

ESTA OBRITA ES UN HOMENAJE, OBVIAMENTE INSUFICIENTE, A LA MEMORIA DE ANTONIO BARRERA CARRASQUILLA, UN INVESTIGADOR PREOCUPADO POR LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA EPOCA ACTUAL.

SU TEMPRANA MUERTE LE IMPIDIO LEER ESTE ENSAYO A SU MANERA CRITICA PERO SIEMPRE GENEROSA. POR ESO ESTA MODESTA CONTRIBUCION ES AUN MAS MODESTA DE LO QUE HABRIA LLEGADO A SER.

1. INTRODUCCION*

1.1. El Presidente López propone una estrategia de reorganización del aparato estatal en materias fiscales y judiciales

En enero de 1976 el Jefe del Estado sugirió la necesidad de reformar la Constitución y las leyes del país en lo relativo al régimen departamental y municipal y a la estructura de la Rama Judicial del Poder Público. El expediente propuesto desde entonces consiste en la aprobación de un Acto Legislativo que convoque una Asamblea Constituyente en la cual el Congreso de la República delega sus facultades constitucionales para estas precisas materias.

Además, con el correr del tiempo, se ha venido restringiendo doblemente el campo de jurisdicción de la futura Asamblea Constituyente: en la práctica se ha entendido que las reformas a las subdivisiones territoriales versarán principalmente sobre su régimen de ingresos y gastos (1) en tanto que la reestructuración del poder judicial tratará fundamentalmente de los más altos niveles de la jerarquía jurisdiccional (2), incluyendo dentro de ésta los organismos encargados de supervisar a los aparatos y agentes del Estado.

* El autor agradece los pertinentes comentarios de Gilberto Gómez A. y Víctor M. Moncayo Cruz. Sin embargo, como es ya de estilo, asume exclusivamente la responsabilidad por lo escrito.

1.2. Las críticas de derecha y de izquierda al proyecto de reforma de la Constitución

La iniciativa gubernamental tomó por sorpresa a los partidos políticos que no comprendían —y en su mayor parte siguen sin comprender— por qué el presidente buscaba concentrar su atención en estas esferas relativamente ajenas a sus preocupaciones cotidianas, por qué pretendía López focalizar el núcleo de sus realizaciones políticas en esta inusitada empresa y por qué debía acudir a una reforma de la Carta Fundamental para modificar asuntos que, a sus ojos, parecían puramente técnico-administrativos.

En apariencia, la idea sólo ganaba sentido dentro de la trayectoria intelectual del actual presidente y de su Ministro de Relaciones Exteriores, Indalecio Liévano A., fervientes defensores de la necesidad de un “Estado fuerte”, al estilo del Estado colonial, relativamente independiente de los grandes intereses económicos que parecen dominar al Estado liberal-calvinista. Pero, aún dentro de este esquema mental, la relación entre las reformas a la Constitución y el robustecimiento del Estado no resultaba tan clara. Por el contrario, según se verá más adelante, no es fácil obviar las contradicciones entre la tesis de la autonomía regional y la de la consolidación de la centralización estatal o entre los postulados de una mayor independencia del poder público frente a los intereses económicos y los impulsos a la planificación centralizada del gasto departamental y municipal.

De allí que los ataques a la proposición presidencial hubieran venido desde todos los ángulos, comenzando por los propios partidos tradicionales. Aún hoy, cuando el proyecto de Acto Legislativo acaba de ser aprobado por el Senado en segunda vuelta y cuenta con los mejores augurios como para garantizar una rápida evacuación en la Comisión IV y en

la Plenaria de la Cámara de Representantes, se oyen todavía críticas a la convocatoria de la Asamblea Constituyente, venidas tanto de la izquierda como de la derecha. Por una parte, algunos sectores de los partidos políticos tradicionales arguyen que:

- a) La preservación del régimen vigente y los imperativos del “desarrollo económico” demandan la intervención del Estado en los campos laboral, fiscal-nacional, financiero y de planeación central, y en la reestructuración del Organismo Legislativo, con mayor urgencia que la descentralización administrativa y la eficiencia de la Rama Judicial (3). La “pequeña constituyente” (como se ha venido llamando a la Asamblea Constituyente) sería entonces un proyecto superfluo, un despilfarro de energía política dentro de los actuales enfrentamientos de clase en Colombia;
- b) El reajuste del aparato estatal previsto como tarea de la Constituyente puede y debe realizarse mediante reformas legales ordinarias (4). No se entiende, entonces, por qué el proyecto López ha de revestir la espectacularidad y ha de crear las expectativas propias de los Actos Legislativos;
- c) Aunque se sabe del interés gubernamental en acomodar las relaciones fiscales entre los distintos niveles territoriales del Estado, se desconoce en qué consiste, precisamente, el ámbito temático de que se ocupará la Asamblea y, peor aún, el contenido y significado de las propuestas que el Ejecutivo someterá a su consideración (5). No parece entonces conforme al sistema democrático-burgués ni a la soberanía del Congreso, como “constituyente secundario” que es, el que se coloque a éste ante la necesidad de otorgar una delegación ilimitada de sus facultades constitucionales;
- d) Por último, el mecanismo de elección de la Constitu-

yente es acusado también de violar los principios democráticos de la debida representación y de los distintos "sectores de opinión". Como se sabe, la Asamblea Nacional estará compuesta por dos representantes de cada circunscripción electoral, lo que asegura, según los cálculos anticipados, una ligera mayoría liberal sobre la delegación del Partido Conservador.

La mayor parte de las críticas y denuncias emanadas de la izquierda han participado de los dos últimos grupos de argumentos, esto es, de las tachas al artificio de la Asamblea por su naturaleza anti-democrática. Así, se lee frecuentemente que los mecanismos de designación de los constituyentes excluyen la representación que la izquierda alcanzaría si se aplicara otro diseño electoral o si la reforma constitucional fuera decidida directamente por el Congreso (6). También sospecha la izquierda que la Asamblea Constituyente, aprovechando la vaguedad del mandato conferido por el parlamento, se ocupará principalmente de crear nuevos mecanismos represivos y de revitalizar los existentes. En la misma línea democrática, se ha argüido que el proyecto del gobierno tiende a disminuir la autonomía local y a centralizar en el Ejecutivo algunas de las funciones municipales que vienen siendo decididas por los Concejos y por las Asambleas, esto es, por los organismos donde la izquierda ha alcanzado un mayor poder representativo. La muy posible centralización de funciones hasta ahora atribuídas a los cuerpos provinciales "de representación popular" se explicaría, en este contexto, por la necesidad de rendir vanos los avances electorales de los partidos de izquierda (7).

Indudablemente, las interpretaciones críticas predominantes en la izquierda y en la derecha tienen un cierto asidero material. Así, es innegable que la coyuntura política vigente, caracterizada por una crisis de hegemonía al interior del blo-

que en el poder (8) y por una crisis de dominación debida a los masivos levantamientos sindicales y populares de los últimos meses (9), exige que se atienda prioritariamente al restablecimiento de la cohesión entre las clases dominantes y al diseño de nuevos mecanismos de integración-represión de las masas populares. Lo primero toca, formalmente, con la reorientación de la llamada "política económica" del gobierno mientras que lo segundo requiere el fortalecimiento de los canales de "concertación" obrero-patronal y de las estructuras de subordinación de las luchas urbanas. Y es cierto que el proyecto de reforma constitucional apunta apenas de manera parcial a estas esferas de definición formal de la lucha de clases.

Pero, aunque es cierto que los aspectos predominantemente formales examinados por unos y otros grupos políticos tienen un significado e impacto que no se puede desconocer, no es menos cierto que sus verdaderas dimensiones sólo se pueden establecer si se analizan conjuntamente con los temas sustantivos de que se ocupará la Asamblea Constituyente y si unos y otros se encuadran debidamente dentro del contexto histórico del desarrollo del capitalismo en el país que es, a su vez, el desarrollo de la dominación del capital sobre las otras formas de extorsión y de las trayectorias de ofensiva/defensiva y organización/desorganización de las luchas populares.

En otras palabras, el proyecto de modificaciones a la Constitución trasciende las actuales rivalidades fraternales entre los partidos políticos burgueses y los pretendidos o reales adelantos electorales de la izquierda y, más allá de estos dos aspectos parciales de la lucha política, constituye una estrategia a largo plazo que toca con los niveles económico, político e ideológico en su integridad. Como tal, debe ser juzgada desde un ángulo que mire la totalidad de las relaciones sociales.

