pueden determinarse sin necesidad de recurrir a los valores. Autores como FINE, B., HARRIS, L., (1976) y HOLLOWAY, J., (1980), piensan que la insistencia de los "neoricardianos" en la función reguladora que cumple el Estado a través de los estímulos a la demanda, es una versión remozada de la concepción keynesiana. Para los "fundamentalistas", a diferencia de lo que plantean los "neoricardianos", la tendencia decreciente de la tasa de ganancia sigue teniendo vigencia hoy. El Estado interviene para contrarrestar dicha caída. La escuela "fundamentalista" considera que las relaciones de producción tienen prelación sobre el proceso de intercambio. La explotación se origina en la producción y no puede ser explicada por las fluctuaciones del mercado. Según HOLLOWAY, PICCIOTTO, (1978), el análisis de YAFFE, (1973) supera la aproximación "neoricardiana". Sin embargo, Yaffe "no se plantea el problema de la contradicción al interior del aparato estatal". (HOLLOWAY, PICCIOTTO, 1978, p. 13).

1.2.4 *Los límites de la aproximación: Estado-instrumento, forma-Estado.*

La distinción entre Forma-Estado y Estado-Instrumento permite captar ciertos aspectos de la relación Estado-Sociedad civil. No obstante, el alcance de estas categorías es limitado por las dos razones siguientes:

Primero, si bien la disyuntiva Estado-Instrumento, Forma-Estado coloca el debate en el terreno apropiado, es insuficiente para caracterizar el pensamiento de autores que aún cuando desde la óptica "derivacionista" sean

"instrumentalistas", tienen una posición no-ingenua frente a la relación sociedad civil-Estado¹¹. En el numeral siguiente vamos a referirnos a algunos pensadores marxistas cuya concepción difícilmente cabría dentro de los parámetros definidos por la escuela "berlinesa"¹². Desde el interior de la teoría "derivacionista", HIRSCH, J., (1978) ha explicitado los límites de este enfoque.

Segundo, el debate entre el Estado-Instrumento y la Forma-Estado ha centrado su atención más en la problemática vivida por los países del centro que en la necesidades de las naciones de la periferia. Autores de la "lógica del capital" como PEREZ, J.P., (1982) y GERSTEMBERGER, H., (1978), han intentado superar esta limitación. No obstante, sus esfuerzos todavía son muy incipientes.

Pese a estas dos restricciones, la gran contribución de la polémica acerca del Estado como forma o instrumento, fue la de haber mostrado las dificultades analíticas que se siguen de una percepción ingenua del Estado. Una vez se acepta que éste no es un instrumento "manipulable", el paso siguiente tiene que ser el análisis de las características específicas que reviste el modo de regulación vigente en cada país.

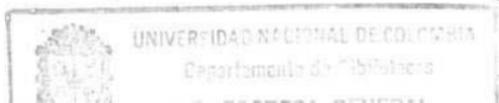
Los diferentes modos de regulación (competitivo, monopólico, etc.) están en función del régimen de acumulación (extensivo o inintensivo), (LIPIETZ, 1985). El sistema financiero juega un papel más importante en la regulación monopólica que en la competitiva. En las naciones de la periferia, tanto el régimen de acumulación como el modo de regulación, tienen sus peculiaridades¹³.

1.2.5 La Moneda, el crédito y la relación salarial: una nueva dimensión de la concepción marxista.

Diversos analistas marxistas han tratado de superar las restricciones del enfoque "derivacionista", introduciéndole nuevos elementos. Una parte de estas investigaciones busca explicar, a partir de la crisis financiera, la inoperancia de los mecanismos estatales de regulación convencionalmente aceptados y aplicados por los gobiernos de la segunda posguerra.

El trabajo pionero fue el de BRUNHOFF, S. (1978), escrito en 1973. La autora crítica la concepción tradicional de la política monetaria. Niega su supuesta "neutralidad técnica" y muestra las consecuencias que ha tenido sobre el proceso de acumulación el manejo de los agregados monetarios. En un estudio posterior, BRUNHOFF, S. (1976), discute el significado de la "oferta de moneda" y relativiza su utilidad como instrumento de política económica.

A partir de la aceptación de los principales postulados de la escuela "derivacionista", SALAMA, P. (1979), indaga por la naturaleza del Estado en América Latina. Su preocupación por no caer en la posición instrumentalista



ta es, al mismo tiempo, una crítica a la concepción tradicional de la teoría de la dependencia¹⁴. Reconoce la pertinencia de las sospechas básicas de la escuela "berlinesa" y, por esta razón, cualquier estudio del régimen política debe preguntarse de antemano por la relación entre el Estado y el capital¹⁵. Con estos supuestos, Salama describe las consecuencias que ha tenido la "dolarización" de la economía latinoamericana. La íntima vinculación de la crisis financiera interna con la problemática monetaria internacional ha creado nuevas formas de dependencia de las naciones endeudadas.

Los estudios de AGLIETTA, M. (1978, 1979, 1982, 1984), AGLIETTA y ORLEAN (1982) y ORLEAN (1982, 1983, 1985) insisten en la crisis del crédito y del sistema financiero. Esta es la expresión de los límites del proceso de acumulación. La moneda, lejos de ser neutra, canaliza el conflicto social. Hace posible la concentración del capital. En efecto, la inflación y la crisis financiera ocasionan una redistribución del ingreso que favorece a quienes poseen activos fijos y perjudica a los asalariados. La moneda no puede abstraerse al conflicto entre el capital y el trabajo. Por el contrario, es su principal propagador. En la medida en que el Estado legitima la moneda, da curso a la violencia y permite que el proceso de acumulación sea favorable al capital.

La decisión de producir conlleva un riesgo grande: el empresario no sabe si su artículo será demandado o no. Es frecuente que la mercancía no sea validada socialmente. Gracias al sistema financiero, que ha generalizado el crédito, el proceso de acumulación puede continuar ininterrumpidamente aún cuando no se haya dado, ex-ante, la realización de la mercancía. El Estado se convierte, entonces, en el garante supremo de la solidez financiera. La función central que cumple como "prestamista de última instancia" niega la viabilidad de los postulados no-intervencionistas del pensamiento neoliberal.

Si la validación estatal del sistema financiero cuestiona tanto la política discrecional como la alternativa no-intervencionista, el culmen y la síntesis de la presencia ineluctable del Estado en la sociedad capitalista se expresa en la legitimación de la relación salarial. Este aspecto aunque es señalado por Aglietta y Orléan recibe un tratamiento más sistemático en los trabajos de CARTELIER, L. (1982), ANDRE, C. (1984), GONZALEZ, J. (1984).

