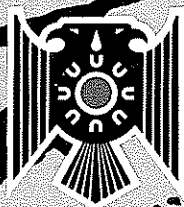


HOJAS ECONOMICAS

REVISTA DE LA FACULTAD DE ECONOMIA
Centro de Investigaciones Económicas



www.uca.edu.ec

NOTAS SOBRE ACUMULACION DE CAPITAL, INTERVENCIONISMO DE ESTADO Y DESARROLLOS DE LA PLANEACION

JAIRO ESTRADA ALVAREZ*

En el presente trabajo se hará un esbozo de los principales desarrollos del proceso y de las instituciones de la planeación en Colombia, desde la década de los setenta hasta finales de los años ochenta. Se tomarán como referentes las tendencias de la acumulación capitalista en ese período y su impacto sobre las modalidades de intervención del Estado en la economía. Se hará énfasis en la articulación de los procesos de planeación con la descentralización y el manejo del presupuesto.

1.- TENDENCIAS DE LA ACUMULACION Y LA PLANEACION ECONOMICA

Según lo señala Fernando Rojas, hacia mediados de la década del setenta se inició un lento proceso de replanteamiento de la relación capital-trabajo. Modalidades de reproducción de la fuerza de trabajo, formas de intervención y regulación económica del Estado, incluyendo la planeación económica, consolidadas durante las décadas precedentes,

**NOTAS SOBRE
ACUMULACION DE
CAPITAL**

26

entraron en un proceso de acondicionamiento a las nuevas exigencias de la acumulación de capital. Por tratarse de fenómenos con carácter de proceso, la acumulación, la intervención estatal y la planeación contienen elementos tanto de la fase anterior como aquellos constitutivos de la nueva.

Aunque no es objeto de este trabajo, elaborar una caracterización precisa de los lineamientos y las tendencias recientes de la acumulación en el marco de los procesos de reestructuración capitalista y reforma del Estado - que definen la nueva fase de acumulación postfordista periférica -, interesa señalar que hacia finales de los años sesenta se venían manifestando los límites de la fase fordista de acumulación ante el evidente "agotamiento" del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. La reproducción capitalista, sustentada en la pretensión de expandirse con base en el mercado interno, chocaba con las condiciones de realización de la producción, dada la restringida capacidad adquisitiva de la población.

Ello obligó a que se iniciara la discusión en torno a las modalidades de inserción de la economía colombiana en la economía capitalista mundial sobre la base de un replanteamiento del proceso de industrialización. Las tesis en favor de la "promoción de las exportaciones" no fueron más que una expresión de las nuevas exigencias que empezaba a plantear la reproducción del capital.

Dichas exigencias se originaron no sólo en los límites internos de la reproducción, sino, ante todo, en los vertiginosos cambios que se venían adelantando en las economías capitalistas desarrolladas, las cuáles mostraban en forma definida las líneas generales que habría de tomar el proceso de reestructuración capitalista a nivel internacional.

Desde la administración López se ha pretendido dar respuesta a esos requerimientos, al entrar la economía colombiana en un franco proceso de liberalización, con sus consecuentes efectos sobre las condiciones generales de vida y de trabajo de la población, es decir, sobre las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo; se han inducido procesos a largo plazo de redistribución regresiva del ingreso en favor de los fondos de acumulación del capital, a tiempo que se castigan aquellos de consumo de la población.

En ese sentido, la planeación entró a jugar un papel estratégico en tanto que los planes y programas formulados en las décadas de los setenta y ochenta mantuvieron ciertas líneas de continuidad, que sustenta, la tesis de concebir los planes como estrategias de acumulación.