Así por ejemplo, la trascendencia otorgada a la discusión sobre los mecanismos técnico-formales apropiados para decidir el contenido de las reformas (reformas constitucionales vs. reformas legales; Congreso vs. Asamblea Constituyente) sólo gana sentido cuando se tiene en cuenta que, por tratarse de un proyecto fundamental, destinado a consolidar nacionalmente el nuevo balance interno del bloque en el poder y a delinear nuevos canales de integración-desorganización-represión de las clases populares, requiere de un nuevo consenso de las clases dominantes plasmado en el texto básico de sus reglas de juego: la Constitución. Estéril es buscar, como lo vienen haciendo los partidos burgueses, la justificación de la reforma a la Carta dentro de un entendimiento puramente técnico-económico de la idea del Presidente. Se trata, por el contrario, de un proyecto integral que toca simultáneamente con los aspectos políticos, ideológicos y económicos de la dominación y con las necesidades de la reproducción ampliada del capital tanto frente a la magnitud de la plusvalía social como frente a su distribución en renta, interés y ganancia.

1.3. Contenido y camino de la exposición

El análisis que sigue a continuación busca superar los marcos puramente formales, técnicos, institucionales o economicistas dentro de los cuales se ha venido insertando el debate sobre la Asamblea Constituyente. Se parte de la base de que esta visión parcial sólo conduce a ocultar su significado dentro de la práctica política o práctica totalizante de las relaciones sociales. Sin desconocer el impacto específico de cada una de estas facetas del proyecto de la pequeña constituyente, se piensa que el Estado es un núcleo donde se condensan las luchas de clases y que la readecuación de las distintas ramas y agencias del sector público sólo alcanza significado dentro de un cuadro integrador de lo social.

Los capítulos siguientes examinarán prioritariamente los determinantes sociales de la reestructuración de las finanzas regionales (tanto departamentales como municipales) y, sólo de manera muy preliminar e hipotética, el sentido de las modificaciones, hasta ahora vagas, que se pretende introducir en las entidades judiciales y de supervisión de las agencias públicas.

La reorganización fiscal no es una estrategia exclusiva del Estado colombiano. Aunque bajo diversas modalidades, se trata de una preocupación común que ha debido ser confrontada por las diversas formaciones capitalistas que atravisan el estadio monopolista. De allí que desde finales de la década del sesenta se venga construyendo la teoría general de "la crisis fiscal del Estado" como una descompensación propia de las contradicciones particulares de este estadio de la producción capitalista y, más específicamente, de la agudización de la tendencia a la baja en la tasa de ganancia (10). Tal es el cuadro global dentro del cual se ubica el proyecto de readecuación de las relaciones fiscales territoriales propuesto por López Michelsen y a él está destinado el numeral 2 de este trabajo.

Sin embargo, la crisis fiscal no está determinada universalmente por los mismos factores ni reviste la misma intensidad en todas las formaciones capitalistas. Su especificidad en el caso colombiano debe ser dilucidada a la luz de la particular inserción de la economía colombiana dentro de la cadena imperialista mundial, de la específica articulación de modos de producción y de la combatividad de las clases dominadas en esta formación. Tal es el propósito del aparte tercero.

Pero, como se ha dicho ya en varias ocasiones, la iniciativa presidencial no está dirigida a la totalidad de los ingresos y

de los gastos públicos sino a las finanzas regionales del Estado. La peculiaridad de la crisis fiscal en estos niveles debe ser entonces planteada, tanto al nivel teórico general como en sus especiales determinaciones y manifestaciones en Colombia. Tal es el objetivo de la sección 4.

NOTAS

- (1) Según se desprende de los repetidos mensajes del Presidente sobre este proyecto, de su prólogo al libro "25 años de evolución político-constitucional 1950-1975" de Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1977) y del contenido dominante en los argumentos presentados en las ponencias favorables al proyecto de Acto Legislativo.
- (2) De acuerdo con el itinerario temático señalado por la llamada "Comisión Echandía".
- (3) Así por ejemplo, el editorial del diario liberal El Espectador del día 9 de agosto de 1977 decía:
" . . . la 'pequeña constituyente' es tema que no suscita el entusiasmo, y ni siquiera la atención, de las gentes comunes. Es casi seguro que su convocatoria será aprobada por el Congreso, y que su reunión no hará tanto mal como lo advierten algunos opositores exhaltados. Acaso sirva para refaccionar algunos artículos constitucionales con algún acierto. Pero el bien que pueda hacer, sin duda será escaso. Es absurdo promover ilusiones sobre una expectativa tan vaga y menguada, y los colombianos se han mostrado espontáneamente remisos a dejárselas crear"
- (4) Como es bien conocido, este ha sido el eje de las críticas de las corrientes llerista y ospino-pastranista a la iniciativa del Ejecutivo.
- (5) Esta ha sido, por ejemplo, la principal fuente de censura de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, a través de su revista Derecho Financiero, al plan de reforma constitucional.
- (6) Esta observación "crítica" ha sido lugar común de los más diversos grupos de izquierda. Así por ejemplo, coinciden, en lo fundamental, las interpretaciones del Partido Comunista (SANOJA, J.A. y BUENAVENTURA, N. "La Constituyente y la 'Rebelión de las Comarcas' ", en *Estudios Marxistas*, No. 11, 1976 y PARTIDO