Otros autores como BENASSY, BOYER, GELPI, (1979), LIPIETZ, A. (1983), han mostrado el vínculo entre la relación salarial, la cuestión monetaria y el funcionamiento del mercado de bienes y servicios. La conjunción de estos tres aspectos determina las características propias de cada modo de regulación. En consecuencia, no puede establecer una teoría del Estado general, válida para todos los países (LIPIETZ, 1985; MARTINEZ, A., 1986)¹⁶.

Para el caso colombiano, MISAS, G. (1985, 1986) analiza la forma como el Estado ha contrarrestado la crisis financiera vivida por el país en los

últimos años. La especulación financiera ha llevado a las industrias a no reinvertir sus excedentes y, por tanto, a no preocuparse por el mejoramiento de sus niveles de productividad. La respuesta estatal a la crisis ha ocasionado una mayor concentración de la riqueza. El Estado ha sido incapaz de cumplir con su tarea de "capital colectivo".

1.3 A manera de conclusión.

Una vez realizado el recuento de las grandes líneas de la polémica sobre el Estado, hagamos explícitos los criterios que inspiran la hipótesis general.

- El Estado no es un instrumento que pueda ser manipulado al antojo de una ideología o de un grupo.
- El Estado aunque derivado del capital, en tanto "abstracción real", (SALAMA, 1979), se concretiza "en la lucha de clases bajo la forma de régimen político" (SALAMA, 1979). Las formas de acción del Estado son específicas de cada país. Aceptando la validez de las sospechas enunciadas por la escuela "berlinesa", insistimos en la necesidad de estudiar cada situación concreta.
- La progresiva importancia que han adquirido el crédito y el sistema financiero, exige una teoría del Estado que incorpore los efectos macroeconómicos de la crisis fiscal y que contemple, además, la función que éste cumple como "prestamista de última instancia".

Como se discutirá en la segunda parte, la aplicación de estos criterios al análisis del Estado colombiano presenta dificultades de diversa índole. No obstante, ya existen algunos trabajos orientados hacia esta dirección.

2. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA. (1964-1985).

2.1 Introducción

De acuerdo con la hipótesis general, el estudio de la incidencia que ha tenido el Estado colombiano en la configuración del modo de regulación, debe realizarse teniendo en cuenta el siguiente marco general.

Primero. Dado que el Estado es inherente a la sociedad civil, la disyuntiva intervención o no-intervención deja de ser pertinente. (GONZALEZ, J., 1985). La relación salarial ("como relación de subordinación social es la forma primaria de la organización social capitalista y como tal, la expresión primaria de la autoridad social", CARTELIER, 1982, p. 50), sólo es posible gracias al Estado. Este es constitutivo de aquella. La legitimación de todo tipo de contrato, la garantía del papel moneda y la salvaguarda del sistema financiero, expresan esta consustancialidad del Estado y de la sociedad civil.

Segundo. Las funciones del Estado, acumulación y legitimación (O'CONNOR, 1973), son la expresión ambigua y contradictoria de la naturaleza de éste¹⁷. Ciertas condiciones favorables a la acumulación pueden dificultar la legitimación. (GONZALEZ, J., 1987). En consecuencia, el Estado no responde a los dictámenes de una racionalidad maquiavélica. (LI-PETZ, 1985).

Tercero. En Colombia se presentan fenómenos típicos del régimen de acumulación intensivo sin que este se haya consolidado como en los países del centro. La relación salarial cobija directamente a un 50% de la fuerza de trabajo y el modo de regulación presenta visos monopolistas. Sin embargo, junto con estos procesos que son típicos del fordismo, se constata una relativa estabilidad de relaciones de producción no-capitalistas. Estas formas de producción y de distribución contribuyen a configurar un modo de regulación diferente al de las naciones del centro¹⁸.

Cuarto. En Colombia, como en todos los países capitalistas, el crédito y el sistema financiero adquieren cada día mayor importancia. Sin el crédito, los industriales tendrían que paralizar sus inversiones y los hogares su consumo. El crédito interno y externo tiene hondas repercusiones en la situación fiscal del Estado. Desde el punto de vista macroeconómico, la balanza cambiaria; la relación ahorro-inversión, la situación fiscal y la demanda de los hogares, se implican mutuamente. (AVELLA, M., 1984; KALMANOVITZ, S., TENJO, F., 1986; CONTRANAL, 1985; MISAS, G., 1986).

Quinto. En este ensayo dejamos por fuera el análisis del régimen político. No obstante, recalamos lo dicho en las conclusiones de la primera parte: el Estado, en tanto "abstracción real" se concretiza en "la lucha de clases bajo la forma de régimen político". (SALAMA, P., 1979). Sin lugar a dudas, los conflictos sociales y políticos le han dado un cariz particular al gobierno colombiano. (GALLON, G., 1983; LEAL, F., 1984; SANZ DE SANTAMARIA, 1985).

2.2 Hipótesis Específicas.

En el numeral anterior se ha expuesto el marco analítico que se desprende de la hipótesis general enunciada al comienzo del ensayo. Antes de describir las hipótesis específicas, es indispensable hacer una aclaración de orden metodológico, relacionada con el período de análisis y con el tipo de información utilizado.

El estudio cubre 21 años (1964-1985). Se ha escogido este período porque permite apreciar las grandes tendencias de la actividad económica y su incidencia en la relación salarial¹⁹. Además, durante estos años han tenido lugar cambios importantes en la organización administrativa del aparato de Estado.

La información empírica que ha servido de base para la formulación de las hipótesis específicas se compone: de las series de empleo de la Adminis-

tración Pública²⁰ (Ordenes Nacional, Departamental y Municipal; Niveles Central y Descentralizado), de las cifras de gasto correspondientes al Sector Público del Orden Nacional (Administración Pública, Empresas Públicas Financieras, Empresas Públicas No Financieras; Niveles Central y Descentralizado) y de las series de ingresos de la Administración Pública del Orden Nacional (Niveles Central y Descentralizado)²¹.

Como notará el lector, las hipótesis específicas sólo involucran marginalmente otras variables macroeconómicas diferentes al empleo y al gasto público²².

2.2.1 Primera Hipótesis

Los instrumentos ofrecidos por el keynesianismo de la síntesis neoclásica y por el monetarismo no son apropiados para evaluar los efectos que ha tenido el gasto público sobre la economía. El "método de equilibrio" sobre el cual se fundamentan estas dos versiones es incapaz de dar razón de las relaciones complejas y multicausales que condicionan el monto y la orientación del gasto.