El plan y sus instituciones dieron cuenta, *primero*, de los procesos tendientes a la redefinición de las modalidades de inserción de la economía colombiana en la economía mundial, a partir del diseño e introducción de estrategias del llamado desarrollo hacia afuera. *Segundo*, de los cambios operados en la valorización del capital, para favorecer especialmente al capital financiero y producir un reacomodamiento dentro de las fracciones que componen el bloque dominante en el poder. *Tercero*, de la redefinición del papel y la función del Estado de acuerdo a los intereses del capital monopolista (del bloque reacomodado), con base en las tesis neoliberales y monetaristas, y acompañado de los consecuentes cambios institucionales y legales (reforma tributaria y reforma financiera de López, fallida reforma constitucional de Turbay, leyes de descentralización de Betancur, nuevo estatuto presupuestal y reforma tributaria de Barco, etc.). *Cuarto*, de las nuevas modalidades de reproducción de la fuerza de trabajo (tendencia a la "universalización" de la clase obrera) a tiempo que se debilitan las de la anterior fase y se asiste al virtual desmonte del llamado Estado benefactor.

Si estos procesos no han mostrado continuidad - en apariencia -, ello obedece a los efectos de la coyuntura internacional, que en el período de análisis ha atravesado dos situaciones de crisis (1974/1975 y 1980/1983), y obligó a un aplazamiento transitorio de la estrategia de acumulación referida, aunque favoreciendo en realidad el terreno de "ajuste" a las

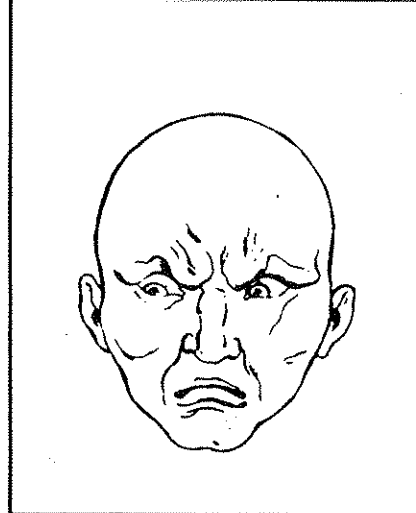
nuevas exigencias de la reproducción.

De otra parte, si su impacto no ha mostrado la violencia propia de los "planes de ajuste" de otros países de América Latina - que han sido los vehículos de la reestructuración -, ello se explica por la coincidencia de las tendencias a la crisis con situaciones excepcionales en el sector externo: la crisis de 1976 con la bonanza cafetera, la crisis de la deuda externa 1984/1985 con la "minibonanza cafetera". Y por las exportaciones de hidrocarburos, a partir de la segunda mitad de los ochenta. También, por los importantes recursos de acumulación que ha generado la economía del narcotráfico.

Los cambios producidos en la fase de acumulación han estado asociados a intentos de modernización y acondicionamiento del régimen político. En ese período se pueden reseñar tres intentos fallidos de reforma constitucional (López, Turbay y Barco), con la pretensión de "remozar" el bipartidismo, fortalecer el presidencialismo y legitimar algunos rasgos autoritarios del Estado, sobre los presupuestos del "moderno" Estado neoliberal.

Al mismo tiempo se asistió a un auge de la parainstitucionalidad, originada en la década de los años setenta, pero consolidada especialmente en la década de los ochenta, durante la administración Barco. Dicha parainstitucionalidad es una expresión de la profunda crisis del régimen político colombiano, convirtiéndose en un factor de solución de los diversos conflictos por fuera de las vías constitucionales y legales. Se debe mencionar la "guerra sucia" contra las organizaciones de izquierda y las diversas formas de organización del movimiento obrero y popular, que con propósitos ubicados en el nivel de la política anticomunista, se convirtió en un elemento fundamental para la consolidación de los nuevos rasgos de la fase de acumulación postfordista periférica.

La consolidación de la nueva fase de acumulación entró en una nueva etapa con la administración Gaviria. En efecto, se ha producido, en primer lugar, la legitimación de los rasgos que venía asumiendo la fase en los lustros anteriores y se ha creado el marco jurídico-institucional para el posible efecto de nuevos factores constitutivos del proceso de acumulación, con base en el paquete de leyes aprobadas en la legislatura de 1990, para acelerar la llamada apertura económica. En segundo lugar, se asistió a un proceso



constituyente, que bien puede "modernizar" el orden jurídico-institucional para ponerlo a tono con los requerimientos de la acumulación y las condiciones globales de reproducción de la relación social capitalista.