COMUNISTA DE COLOMBIA, Comité Ejecutivo Central, **Documentos Políticos**, No. 121, septiembre-octubre, 1976, pp. 76-85) y las de los teóricos del Bloque Socialista (KALMANOVITZ, S. "La Constituyente, el bipartidismo y las regiones" en **Alternativa**, No. 140).

- (7) Ver, por ejemplo, los trabajos del Partido Comunista y aún el análisis de Kalmanovitz citados en la nota anterior. También, **Nuevo Derecho**, No. 1, julio de 1977, "La Asamblea Nacional Constituyente: Proyecto Antidemocrático".
- (8) "La Crisis del Régimen" en **Controversia** No. 54, 1977.
- (9) Cuya máxima expresión se alcanzó el pasado 14 de septiembre, día del paro general más importante que ha producido la lucha de masas en la historia del país.

2. LA BAJA TENDENCIAL DE LA TASA DE GANANCIA Y LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO

La tesis central de este trabajo sostiene que el principal impacto histórico de la reforma constitucional consistirá en la “racionalización” del gasto público departamental y municipal, “racionalización” que, lejos de ser un criterio técnico-neutral, oculta el sentido histórico-relativo de las necesidades del capitalismo monopolista en materia de gasto público y la hegemonía de esa fracción monopolista del capital sobre las restantes clases dominantes. El proyecto de reorganización fiscal obedece, entonces, a la consolidación de la hegemonía del capitalismo monopolista y, simultáneamente, a la necesidad de subordinar las luchas populares y las conquistas obreras.

Las particulares demandas de la fracción monopolista sobre el gasto público se deben a la agudización de la baja tendencial de la tasa de ganancia en este estadio de la producción monopolista. De allí que sea imperativo detenerse brevemente en el entendimiento marxista de la ley de la baja tendencial para pasar luego a examinar la contradictoria participación del Estado en su esfuerzo por contrarrestar las tendencias al estancamiento de la producción capitalista.

Desafortunadamente, la candente discusión actual, tanto al interior del marxismo como desde la economía burguesa, sobre el tema de la baja tendencial, se ha mantenido en los círculos restringidos de las revistas especializadas (1). Y no es posible presentar un recuento de tal discusión dentro de las limitaciones de estas páginas. Debemos limitarnos a expo-

ner sumariamente los determinantes generales de ésta, la crisis fundamental del modo de producción capitalista.

2.1. La contradicción principal del capitalismo y la ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia. Agudización de la crisis en el estadio monopolista

El proceso de acumulación ampliada del capital, impulsado por la competencia entre productores individuales que buscan una tasa de ganancia superior, choca con los límites físicos de la fuerza de trabajo disponible y de la extensión de la jornada de trabajo fisiológicamente viable. Además, la duración de la jornada de trabajo se encuentra legalmente limitada como resultado de las luchas obrero-patronales. De allí que, por lo general, el desarrollo de la reproducción ampliada revolucione el proceso técnico del trabajo con miras a reducir la parte de la jornada necesaria para atender a las necesidades de la reproducción de la fuerza de trabajo.

La disminución de la jornada de trabajo necesaria y la ampliación de la parte de la jornada imputable a la producción de excedente o plusvalía se alcanza principalmente mediante dos mecanismos, tendientes ambos a incrementar la productividad: la elevación de la intensidad del trabajo y los aumentos en la composición orgánica de capital. El primero de ellos, en cuanto puede distinguirse del segundo (2), tropieza, no obstante, con la frecuente resistencia de la clase obrera. El segundo, forma sutil y suavizada de extremar la explotación, confronta generalmente una menor resistencia de parte de los trabajadores directos.