Los argumentos en contra de la pertinencia de la alternativa fiscal o monetaria pueden plantearse en dos niveles. El primero, desde la perspectiva propuesta por los "derivacionistas". En pocas palabras, como se decía en la primer parte, las concepciones fiscal y monetaria son instrumentalistas. Parten del falso supuesto de que el Estado es manipulable. La crítica a esta percepción ingenua del Estado puede hacerse aún desde el interior de dichas teorías. La hipótesis la desarrollaremos en este segundo nivel. Es decir, manteniéndonos dentro de los parámetros lógicos definidos por ambas escuelas.

La disyuntiva fiscal-monetario no es pertinente por razones de tipo teórico, empírico y político. No es necesario tomar prestados los argumentos "derivacionistas" para mostrar las pretensiones instrumentalistas. La crítica interna tiene la suficiente fuerza para horadar los cimientos sobre los cuales se levantan estas teorías.

Crítica desde lo teórico. Ya se afirmaba en la primera parte que una lectura de Keynes a partir del Tratado sobre la Moneda, coloca el eje del análisis en la naturaleza monetaria de la economía y, por consiguiente, deja de lado la polémica sobre el efecto "congestión". (DAVIDSON, P. 1978, p. 367). Este enfoque realza la importancia del tiempo, de la incertidumbre y de la no-neutralidad del dinero. Desde esta perspectiva pierde toda validez la aproximación instrumentalista puesto que las relaciones económicas implican al Estado. Sólo mediante la intervención estatal es posible reducir la incertidumbre, legitimar los contratos, regular los mercados de futuros, etc. Al minimizar la relación déficit-tasa de interés y déficit-balanza de pagos, se le da más importancia a las consecuencias que tiene el desbalance fiscal sobre el consumo y la distribución del ingreso²³.

La segunda crítica teórica tiene que ver con las dificultades lógicas de las formulaciones fiscal y monetaria. (FERNANDEZ, E., GONZALEZ, J., 1986). La circularidad de la causalidad (HICKS, J., 1976) cuestiona la secuencia unidireccional planteada por las versiones tradicionales. La multicausalidad y la circularidad invalidan la visión mecanicista presente en ambas teorías.

Además de estos problemas debe tenerse en cuenta los rezagos temporales (BLINDER, SOLOW, 1974). Entre el momento en que se realiza el diagnóstico y el momento en que se aplica la solución, puede transcurrir un período de tiempo lo suficientemente largo para alcanzar a desvirtuar tanto el diagnóstico como la solución inicialmente propuesta²⁴. La secuencia lógica entra en conflicto, entonces, con la secuencia temporal.

La relación entre metas intermedias y metas finales es otro de los problemas lógicos que replantean el simplismo fiscal-monetario. Como bien lo anota FRIEDMÁN, B., (1973), el logro de la meta intermedia puede llevar a tomar medidas que vayan en contravía del objetivo final.

Crítica desde lo empírico. Pese a la importancia que los fiscalistas y los monetaristas le atribuyen a la comprobación empírica, los resultados económicos son desalentadores.

“A los economistas les gusta pensar la economía como una ciencia. Sin embargo, en cualquier ciencia, las frecuentes contradicciones de un paradigma conducen al abandono de éste siempre que exista una clara alternativa. Un paradigma en economía implica que grandes déficit ocasionen altas tasas de interés. Este paradigma no tiene sustentación en los hechos”. (EVANS, 1985, p. 86).

A conclusiones similares llegan PLACONE, ULBRICH y WALLACE, (1985).

Siguiendo la metodología propuesta por CHAND, S. (1984)²⁵ tratamos de estimar empíricamente los efectos diferenciales de la política fiscal y monetaria sobre el PIB a lo largo del período 1967-1982. Durante los primeros años (67-73), el gobierno quiso implementar una alternativa keynesiana. A lo largo del segundo período la orientación parecía ser más de corte monetarista. No obstante, los resultados del ejercicio indicarían que en el país no ha habido ni una política fiscal ni una intervención de corte monetarista en sentido estricto. La demanda autónoma es la variable determinante de las fluctuaciones del Producto Interno Bruto. Las otras dos variables (F y M, nota 25) tienen una incidencia mucho menor y bastante similar, aunque con una ligera prelación de la política monetaria. Parece ser, entonces, que cuando se ha intentado actuar con instrumentos keynesianos, se ha tenido que recurrir a numerosos mecanismos monetaristas y viceversa.

Los diversos ejercicios empíricos no invalidan la primera hipótesis específica: los instrumentos keynesianos y monetaristas no son apropiados para captar la incidencia que tiene el gasto público en la actividad económica.

Crítica desde lo político. Finalmente, la literatura fiscal y monetaria olvida que la dinámica del Estado es el reflejo del conflicto social entre clases y grupos. Por consiguiente, su comportamiento siempre es ambiguo y contradictorio²⁶. Y, como tal, desborda las formas de control discrecional enunciadas por las teorías fiscal y monetaria.

2.2.2 Segunda Hipótesis

Los intentos que se vienen haciendo desde mediados de los años setenta por reducir el tamaño del Estado no han sido exitosos. Más que una disminución relativa del gasto público, se ha presentado un cambio importante en su composición.

La participación del gasto del sector público ha aumentado con respecto al PIB. Este crecimiento fue "moderado" si se compara con el de otros países con características semejantes.

La incapacidad de controlar a discreción el aumento del gasto público es un reflejo del carácter no-instrumentalista del Estado.

Con respecto a la evolución del PIB, la tendencia del gasto en el largo plazo es ligeramente creciente. En cambio, las fluctuaciones de corto plazo son muy erráticas. El comportamiento de largo plazo suele estudiarse a la luz de la ley de Wagner (ALVIAR, O., ROJAS, F., 1985). No obstante, se ha visto que este acercamiento es incompleto (MUSGRAVE, R., 1973) y, por ello, investigaciones recientes han tratado de desagregar, bien sea a nivel de cuenta o de programa (FOXLEY, ANIMAT, AVELLANO, 1977).

Volviendo a la hipótesis, ésta tiene dos componentes. De una parte, el crecimiento "moderado" del gasto con respecto al PIB y, de otra, el cambio en su composición causado por las políticas de corte neoliberal que se han tratado de implementar desde mediados de los años setenta. Analicemos ambos fenómenos.

En el cuadro 1 se observan los cambios de la participación, en el PIB, de la inversión del Estado, del consumo y del valor agregado correspondiente a los Servicios del Gobierno. Mientras que el consumo creció 3.4 puntos entre 1964 y 1985, la inversión aumentó 5.9 puntos. La participación del valor agregado atribuible al gobierno subió 2.1 puntos²⁷.