Desde la perspectiva de la planeación, los cambios ya referidos, han representado nuevas exigencias especialmente en cuanto a su perfeccionamiento técnico y la efectividad de su impacto sobre la programación del proceso de reproducción:

Especialmente ha cobrado mayor importancia, en primer lugar, la planeación de proyectos a nivel sectorial y regional. A nivel sectorial, los proyectos energéticos y de hidrocarburos aunque también los proyectos agrícolas (Inversión del DRI). A nivel regional, municipal y local mediante los planes regionales y municipales, el Plan Nacional de Rehabilitación - PNR, y creación de los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social -CORPES. Esta última ha estado relacionada con la profundización del proceso de descentralización a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta.

En segundo lugar, con el nuevo estatuto presupuestal aprobado durante la administración Barco (ley 38 de 1989), que recoge algunas recomendaciones del Informe Wiesner-Bird de la administración Turbay, y del Informe de la Comisión del Gasto de la administración Betancur, se transitó hacia una nueva concepción de la relación planeación - gasto público, como se verá más adelante.

En tercer lugar, la complejidad inherente al proceso de reproducción en la nueva fase de acumulación ha exigido una reestructuración institucional del aparato estatal, que obliga a la mayor coordinación interinstitucional y a su creciente

**NOTAS SOBRE
ACUMULACION DE
CAPITAL**

28

articulación con el Departamento Nacional de Planeación. Se debe mencionar la aparición de una serie de instituciones de concepción y diseño de la programación (planeación) macroeconómica. Igualmente, se trata de considerar las crecientes exigencias de articulación institucional de la planeación nacional, con la planeación regional y la planeación municipal.

2.- PLANEACION REGIONAL Y DESCENTRALIZACION

Dentro de los desarrollos significativos de la planeación en el país en este período, se debe señalar la formulación más precisa de la planeación regional, que se empezó a comprender de manera articulada a la planeación nacional.

Los antecedentes de la planeación regional se remontan, sin embargo, a las décadas anteriores a los años setenta. Durante los años cincuenta se formularon los primeros planes y programas de desarrollo a nivel departamental en Atlántico, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Caldas y Valle del Cauca. Estos programas, que se orientaron a la explotación y el manejo de los recursos naturales, tuvieron en principio los mismos rasgos de los planes nacionales de ese período. Ellos expresaron, de todas maneras, el tránsito a la reflexión sobre los problemas regionales, lo cual condujo en la década de los sesenta al surgimiento de las primeras instituciones de la planeación regional: La Corporación del Valle del Cauca y la Corporación Autónoma Regional. Estas instituciones se generalizaron a finales de esa década, consolidándose como organismos de ejecución de programas y proyectos en las regiones donde se crearon.

En el marco de los desarrollos de la Reforma Constitucional de 1968, señala Mauricio Vasco, el DNP diseñó "planes de desarrollo para algunas de las regiones más atrasadas del país, como los Territorios Nacionales, la Guajira, el Chocó y Urabá. También un Plan Piloto para el antiguo Caldas y, de iniciativa departamental, los planes de Cundinamarca y Valle del Cauca. Estos se orientaron fundamentalmente hacia la estructuración de paquetes de inversión de origen central, institutos descentralizados y de fuente departamental. Paralelamente, es en este período cuando se crean oficinas, secretarías y departamentos administrativos en la mayoría de secciones del país"/1/.

La planeación a nivel departamental se consolidó en la década de los años setenta. Los desarrollos de esta década adquirieron nuevos impulsos con la ley 38 de 1981, que buscó definir un sistema integrado de planeación a nivel nacional, regional y local, creando mecanismos específicos de coordinación y concertación. La ley 38 dio origen a los Consejos Departamentales de Planeación, fomentó las Corporaciones de Desarrollo Regional y dictó normas que establecieron la obligatoriedad y la metodología de los planes de desarrollo departamentales, como el decreto 1527 de 1981/2/.

No obstante los avances obtenidos en la concepción de la planeación regional, se encontraban aún serios límites para su concreción real. Ello provenía del carácter centralizado del control del proceso de planeación en su conjunto y, en asociación a ello, del manejo igualmente centralizado del presupuesto a través de los situados fiscales.