Existe, pues, una tendencia estructural dentro del capitalismo hacia el crecimiento de la relación entre capital constante y capital variable (3). Tanto en términos físicos como en

términos de valor, se da un aumento desproporcionado de los medios de producción operados por cada trabajador (4). Se trata, en suma, de los esfuerzos del capital por independizar el proceso de creación de valor de los límites físicos y políticos impuestos por la clase trabajadora. Pero estos intentos están sujetos a una doble contradicción: por una parte, el proceso de sustitución de fuerza de trabajo por maquinaria, en condiciones de destrucción u obsolescencia de los medios de trabajo previamente empleados, da lugar a una reducida capacidad de absorción de la fuerza de trabajo de parte de la economía que se manifiesta en la permanente generación de un ejército de reserva y en los problemas de inestabilidad política ligados a este excedente relativo de población. Por otra parte, lo que interesa más para el presente análisis, la expansión del capital sólo puede lograrse mediante la incorporación al proceso productivo de la fuerza de trabajo, única mercancía creadora de valor y por tanto de excedente. De tal manera que los procesos paralelos de elevación de la composición orgánica de capital y disminución relativa de la fuerza de trabajo empleada, dan lugar a una insoluble contradicción del capitalismo que se expresa en el desigual balance entre el incremento en la productividad, de una parte, y la reducción relativa (con respecto a la masa de medios de producción empleados) del trabajo creador de valor, de otra.

Esta última contradicción no sería crítica para el capital si la elevación de la productividad por trabajador productivo fuera suficiente para elevar la parte de la jornada de trabajo imputable a la creación de valor excedente de tal manera que compensara el impacto negativo de la elevación en composición orgánica sobre la tasa de ganancia (impacto que, considerado en sí mismo, es necesariamente negativo puesto que, como se anotó, solamente la parte variable del capi-

tal produce plusvalía). Pero esta "compensación" es cada vez más difícil de alcanzar: en primer lugar, por cuanto el crecimiento potencialmente ilimitado de los medios de producción contrasta desfavorablemente con el límite necesario e insuperable de la jornada de trabajo excedente, esto es, con la duración del día de trabajo; en segundo lugar, porque a medida que avanza la explotación capitalista resulta más difícil disminuir la fracción de la jornada destinada a la reproducción de la fuerza de trabajo mediante aumentos en la productividad (5).

"... cuanto mayor sea el plusvalor apropiado por el capital como consecuencia del aumento en productividad o entre menor sea la fracción de la jornada que constituye el equivalente del obrero, tanto menor será el crecimiento del plusvalor recibido por el capital gracias al aumento de la fuerza productiva. Su plusvalor se eleva, **pero en una proporción cada vez menor** respecto al desarrollo de las fuerzas productivas. Por consiguiente, cuanto más desarrollado sea el capital . . . , tanto más formidablemente tendrá que desarrollar las fuerzas productivas para valorizarse a sí mismo en ínfima proporción, vale decir, para agregar plusvalía, **porque su barrera es siempre la proporción entre la fracción del día que expresa el trabajo necesario y la jornada entera de trabajo**. Únicamente puede moverse dentro de este límite" (6).

Así queda planteada, de la manera más escueta y sencilla posible, la explicación marxista de la **tendencia** (que no un precepto de inexorable realización empírica) (7) hacia la baja en la tasa de ganancia para el conjunto del capital. Por el mismo camino podría llegarse a ilustrar cómo la caída tendencial de la tasa de ganancia puede perfectamente coexistir con incrementos en la masa de ganancia y en la tasa de ex-

plotación (8). Lo que interesa por ahora es mostrar cómo esta explicación de la crisis fundamental de la producción capitalista remite al enfrentamiento entre la clase capitalista en su conjunto y la clase proletaria a través de la lucha por la distribución de la jornada de trabajo en jornada necesaria y jornada excedente. Se trata de una explicación que no necesita acudir a los desajustes transitorios entre la producción y el consumo de los distintos bienes (problemas de realización o de "demanda agregada") ni a los desequilibrios ocasionados por el manejo de la moneda o el crédito, aunque reconoce la posibilidad y la autonomía de crisis de este género tanto dentro de las economías mercantiles como dentro de las propiamente capitalistas. Es una crisis de acumulación que nace del carácter contradictorio de la reproducción en función de la tasa de ganancia y que se concreta en la insuficiencia del capital-dinero existente para alcanzar su propia valorización.