En lo corrido de esta década, pese a los intentos neoliberales, la participación del gasto público pasó del 14.8% al 20.2%. Decimos que este crecimiento es "moderado" porque el peso que tiene el Estado colombiano en el PIB está por debajo de la media de los países latinoamericanos y es considerablemente inferior al correspondiente a las naciones europeas.

Al observar los datos del orden Nacional, nivel Central, se constata que las elasticidades del gasto y del ingreso con respecto al PIB (1964-1985) son muy cercanas a la unidad (Cuadro 2). La del gasto es de 1.03 y la de los ingresos 0.98.

Cuadro No. 1

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL
PRODUCTO INTERNO BRUTO 1950 - 1983

Millones de Pesos

AÑOS	INVERSION PUBLICA	CONSUMO DEL GOBIERNO	GASTO PUBLICO	SERVICIOS DEL GOBIERNO VR. AGREGADO	PIB	PARTICIPACION INVERSION	PARTICIPACION CONSUMO	PARTICIPACION PUBLICO	PARTICIPACION SERV. GOBIERNO Vr. Agreg.
1950	142.0	534.0	676.0	394.0	7,694.2	1.8	6.9	8.8	5.1
1951	204.0	642.0	846.0	467.2	8,850.4	2.3	7.3	9.6	5.3
1952	203.0	717.0	920.0	517.3	9,691.9	2.1	7.4	9.5	5.3
1953	276.0	892.0	1,168.0	608.1	10,854.4	2.5	8.2	10.8	5.6
1954	342.0	1,055.0	1,397.0	722.3	12,886.4	2.7	8.2	10.8	5.6
1955	496.0	1,156.0	1,652.0	795.7	13,453.8	3.7	8.6	12.3	5.9
1956	532.0	1,183.0	1,715.0	844.6	15,280.1	3.5	7.7	11.2	5.5
1957	534.	1,259.0	1,793.0	971.6	18,247.5	2.9	6.9	9.8	5.3
1958	599.0	1,474.0	2,073.0	1,161.5	20,979.6	2.9	7.0	9.9	5.5
1959	712.0	1,688.0	2,400.0	1,340.9	24,060.9	3.0	7.0	10.0	5.6
1960	773.0	2,046.0	2,819.0	1,599.5	27,186.8	2.8	7.5	10.4	5.9
1961	1,102.0	2,486.0	3,588.0	2,001.5	30,692.2	3.6	8.1	11.7	6.5
1962	1,247.0	2,905.4	4,152.0	2,320.7	34,112.4	3.7	8.5	12.2	6.8
1963	1,328.0	3,883.0	5,211.0	3,132.7	43,220.6	3.1	9.0	12.1	7.2
1964	1,506.0	4,295.0	5,801.0	3,524.1	53,331.9	2.8	8.1	10.9	6.6
1965	1,786.0	4,876.0	6,662.0	3,954.0	59,931.2	3.0	8.1	11.1	6.6
1966	2,918.0	6,055.0	8,973.0	5,007.2	74,556.0	3.9	8.1	12.0	6.7
1967	4,153.0	7,049.0	11,202.0	5,699.2	83,978.3	4.9	8.4	13.3	6.8
1968	5,133.0	8,089.0	13,222.0	6,456.4	97,436.9	5.3	8.3	13.6	6.6
1969	6,358.0	9,658.0	16,016.0	7,725.1	112,533.2	5.6	8.6	14.2	6.9
1970	7,404.0	12,284.0	19,688.0	9,650.0	132,768.0	5.6	9.3	14.8	7.3
1971	9,291.0	17,095.0	26,386.0	12,221.0	155,886.0	6.0	11.0	16.9	7.8
1972	11,990.0	18,144.0	30,134.0	14,651.0	189,614.0	6.3	9.6	15.9	7.7
1973	13,874.0	23,011.0	36,885.0	17,622.0	243,160.0	5.7	9.5	15.2	7.2
1974	15,862.0	28,208.0	44,070.0	22,433.0	322,384.0	4.9	8.7	13.7	7.0
1975	21,933.0	36,176.0	88,109.0	28,300.0	405,108.0	5.4	8.9	21.7	7.0
1976	29,833.0	43,682.0	73,515.0	35,284.0	532,270.0	5.6	8.2	13.8	6.6
1977	47,295.0	55,216.0	102,511.0	45,386.0	716,029.0	6.6	7.7	14.3	6.3
1978	49,846.0	77,820.0	127,666.0	63,382.0	909,487.0	5.5	8.6	14.0	7.0
1979	66,090.0	110,722.0	176,812.0	85,691.0	1,188,817.0	5.6	9.3	14.9	7.2
1980	116,617.0	159,371.0	275,988.0	121,461.0	1,579,130.0	7.4	10.1	17.5	7.7
1981	154,952.0	206,874.0	361,826.0	162,127.0	1,982,773.0	7.8	10.4	18.2	8.2
1982	202,051.0	272,766.0	474,817.0	212,620.0	2,497,298.0	8.1	10.9	19.0	8.5
1983	266,798.0	351,549.0	618,347.0	266,749.0	3,054,137.0	8.7	11.5	20.2	8.7

Fuente: Cuentas Nacionales Banco de la República 1950-1970
Departamento Administrativo Nacional de Estadística 1970-1983 y
Cálculos Secretaría Técnica-Comisión de Gasto Público

Cuadro No. 2

**ELASTICIDAD DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES
DEL GASTO Y DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL
CON RESPECTO AL PBI**

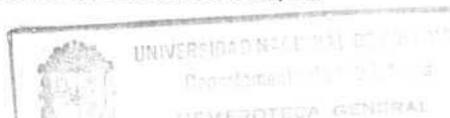
	Elastic.	R. cuad.	F.
Funcionamiento	1.27	.81	77.79
Servicios Personales	.43	.74	52.70
Gastos Generales	.70	.61	28.73
Transferencias	1.96	.75	55.20
Servicio de la Deuda	.87	.92	211.76
Inversión	.71	.45	14.74
TOTAL GASTO	1.03	.90	167.99
Ing. Corrientes	.94	.88	134.25
Tributarios	.93	.86	107.84
No Tributarios	1.03	.63	30.47
Recursos de Capital	1.75	.27	6.95*
TOTAL INGRESOS	.98	.89	143.55

* Los coeficientes F de la regresión son significativos al 99%, exceptuando los señalados con *, cuya confiabilidad es del 90%.

Al calcular la elasticidad del gasto de toda la Administración Pública, se llega a conclusiones similares.