El tránsito hacia la fase de acumulación postfordista periférica y su tendencia a la consolidación de los nuevos rasgos del proceso de reproducción del capital con componentes tan importantes como la descentralización política y administrativa condujo, durante la administración Betancur, a la formulación del marco jurídico-institucional de esos procesos con la expedición de las leyes 14 de 1983 -para fortalecer los fiscos regionales- 76 de 1985 -de creación de las regiones de planificación- 3a. y 11 de 1986 -de los estatutos departamental y municipal, respectivamente- y el acto legislativo No. 1 de 1986.

Con esas normas se avanzó en forma definitiva por el camino de la descentralización en los diferentes niveles y surgieron opciones más reales para la

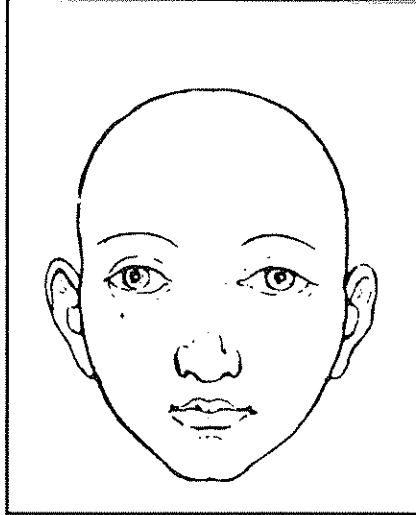
consolidación de los procesos regionales y municipales de planeación en tanto que, además de crear las instituciones de los planes en esos niveles, se configuraron los mecanismos para lograr en forma relativa su financiación. El carácter relativo de la financiación obedece a que aún persisten instrumentos de control del gobierno central en cuanto al manejo de los recursos, al establecerse en la ley las cuotas para gastos de funcionamiento y gastos de inversión; al subordinar los planes regionales y municipales a los objetivos del plan nacional; y al no existir autonomía regional o municipal para la generación de ingresos impositivos en función de las especificidades del desarrollo regional o municipal.

La consolidación de la planeación regional, con los límites ya señalados, es uno de los rasgos de la fase postfordista de acumulación. En ese aspecto, y por su importancia estratégica para la planeación en el país, se debe resaltar la creación de las regiones de planificación. La ley 76 de 1985 permitió la creación de las regiones de planificación inicialmente en la Costa Atlántica y luego, con las facultades que ella otorgó, en la Amazonía, la Orinoquía, el Occidente y el Centro Oriente del país (Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de octubre de 1987, respectivamente).

Esas cinco regiones de planificación responden a los siguientes objetivos/3/:

- 1.- Servir de instrumento de aproximación a la toma de decisiones a nivel regional a fin de obtener un desarrollo territorial más equilibrado.
- 2.- Concretar la posibilidad de planificar desarrollo de manera conjunta entre el nivel central y las regiones o subregiones que comparten los mismos objetivos e intereses.
- 3.- Dotar a las regiones de instrumentos idóneos con el propósito de generar mayor capacidad y autonomía en su desarrollo.
- 4.- Concretar las aspiraciones y las necesidades territoriales de servir de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y, por tanto, de ser consideradas en la programación presupuestal anual de la nación.

La realización de estos objetivos cuenta con algunos límites que resultan de los diferentes criterios en los niveles nacional, regional, departamental y municipal respecto de los alcances y la acción misma de los CORPES. No existe suficiente claridad sobre



la forma de articular espacial, territorial y sectorialmente procesos de planeación. A ello se adiciona la persistencia de intereses locales o regionales, propios del régimen político colombiano, que como el manzanillismo, el cacicazgo o el caudillismo aparecen como un obstáculo para el desarrollo de la planificación regional.

El futuro de las regiones de planificación y de los CORPES depende, según Prieto Ladino, del espacio técnico-político que estos paulatinamente puedan ir generando, y de la importancia y decidido apoyo que a nivel nacional y territorial se dé a éste, como instrumento de planificación y coordinación en el proceso de descentralización que se viene dando en el país/4/.