Es, por tanto, una crisis que se agudiza en el estadio monopolista del capital, habida cuenta de la gigantesca concentración de medios de producción en pocas unidades productivas y de la geométrica progresión de la composición orgánica en esta etapa del capitalismo. Además, entre mayor es la proporción de medios de producción empleados por unidad de trabajo, mayores serán los requerimientos de educación-socialización de la fuerza de trabajo y, en consecuencia, más altos los costos de reproducción de la misma y más intensa su presión a la prolongación de la jornada de trabajo necesaria.

Esta ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia y su repercusión sobre la insuficiencia del capital existente en la economía se constituyen en el motor de las transformaciones del Estado en el estadio monopolista del capital. A par-

tir de este estadio las crisis del capitalismo pasan a ser predominantemente (que no exclusivamente) explicadas alrededor de la insuficiencia del capital para poner en movimiento el proceso de valorización. Y el Estado, a más de seguir siendo el coordinador relativamente autónomo de las clases dominantes bajo la hegemonía de una de ellas y el principal canal de integración-represión de las luchas populares, pasa a convertirse en garante de la tasa de ganancia a través de sus intervenciones encaminadas a reducir los costos de capital constante y de capital variable que pesan sobre el capital privado y particularmente sobre los sectores avanzados y monopolistas del capitalismo. Aunque sigue siendo el foco de condensación de la lucha de clases y no le es dado identificarse plenamente con ninguna clase o fracción, pasa a desempeñar un papel más activo en el camino de formación de precios de los capitalistas individuales y, particularmente, de los sectores monopolistas, una vez que éstos últimos han alcanzado las posiciones hegemónicas dentro del bloque en el poder. El Estado es, pues, uno de los actores que operan las contra-tendencias a la ley de la baja en la tasa de ganancia.

2.2. Mecanismos estructurales y estrategias encaminadas a mitigar el impacto de la ley de la baja tendencial

La anterior visión de la acentuación de las crisis del capitalismo monopolista no tiene un carácter lineal, teleológico, inexorable o fatalista. Justo es reconocer que la propensión capitalista al estancamiento ha encontrado y sigue encontrando escapes, tanto al nivel del capital social como al nivel de particulares unidades y sectores productivos (9). Sin embargo, estos “escapes” no dejan de ser contradictorios y de impacto transitorio puesto que todos ellos encuentran sus límites en la lucha entre el capital y el trabajo a la cual se remiten nuevamente aunque por distintos caminos.

Algunos de estos mecanismos de atenuación de la crisis **parecen** tener un carácter más “estructural”, esto es, resultan de la misma lógica del nivel económico del modo de producción capitalista. Así ocurre, por ejemplo, con el proceso de desvalorización del capital existente durante las épocas de recesión. Otros, por el contrario, **parecen** generarse principalmente en la esfera política. Tal es, por excelencia, el caso de las nuevas formas de intervención del Estado. Pero se sabe que esta distinción de niveles, esferas o instancias es el producto teórico de las influencias estructurales que segregan artificialmente la unidad compleja del todo social. Así que, sin distinguir entre operadores económicos y operadores políticos, se enumeran a continuación algunos de los mecanismos más conocidos y se comenta brevemente su forma de intervención y sus limitaciones y contradicciones específicas.

2.2.1. Las innovaciones tecnológicas

Se dice que la tendencia a la elevación de la composición orgánica del capital se encuentra atenuada por aquellas innovaciones tecnológicas que “ahorran capital”, esto es, que mantienen o elevan la productividad por trabajador con una menor inversión en medios de producción. Sin embargo, resulta difícil aceptar que los avances tecnológicos sean suficientes para frenar el camino ascendente de la tasa de composición orgánica por cuanto ellos mismos provienen de inversiones de capital en el campo del desarrollo tecnológico y, en este sentido, deben ser “pagados” por el capital y constituyen, en consecuencia, un nuevo factor de elevación de la composición orgánica para el conjunto de la economía. Además, si bien es cierto que ciertos descubrimientos parecen provenir, en un primer análisis, de “el azar”, no puede aceptarse que factores aleatorios puedan anular continuamente el impacto de una ley de permanente vigencia como lo es la ley de la

baja tendencial. Por otro lado, las innovaciones tecnológicas que “ahorran” capital suelen “ahorrar” también el empleo de fuerza de trabajo y, por tanto, no tienen un efecto unívoco sobre la composición orgánica de capital.