El mayor crecimiento del gasto tuvo lugar en las Empresas Públicas Financieras y en las Empresas Públicas No-Financieras. Dentro de estas últimas, industrias de extracción (carbón, níquel) y las empresas de energía son las que han venido adquiriendo mayor peso en términos relativos. Como contrapartida, los gastos sociales redujeron su ritmo de crecimiento. En 1970, las Empresas Públicas realizaban el 39.5% de la producción total del Estado. Este porcentaje se incrementó hasta llegar a ser del 50% en 1983. Por su parte, la Administración Pública redujo su participación del 60.45% al 50% en el mismo período.

Además de este cambio en la composición sectorial del gasto, los hechos más significativos atinentes a su estructura son los siguientes: estabilidad de los Servicios Personales, mayor dinamismo de las Transferencias, aumento del Servicio de la Deuda.



Al interior de los Servicios Personales parece estarse presentando una reducción progresiva de la participación de los sueldos. (Cuadro 3)²⁸. (FERNANDEZ E., GONZALEZ J., 1986). Los esfuerzos que hace el gobierno por controlar el aumento de la nómina y el número de funcionarios públicos apenas rinde frutos muy parciales. La vigilancia se reduce a los sueldos pero no logra cubrir los otros componentes de los Servicios Personales (GONZALEZ J., 1986, 1987).

En síntesis, como otros países que intentaron reducir el gasto público, Colombia ha vivido la gran paradoja de los gobiernos con pretensiones no-intervencionistas: los egresos estatales, en lugar de disminuir, se incrementaron. Sin embargo, el vendaval neoliberal ha tenido repercusiones importantes en la estructura del gasto.

2.2.3 Tercera Hipótesis

Si por el lado del gasto las pretensiones neoliberales no han sido exitosas como se esperaba, por el lado de los ingresos estatales sí se han obtenido muchos de los resultados buscados.

Los Impuestos Indirectos y los recursos provenientes de la prestación de servicios (tarifas, Ingresos de Explotación, etc.), han aumentado su participación dentro de los ingresos totales. Puesto que los Impuestos Indirectos y las tarifas responden a un diseño inequitativo, es de suponer que la financiación del déficit haya tenido efectos regresivos sobre la distribución del ingreso²⁹.

De la segunda hipótesis se sigue que el gasto tiende a ser regresivo en lo que respecta a la distribución de la riqueza. Esta situación es más clara cuando se mira desde la óptica de los ingresos (Cuadros 4 y 5). Los hechos sobresalientes son: el mayor peso de la tributación directa (57.83% en 1966 a 69.55% en 1985) y la caída de la participación de los Impuestos Directos (39.82% a 19.54% durante el mismo período). La Reforma Tributaria aprobada recientemente subrayó todavía más estas tendencias³⁰.

En el nivel Descentralizado de la Administración Pública del orden Nacional, (Cuadros 6 y 7), los Ingresos de Explotación aumentaron su participación, mientras que los Aportes de la Nación la disminuyeron.

Es decir, junto con la imposición indirecta, se consolida el principio de beneficio y la relación costo-beneficio se postula como el principal criterio de eficiencia³¹.

2.2.4 Cuarta Hipótesis

Los dos fenómenos que acabamos de analizar: reorientación del gasto hacia el sector energético y minero a costa de los programas sociales y la política fiscal regresiva, contribuyeron a la caída de la demanda.

Cuadro No. 3

ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS PERSONALES DE LA NACION
 Porcentaje con respecto a los Servicios Personales

AÑO	DIETSP	SUELDOSP	SUPPSP	HONORSP	GREPSP	SRTECSP	JORNOSP	NAVIDSP	PRALK/SP	PRISERSP	PRIVASP	PRITECS	OTPRKS	INDVACS	SUBTRAS	OTROSS
64	4.68	87.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
65	5.06	84.86	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
71	6.03	76.19	0.19	0.04	1.16	0.33	0.10	7.34	0.92	0.00	0.00	0.58	1.06	0.07	0.56	5.43
72	5.73	76.45	1.57	0.02	1.01	0.29	0.10	7.85	0.96	0.00	0.00	0.57	0.85	0.06	0.46	4.08
73	5.08	78.34	0.12	0.04	0.83	0.61	0.11	7.87	1.07	0.00	0.00	0.74	1.03	0.11	0.35	3.70
74	3.80	79.49	1.43	0.04	0.67	0.36	0.10	7.82	1.26	0.00	0.00	0.19	1.23	0.08	0.22	3.30
75	3.79	78.82	0.05	0.05	0.63	0.66	0.09	7.85	1.29	0.00	0.00	0.33	2.72	0.38	0.07	3.29
77	2.97	76.34	0.45	0.32	0.68	0.42	0.11	7.43	1.40	0.00	2.67	0.28	2.09	0.32	0.27	4.27
78	3.12	72.56	2.11	0.11	0.64	0.27	0.07	7.64	1.34	1.95	2.92	0.26	3.47	0.59	0.38	2.58
79	2.70	69.13	2.23	0.04	0.87	0.26	0.07	7.47	1.40	0.35	2.70	0.26	6.64	0.22	0.61	5.07
80	1.62	70.04	2.05	0.06	1.07	0.28	0.07	7.62	1.57	3.31	3.32	0.22	4.96	0.30	0.69	2.82
81	1.64	69.16	1.42	0.03	1.16	0.23	1.28	7.09	3.27	3.28	3.47	0.21	3.78	0.28	0.78	2.43
82	1.78	66.71	2.56	0.04	1.49	1.07	1.44	7.34	2.22	2.93	3.22	0.22	4.62	0.47	0.82	2.12

Fuente: Contraloría General de la República. Informes Financieros.