3.- PLANEACION Y PRESUPUESTO NACIONAL

En el marco de los cambios institucionales y legales propios de la fase postfordista de acumulación de capitales, relacionados con la planeación, se debe considerar la expedición de la ley 38 de 1989 - Nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto. La mencionada ley recogió una aspiración discutida por el país durante la década de los años ochenta: la articulación de los objetivos de la planeación con el desarrollo de la política económica y la programación presupuestal y financiera. Como es sabido, las metas de planeación formuladas en los planes de desarrollo han chocado con las posibilidades de su financiamiento, generando una pérdida de credibilidad y de legitimación de los procesos de planeación en el país.

Las nuevas exigencias planteadas por el proceso de acumulación de capitales han conducido a considerar la necesaria relación planeación -

**NOTAS SOBRE
ACUMULACION DE
CAPITAL**

30

presupuesto gubernamental, en el marco de los principios expuestos por el Banco Mundial en materia de gestión presupuestal para los países en desarrollo.

En ese contexto, al analizar los alcances de la ley 38 de 1989, se anota que -con la articulación en el sistema presupuestal de la planeación y el presupuesto-, se pretendía, por una parte, imprimir un carácter integral a la formulación, administración y control del proceso de presupuestación, con lo que el presupuesto deja de ser una expresión de los planes y programas, para convertirse en un instrumento de política para el ajuste y la estabilización. Y por otra, racionalizar los procesos de toma de decisión, bajo el esquema de promover una articulación eficaz entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la formulación y gestión del proceso. Es este último sentido, la ley 38/89 institucionaliza, al menos en el DNP, el tránsito de la intervención estatal, de una función de programación macroeconómica a otra de programación financiera/5/.

Esta aseveración difiere de la interpretación de Bernardo Flórez sobre el espíritu del Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando señala que éste consistiría en "recuperar el papel del presupuesto como instrumento por excelencia del sistema de planificación, a fin de garantizar el cumplimiento de la función económica del Estado, y de asegurar la coordinación-organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos. En ese contexto, el presupuesto se considera más que una herramienta jurídico-contable, un componente básico de la política económica"/6/.

El instrumento para lograr la articulación plan-presupuesto es el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, creado por la misma ley. En él toman asiento

el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Secretario Económico de la Presidencia de la República y dos Ministros más designados por el Presidente, quienes serán asesorados por funcionarios especialistas en el área fiscal.

Esa configuración del CONFIS busca resolver las contradicciones que se presentaban, en el proceso de transición a la nueva fase de acumulación, entre la planeación y la política económica. Pero a la vez, abre la posibilidad de subordinar las metas de la planeación a los dictados del Ministerio de Hacienda, esto es, a las políticas de ajuste económico que han caracterizado - y lo siguen haciendo - a la política económica de los últimos lustros, especialmente a partir del Plan macroeconómico 1985-1986 de la administración Betancur.

La ley 38 expresó la intención de proceder a un manejo más técnico del presupuesto, en el que los criterios de rentabilidad social aparecen desplazados por aquellos de la rentabilidad capitalista, esto es, por la relación costo beneficio. Ella contempló, en primer lugar, la formulación de planes financieros de mediano plazo, del plan operativo de inversiones y del programa anual de caja. Dichos planes y programas deben interrelacionarse con los planes de desarrollo y las políticas fiscal, monetaria y cambiaria del gobierno.

En segundo lugar, la ley 38 contempló una participación más activa y directa de las entidades dependientes de las tres ramas del poder público, incluyendo los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, y las entidades territoriales, en el proceso de planificación y programación del presupuesto. "Para el caso del nivel regional se resalta la vinculación de las entidades territoriales en el proceso de preparación del presupuesto, de forma tal que los planes y programas que reflejen las acciones y efectos del Estado en cada región garanticen continuidad en la realización de las obras que con mayor urgencia reclaman los ciudadanos"/7/.

Con ese propósito, se estableció en cada capital de departamento un delegado de planeación y presupuesto -entendido como un representante de la nación y no de las regiones-, el cual tiene la función de determinar las necesidades de recursos de los proyectos regionales y de coordinar los desarrollos de

programas adelantados con cofinanciación del presupuesto nacional. Esta labor de los delegados se entiende como un apoyo a las actividades de los CORPES.