2.2.2. El Imperialismo

El imperialismo también encuentra en la ley de la baja tendencial una nueva fuente de explicación. En este contexto, el imperialismo es un vehículo de atenuación de los costos de capital constante o de reducción del nivel salarial y, por uno u otro conducto, un mecanismo de elevación de la tasa de ganancia. Así, la vinculación de nuevas fuentes de materias primas y de nuevos territorios y la proletarización y sujeción de nuevos contingentes de fuerza de trabajo a la cadena imperialista mundial ganan sentido dentro de una estrategia global encaminada a mitigar el impacto de la tendencia a la reducción en la tasa de ganancia. Otro tanto puede decirse respecto de la vinculación y sujeción de modos de producción no capitalistas al capital, al interior de una formación. Sin embargo, una y otra estrategia encuentran prontamente sus propias limitaciones:

- a) La tendencia a la universalización de la tasa de ganancia y la creciente unificación de los ciclos de auge y recesión del capitalismo a nivel mundial restringen las posibilidades de acudir a los territorios periféricos para valorizar el capital durante las crisis de las economías centrales;
- b) La subordinación de otros modos de producción no capitalistas suele ser de carácter transitoria, propia de los períodos de transición y sujeta a la penetración y generalización de las relaciones capitalistas dentro de la formación social. Pero, también en aquellos casos en los cuales el capital

transforma y preserva otros modos de producción (como ocurre por ejemplo, en algunas formaciones, con la economía parcelaria), las formas no capitalistas quedan integradas a la lógica y a las contradicciones de la producción capitalista como apéndices dependientes de ésta y, por consiguiente dejan de constituir un resguardo contra las crisis del capital.

2.2.3. La desvalorización del capital

Tanto la teoría económica burguesa como la marxista admiten el impacto de la depreciación del capital existente durante las épocas de crisis sobre la recuperación de la tasa de ganancia y de la actividad productiva.

En efecto, durante los períodos de recesión, la escasez de demanda de medios de producción en el mercado ocasiona una reducción de sus precios que conduce a estimular nuevamente la inversión y la producción. En otras palabras, las mismas tasa y masa de plusvalía serán ahora producidos por los mismos medios de producción (valores de uso) que representan, sin embargo, una suma menor de valores de cambio.

Como resultado, en los tiempos de crisis y en los inmediatamente siguientes, los capitalistas más productivos no solamente pueden sobrevivir sino que también se benefician de los procesos de centralización y de destrucción de las unidades productivas más ineficientes u obsoletas. Paralelamente, se aprovechan también de la reducción en los costos salariales que suelen producirse en las épocas de estancamiento.

No obstante el clima propicio, creado por la misma crisis, para la recuperación de la tasa de ganancia, su impacto en el largo plazo se traduce en un traslado de los determinantes

de la crisis a un plano superior al conocido en el ciclo recesivo anterior. Y esto por cuanto el robustecimiento del proceso de concentración del capital en un número menor de empresas fortalece la tendencia a la elevación de la composición orgánica de capital. La crisis, entonces, suspende apenas temporalmente las barreras al proceso de acumulación.

2.2.4. La reducción del ciclo de rotación

En su lucha contra la disminución de la tasa de ganancia, la burguesía acude también a reducir el ciclo de rotación del capital. Para este efecto busca aminorar los tiempos de trabajo, de producción y de circulación. Sin embargo, los esfuerzos de la burguesía en cualesquiera de estos tres frentes exigen el empleo de nuevas sumas de capital dinero y de nuevos canales crediticios que vienen a pesar negativamente sobre la tasa de ganancia y sobre la masa total del capital productivo.

2.2.5. La intensificación de la explotación

Finalmente, antes de considerar la mediación estatal dirigida a atemperar las secuelas recesivas de la ley de la baja tendencial, es imperativo mencionar brevemente la elevación de la tasa de explotación como "escape" capitalista a la vigencia de la ley.

Al igual que todos los mecanismos anteriores, las presiones del capital por incrementar la tasa de explotación apuntan a lograr el suficiente crecimiento de la masa de ganancia y del capital acumulado para compensar la caída en la tasa de ganancia.