Cuadro No. 4
INGRESOS NIVEL CENTRAL (NOMINALES)

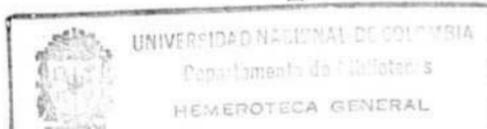
AÑO	CORRIENTES	TRIBUT	DIRECTOS	INDIRECT	NOTRIB	RECCAPITAL	RECCRED	INTERNO	EXTERNO	TOTINGRESOS
1966	6295076	5996330	2528620	3467710	298746	55000	55000	0	55000	6350076
1967	7294696	6919440	3650230	3269210	375256	1497800	1305249	576337	728912	8792496
1968	8846413	8463341	4429772	4033569	383072	2831107	1864987	496012	1368975	11677520
1969	11249052	10750845	5909664	4841181	499207	4884155	3662209	603145	1620864	16133207
1970	13149191	12565201	6392131	6173070	583990	4244214	2874156	908000	1966156	17393405
1971	16651469	16000204	8552588	7447616	651265	6946527	5250608	1377238	3873370	23597996
1972	17702670	16842543	8375614	8466929	860127	34255112	3047201	1045440	2001761	21128182
1973	23947779	22927899	11170199	11757700	1019880	7523970	7073788	1941346	5132442	31471749
1974	32588940	31348510	15018796	16329714	1240430	7677458	5717597	4457906	1259691	40266398
1975	42629824	41202721	20142357	21060364	1427103	10451080	5884280	1946264	3937996	530809004
1976	55590979	53798434	25377722	28420712	1792545	4391748	3704185	1375467	2328718	59982727
1977	65157057	62794770	24060857	38733913	2362287	9582394	6040285	2481163	3559122	74739051
1978	104948171	101580635	48718755	52861880	3367536	15703049	10694522	4765183	5929339	120651220
1979	117039419	113510592	33911826	79598766	3528827	41870285	26367024	180000	26187024	158909704
1980	168247253	163331922	50051347	113280575	4915331	29752714	21389019	200518	21188501	197999967
1981	221792501	212568450	66662247	145906203	9224051	40675866	32443218	3947030	28496188	262468367
1982	279955108	266810716	786695862	188114854	13144392	37592860	35826600	12566031	23260569	317547968
1983	296959254	273559951	79305929	194254022	23399303	76999261	60892415	2658000	58234415	373958515
1984	300884208	293636029	98319107	185316722	17248179	187785434	185188467	3349379	181839088	488669642
1985	464229857	422692081	128817840	293988189	41537776	194863657	19312821	93877734	99250478	659093514

Cuadro No. 5

NIVEL CENTRAL
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS
%

AÑO	CORR/TOTIN	CAPTOTIN	TRIBCAP	TRIB/TOTIN	DIR/TRIB	DIR/TOTIN	INCTRIB	IND/TOTIN	NOTR/TOTIN	CREDCAP	CREXCAP	CRE/TOTIN	CREX/TOTIN
1966	99.13	0.87	95.25	94.43	42.17	39.82	57.83	54.61	4.70	100.00	100.00	0.00	0.87
1967	62.97	17.03	94.86	78.70	52.75	41.52	47.23	37.18	4.27	87.14	48.67	38.48	8.29
1965	75.76	24.24	95.67	72.48	52.34	37.93	47.66	34.54	3.28	65.87	48.35	17.52	11.72
1969	69.73	30.27	95.57	66.64	54.97	36.63	45.03	30.01	3.09	74.98	33.19	41.80	2.11
1970	75.60	24.40	95.56	72.24	50.87	36.75	49.13	35.49	3.36	67.72	46.33	21.39	11.30
1971	70.56	29.44	96.07	67.80	53.45	36.24	46.55	31.56	2.76	75.59	55.76	19.83	16.41
1972	83.79	16.21	95.14	79.72	49.73	39.64	50.27	40.07	4.07	83.96	58.44	30.52	9.47
1973	76.09	23.91	95.74	72.85	48.72	35.49	51.28	37.36	3.24	94.02	68.21	25.80	16.31
1974	80.93	19.07	96.19	77.85	47.91	37.30	52.09	40.55	3.08	74.47	16.41	58.06	4.71
1975	30.31	19.69	96.65	77.62	48.89	37.95	51.11	39.68	2.69	56.30	37.68	18.62	7.42
1976	92.68	7.32	96.76	89.69	47.17	42.31	52.83	47.38	2.99	84.34	31.32	31.32	3.88
1977	87.18	12.82	96.37	84.02	36.32	32.19	61.68	51.83	3.16	63.04	53.02	25.89	4.76
1978	86.98	13.02	96.79	84.19	47.96	40.38	52.04	43.81	2.79	68.10	37.76	30.35	4.91
1979	73.65	26.35	96.98	71.43	29.88	21.34	70.12	50.09	2.22	62.97	62.54	0.43	16.48
1980	84.97	15.03	97.08	82.49	25.28	25.28	69.36	57.21	2.48	71.89	71.22	0.67	10.70
1981	84.50	15.50	95.84	80.99	31.36	25.40	68.64	55.59	3.51	79.76	70.06	9.70	10.86
1982	88.16	11.84	95.30	84.02	29.50	24.78	70.50	59.24	4.14	95.30	61.87	33.43	7.33
1983	79.41	20.59	92.12	73.15	28.99	21.21	71.01	51.95	6.26	79.09	75.63	3.45	15.57
1984	71.57	28.43	94.27	56.04	34.66	20.12	65.34	37.92	3.53	98.62	96.83	1.78	37.21
1985	70.43	29.57	91.05	64.13	30.49	19.54	69.55	44.60	6.30	99.11	90.93	48.18	15.06

Fuente: Contraloría General de la República. Informe Financiero.



CUADRO No. 6
INGRESOS DEL NIVEL DESCENTRALIZADO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
(Miles de Pesos)

AN	INGEXP	APNAC	APMUP	APOENT	OTRAP	TOTAP	INGCOR	RECCAP	TOTING
64	108450	416120	3170	7220	113120	539630	648080	357100	1005180
65	192225	484432	34354	33066	247592	799444	991669	487048	1478717
66	233488	649079	20000	61858	249052	979989	1213477	720219	1933696
67	258743	954716	31011	78130	975594	2039451	2298194	1097814	3396008
68	413599	1378748	42236	60577	1339676	2821237	3234836	1482520	4717356
69	794642	2271942	60698	71874	1125456	3519970	4314612	1554802	5869414
70	1198984	2689934	71818	107797	1211481	4081030	5280014	2153951	7433965
71	937253	3229677	89572	73429	1699054	5091732	6028985	1843539	7872524
72	1164181	4223323	286732	131823	1820007	6461885	7626066	2247821	9873887
73	1394117	4438853	93064	185037	2251561	6968515	8362632	2701743	11064375
74	1904120	5456817	27630	219045	2348095	8051586	9955706	3409006	13364712
75	2587103	8247776	16549	181679	3822405	12268409	14855511	2297459	17152970
76	4099680	6886476	86777	245692	4413661	11632604	15732284	3619674	19351958
77	5226672	8899631	153200	87484	6349828	15490143	20716814	5090548	25807362
78	6842447	12474402	141383	212762	8282357	21110903	27953350	4604174	32557524
79	8405660	17283415	150335	421454	15433695	33288898	41694557	9301416	50995973
80	10249568	44153221	97938	204033	10775189	55230381	65479949	12725890	78205839
81	14174774	49562829	106259	617164	16578677	66864928	81039702	15777247	96816949
82	20917213	59762763	196706	709817	22349863	83019149	103936362	15884720	119821082
83	31638400	68770400	332100	611800	23176900	92891200	124529600	31309000	155838600
84	35329400	68462100	506500	383700	27927100	97179400	132508800	33025100	165533900

Fuente: Contraloría General de la República. Informe Financiero.