La búsqueda de eficiencia en la asignación de los recursos tanto a las entidades del poder público como a las entidades territoriales parece estar más asociada a la "corrección de los desequilibrios financieros causados por una deficiente orientación de los recursos públicos, que con la necesidad de adecuar el sistema presupuestal a una gestión descentralizada del desarrollo"/8/.

La ley 38 de 1989 consideró, en tercer lugar, la creación del banco de proyectos bajo la dirección de Planeación Nacional, el cual indica la consolidación de la planeación con base en proyectos de inversión y representa una mayor "tecnificación" del proceso de planeación en el país. Con razón afirma Fernando López, que dicho banco se comportaría como "garantía de factibilidad, conveniencia y prioridad para la inclusión de los proyectos en el plan operativo anual de inversión. Estos requisitos técnicos y financieros deben dar origen a un trabajo permanente de coordinación interinstitucional entre Planeación Nacional y los diferentes Ministerios que tienen bajo su responsabilidad el manejo sectorial del gasto público. De este trabajo integrado debe surgir un plan operativo de inversiones donde se distribuyan los proyectos, por programas, sectores y entidades responsables"/9/.

Como se ha podido apreciar, la ley 38 de 1989 se inscribe en un sentido más global dentro de los procesos de reforma del Estado capitalista que apuntan a su adecuación a las exigencias sectoriales, espaciales, territoriales y regionales del proceso de acumulación capitalista en su nueva fase. Ella obedece a la intención de construir un Estado neoliberal más eficiente y permeable a los requerimientos del proceso de reproducción en su conjunto. A pesar de que la ley 38 incorpora un discurso en favor del gasto social, en un sentido estricto, su espíritu coincide más bien con la idea de propiciar en el mediano y largo plazo procesos de redistribución regresiva del ingreso en favor de los fondos de acumulación y en detrimento, en consecuencia, de los fondos de consumo de la población.

4.- CONSIDERACIONES FINALES

Las tendencias que ha mostrado la planeación en su articulación con los procesos de descentralización y de programación presupuestal indican la pretensión de mantener el control sobre la dirección de esos procesos en forma por demás centralizada. Esa aseveración se ratifica con la reforma de que será objeto el Departamento Nacional de Planeación - en desarrollo del paquete de decretos de reestructuración del Estado, aprobados en diciembre de 1992. Al parecer Planeación Nacional tiende a convertirse en un "superministerio", que conjuntamente con el Ministerio de Hacienda definirá las "líneas gruesas" del desarrollo capitalista en la década de los noventa. En contraposición a la presunta no intervención estatal, promovida de palabra por los defensores radicales del neoliberalismo económico, se asiste en verdad a un fortalecimiento de la regulación del Estado capitalista; sólo que a través de nuevas y más sofisticadas modalidades, aparentemente "técnicas" en naturaleza.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- /1/ VASCO, Mauricio, Planes de Desarrollo regional en Colombia, en Economía Colombiana No. 182, p. 22.
- /2/ PARDO, Rodrigo, Planeación y Planes Departamentales, en Economía Colombiana, No. 151, p. 36 ss.
- /3/ PRIETO LADINO, Roberto, Las regiones de planificación (CORPES), en Economía Colombiana No. 210, p. 78-79.
- /4/ PRIETO LADINO, op. cit., p. 82.
- /5/ SILVA, Ricardo, CASAS, José V., MEDELLIN, Pedro, El nuevo estatuto orgánico de presupuesto. Descentralización de responsabilidades y centralización del poder, en Economía Colombiana No. 219-220, p. 76.
- /6/ FLOREZ, Luis Bernardo, Un nuevo manejo de la política fiscal, en Economía Colombiana No. 219-220; p. 22.
- /7/ Ibid. p. 25.
- /8/ SILVA, CASAS, MEDELLIN, Op. Cit., p. 78.
- /9/ LOPEZ, Luis Fernando, El nuevo estatuto presupuestal y la programación macroeconómica, en Economía Colombiana No. 219-220, p. 57.

*Director del Centro de Investigaciones.