INGEXP	= Ingresos Explotación
APNAL	= Aportes Nacionales
APMUD	= Aportes Municipales
APOENT	= Aportes de otras entidades
OTRAP	= Otros aportes
TOTAP	= Total aportes
INGCORR	= Ingresos, corrientes
RECCAP	= Recursos capital
TOTING	= Total ingresos

Cuadro No. 7

**INGRESOS DEL NIVEL DESCENTRALIZADO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
(PARTICIPANTES)**

AN	EXP/INCORR	APN/TOTAP	APM/TOTAP	APEN/TOTA	OTRA/TOTAP	TAP/INCORR	INCOR/TOT	RECC/TOTING
64	16.73%	77.11%	0.59	1.34%	20.96%	83.27%	64.47%	35.53%
65	19.38%	60.60%	4.30%	4.14%	30.97%	80.62%	67.06%	32.94%
66	19.24%	66.23%	2.04%	6.31%	25.41%	80.76%	62.75%	37.25%
67	11.26%	46.81%	1.52%	3.83%	47.84%	88.74%	67.67%	32.33%
68	12.79%	48.87%	1.50%	2.15%	47.49%	87.21%	68.57%	31.43%
69	18.42%	64.26%	1.72%	2.04%	31.97%	81.58%	73.51%	26.49%
70	22.71%	65.91%	1.76%	2.64%	29.29%	77.29%	71.03%	28.97%
71	15.55%	63.45%	1.76%	1.44%	33.37%	84.45%	76.58%	23.42%
72	15.27%	65.36%	4.44%	2.04%	28.17%	84.73%	77.23%	22.77%
73	16.67%	63.70%	1.34%	2.66%	32.31%	83.33%	75.58%	24.42%
74	19.13%	67.77%	0.34%	2.72%	29.16%	80.87%	74.49%	25.51%
75	17.42%	67.23%	0.13%	1.48%	31.16%	82.58%	86.61%	13.39%
76	26.06%	59.20%	0.75%	2.11%	37.94%	73.94%	81.30%	18.70%
77	25.34%	57.45%	0.99%	0.56%	40.99%	74.77%	80.27%	19.73%
78	24.48%	59.09%	0.67%	1.01%	39.23%	75.52%	85.86%	14.14%
79	20.16%	51.92%	0.45%	1.27%	46.36%	79.84%	81.76%	18.24%
80	15.65%	79.94%	0.18%	0.37%	19.51%	84.35%	83.73%	16.27%
81	17.49%	74.12%	0.16%	0.92%	24.79%	82.51%	83.70%	16.30%
82	20.13%	71.99%	0.24%	0.86%	26.92%	79.87%	86.74%	13.26%
83	25.41%	74.031	0.36%	0.66%	24.95%	74.59%	79.91%	20.09%
84	26.66%	70.45%	0.42%	0.39%	28.74%	73.34%	80.05%	19.95%

Fuente: Contraloría General de la República. Informe Financiero.

INGEXP = Ingresos Explotación

APNAL = Aportes Nacionales

APMUD = Aportes Municipales

APOENT = Aportes de otras entidades

OTRAP = Otros aportes

TOTAP = Total aportes

INGCORR = Ingresos, corrientes

RECCAP = Recursos capital

TOTING = Total ingresos

En Colombia son muy escasos los estudios sobre distribución del ingreso. Aún más precario es el conocimiento de los efectos netos que tiene la intervención del Estado sobre los diferentes grupos sociales³². Pese a la precariedad de la información disponible, sí parece haberse presentado una sensible reducción de la demanda, especialmente en los últimos años. Entre 1967 y 1974 la tasa promedio de crecimiento del PIB fue de 6.5; en el quinquenio siguiente (74-79) se redujo a 5.0% y, finalmente, entre 1979-1985 fue de sólo 2.2%. Este descenso del PIB se explica no sólo por la menor demanda³³, sino también por la crisis de rentabilidad de la industria.

El déficit gubernamental alcanzó su nivel más alto durante la recesión. Como se observa en el cuadro 8, el desbalance fiscal es especialmente agudo en 1983 y 1984. La menor demanda de los hogares y de la industria fue parcialmente contrarrestada por el gasto estatal. Una parte de estos egresos no reactivaron la demanda interna, bien sea porque se destinaron al pago de la deuda o porque fortalecieron los grandes proyectos energéticos³⁴.

Brevemente, en la década del sesenta y, especialmente, a finales, la tasa de crecimiento del producto fue muy elevada. Durante estos años el déficit fiscal tuvo un comportamiento más o menos estable y tanto la demanda privada como la productividad industrial configuraban un panorama bastante halagador. Las dificultades de la demanda se agravaron, especialmente, desde comienzos de la presente década. A mediados de los setenta la bonanza cafetera amortiguó el golpe de la crisis internacional. En cambio, los problemas de rentabilidad sí comenzaron desde principios de los setenta (KALMANOVITZ, S., 1984).

2.2.5 Quinta Hipótesis

La reducción de la demanda, la caída de la rentabilidad industrial (KALMANOVITZ, S., 1984; CHICA, R., 1985), aunadas a la crisis financiera (AVELLA, M., 1984; KALMANOVITZ, S., TENJO, F., 1986), han llevado a un crecimiento de la intervención estatal, pese a la voluntad gubernamental de no realizar una política económica anticíclica.

Esta hipótesis tiene un alcance mayor que la segunda. La preocupación no es sólo por el gasto y por su composición, sino por los factores macroeconómicos que pudieron haber determinado el nivel de los egresos públicos.

La intención no-intervencionista ha sido un propósito explícito de los últimos gobiernos. La política tributaria fue favorable a las corrientes ofertistas como se mostraba a propósito de la tercera hipótesis (ROJAS, F., 1983; ROJAS, F., GONZALEZ, J., 1985; GONZALEZ, J. 1985 b). Las decisiones en materia de gasto también propenden por la no-intervención. (Informe Final de la Comisión de Gasto Público). No obstante, ante las dificultades financieras y en vista de la caída de la tasa de ganancia industrial, no hubo más remedio que incrementar el gasto público.

El punto que merece más atención es la intervención financiera. Este salvamento es cualitativamente diferente del que tuvo lugar en otras épocas de la historia del país. Ahora el desarrollo del crédito adquiere una importancia cardinal en el proceso de acumulación. Como se decía al enunciar la hipótesis general, la naturaleza del Estado contemporáneo debe entenderse a la luz de la crisis fiscal y financiera.

2.2.6 Sexta Hipótesis

La mayor participación del Servicio de la Deuda en el gasto total, introduce cambios importantes en la naturaleza del déficit³⁵. De otra parte, la dependencia de la banca internacional condiciona el desarrollo interno.

Durante los últimos años se hizo más evidente la necesidad de recurrir al crédito interno y externo. Por el lado del gasto, el progresivo crecimiento del Servicio de la Deuda limita el margen de maniobra de la política económica. La orientación de una parte del gasto ha estado determinada, en gran medida, por las prioridades fijadas por los acreedores internacionales. Los cambios en la composición sectorial del gasto, a los que ya se hizo referencia, se explican parcialmente por estos condicionamientos.

2.2.7 Séptima Hipótesis

Con el fin de controlar el gasto, el gobierno ha disminuído el número de funcionarios (Cuadro 9). La reducción de la planta se ha llevado a cabo sin un estudio previo de las consecuencias que ello tendrá sobre la economía.

En pocas palabras, la hipótesis se expresaría así: la contratación laboral por parte del Estado no ha obedecido a una política anticíclica. Las decisiones del Estado como empleador no han respondido a un objetivo macroeconómico específico. Ellas se han fundamentado en necesidades políticas coyunturales o en una evaluación de carácter administrativo que no contempla los resultados que tiene la vinculación de funcionarios en la demanda agregada, en la distribución del ingreso, o en la fijación del salario de otros sectores (GONZALEZ, J., 1986, 1987; D.A.S.C., 1986)³⁶.

2.2.8 Octava Hipótesis

No obstante haberse logrado una reducción del número de empleados públicos, es claro que la autonomía institucional que tiene el Estado para determinar el nivel de empleo público deseado no es total. Quizás sea mucho más parcial de lo que generalmente se piensa.

VATTER, H., WALKER, J. (1986), consideran que es más apropiado medir la ley de Wagner a partir del empleo público que del gasto. Los autores muestran que en los Estados Unidos el número de funcionarios estatales ha mantenido una tasa creciente³⁷. Este fenómeno estaría indicando que tampoco es posible reducir demasiado el componente de los Servicios Personales en el gasto total. Se agrega un motivo más para alimentar el escepticism-

Cuadro No. 8
DEFICIT GOBIERNO CENTRAL
(PESOS CONSTANTES 1970)

AÑO	TIN-TOTGA	INCOR-TOTG	DEFTDT/PIB	DEFCOR/PIB
1966	-708515	-795403	(0.68)	(0.77)
1967	1441639	-693196	-	(0.74)
1969	866226	-2815317	-	(2.45)
1969	1676034	-3895670	-	(3.19)
1970	-944174	-5088388	(0.65)	(3.90)
1971	1132649	-4885828	-	(3.54)
1972	-2253141	-4881882	(1.52)	(3.28)
1973	1068375	-3746350	-	(2.35)
1974	2195541	-1772342	-	(1.05)
1975	1352613	-3017491	-	(1.72)
1976	2657934	1119399	-	-
1977	2146385	-669812	-	(0.35)
1978	4622893	940362	-	-
1979	1413385	-6215345	-	(2.82)
1980	478673	-3816198	-	(1.66)
1981	-83027	-4737496	(0.04)	(2.02)
1982	-1167803	-4526558	(0.49)	(1.91)
1983	-1874024	-7413819	(0.78)	(3.09)
1984	-3077056	-14111380	(1.24)	(5.70)
1985	-789730	-9938946	(0.31)	(3.93)

Fuente: Contraloría General de la República. Informe Financiero.

INGEXP = Ingresos Explotación
 TIN = Total ingresos
 TOTGA = Total gastos
 DEFTOT = Déficit total
 DEFCOR = Déficit corriente

Cuadro No. 9
EMPLEO ADMINISTRACION PUBLICA

AÑO	NACION	DEPTOS.	MUNIC.	TOTAL
1976	479717	58460	14592	552769
1977	497202	67124	15112	579438
1978	517612	70832	15295	603739
1979	540622	74757	15611	630990
1980	565795	80512	19433	665740
1981	579592	83769	19656	683017
1982	593231	83802	19530	696563
1983	595839	83802	20026	699667
1984	601743	82102	19639	703484
1985	597962	82229	19701	699892
1986	599910	81945	19530	701385

Fuente: 1976-1982, DASC., *Evolución del Empleo Público*, 1964-1982.

1983-1986, Cálculos realizados para la Misión Chenery. Según metodología del trabajo citado.

La Información para los Deptos. y Munic., se obtuvo mediante encuesta realizada por el DASC a cada entidad.

mo a propósito de la capacidad de controlar el gasto. Cualquier medida que se tome tiene un alcance transitorio y parcial.

3. CONCLUSION

Las sospechas formuladas por los "berlineses" nos llevan a rechazar cualquier posición instrumentalista frente al Estado.

Las hipótesis específicas tienen un denominador común: muestran que el manejo discrecional del aparato estatal es una ilusión. Las necesidades específicas del proceso de acumulación obligan a echar por la borda los "principios" neoliberales. No obstante la prédica en contra de la intervención, se aumenta el gasto público. Cuando sobreviene la crisis financiera no hay más alternativa que recurrir al Estado, pese a los ataques violentos dirigidos contra este porque, supuestamente, "desplaza" al sector privado. Y, por ello, frente a los dineros que el gobierno destina al "salvamento", los banqueros aplacan sus voces y no vuelven a mencionar el "exagerado intervencionismo".

El desarrollo de la hipótesis general implica una mayor elaboración de las hipótesis específicas. Este ensayo debe entenderse más como una etapa intermedia que como un resultado acabado. Dos puntos deberán explorarse en el futuro: la incidencia de los cambios en la composición del gasto y las repercusiones de la intervención financiera del Estado.

El recuento teórico realizado en la primera parte iluminó la interpretación de las hipótesis específicas. Los estudios sobre la naturaleza del Estado y sobre la forma que adquiere su intervención en Colombia deben centrarse en la comprensión de los efectos de la crisis fiscal, entendida ésta como la expresión del conflicto social y político que se deriva de la legitimación estatal de la relación salarial.

GRAFICO 1
EVOLUCION INGRESO PROMEDIO (Nominal)
 Sectores Público y Privado