Pero, a diferencia de los obstáculos confrontados por las

vías anteriores, los empeños de la burguesía por aumentar la intensidad del trabajo, por prolongar la jornada o por disminuir los salarios, chocan **directamente** con la resistencia de la clase proletaria. De allí que, como se había dicho más arriba, pueda afirmarse que los impedimentos encontrados por las otras vías de evasión de la crisis remitan la burguesía a una lucha más intensa con los trabajadores.

2.3. La participación contradictoria del Estado en la crisis y la necesidad de “racionalizar” el gasto público

2.3.1. La nueva faceta de la gestión estatal y las teorías del Estado en el estadio monopolista

Las notas anteriores mostraban las razones de la dificultad capitalista para mantener la tasa de acumulación, esto es, para asegurar la elevación de la composición orgánica de capital y el empleo de la fuerza de trabajo necesaria para valorizar el capital. Lo que significa que las unidades capitalistas de producción no pueden generar por sí mismas condiciones sociales necesarias para su existencia como capital social. Tales unidades, individualmente consideradas, aunque se constituyen en capital social mediante la competencia, permanecen dominadas por la lógica de la producción directa e inmediata de la ganancia y, como corolario, no posibilitan el desarrollo de relaciones sociales regidas por principios distintos a la máxima suprema del beneficio particular.

Surge entonces la necesidad de un nivel independiente de las reglas burguesas de la producción individual, colocado por encima de la miopía inmediatista de los capitales individuales. Tal nivel es el Estado que, en ejercicio de su autonomía relativa frente a los intereses particulares de las unidades productivas, de los sectores de la producción y, en general,

de las fracciones de la burguesía y de las otras clases dominantes, coordina los intereses globales del conjunto para garantizar la reproducción de las condiciones de dominación.

Esta tarea de armonización no se apoya en una supuesta igualdad formal entre las clases y fracciones dominantes sino que reconoce la hegemonía política histórica de una de ellas (o de una alianza entre ellas) cuyos intereses son entonces postulados como el factor de integración entre las contrapuestas necesidades representadas por el bloque del poder.

La autonomía relativa del Estado capitalista no tiene, entonces, un carácter inmutable o supra-histórico. Por el contrario, su ejercicio depende de la configuración y consolidación de los intereses específicos de las clases dominantes en un período dado.

Así, en las formaciones que atraviesan por el estadio monopolista es decir, en las cuales se viene dando la hegemonía política de las fracciones monopolistas del capital, la actividad estatal estará dirigida principalmente a garantizar la presencia de las condiciones materiales de producción indispensables para la valorización del capital en los sectores avanzados o de elevada composición orgánica.

En este sentido, hay un desplazamiento en el orden de prioridades de la gestión estatal capitalista puesto que el diseño y la regulación de las condiciones de competencia, objetivo primordial de la intervención pública en el estadio de libre competencia, son hoy relegados a un segundo plano. Ha surgido, pues, una nueva faceta de la acción pública y, por ende, del ejercicio de la autonomía relativa del Estado, que se expresa, EN EL PLANO MAS INMEDIATO O APARENTE, en la ampliación masiva de su gestión y en el fortaleci-

miento de su posición frente al capitalismo competitivo y frente a los sectores productivos que serán sustraídos de la valorización promedia del capital.

Este nuevo campo ha dado lugar a fructíferos desarrollos de la teoría marxista del Estado: superando la ya antigua inclinación a ubicar la gestión estatal dentro del ámbito predominantemente político, se mira ahora al Estado como un momento esencial a la reproducción del capital. De esta manera se ha logrado una crítica más nítida y contundente de las tesis del Estado liberal no intervencionista y se ha mostrado cómo el Estado siempre ha intervenido en "el mundo económico", sólo que, según las necesidades de la fracción hegemónica del capital, su participación se ha revestido de diferentes formas.

Por este mismo camino se ha llegado también, una vez más, a rechazar la rígida compartimentalización de lo social en relaciones económicas, relaciones políticas y relaciones ideológicas, y se ha observado la contribución de todos estos niveles a la reproducción y ocultación de las relaciones de dominación.

Pero la nueva cara de la intervención ha fomentado también una serie de elaboraciones "de izquierda" que desvirtúan las relaciones de clase al interior del Estado y del bloque en el poder y que robustecen antiguas posiciones políticas sobre "el nuevo bloque histórico nacional", sobre la revolución burguesa nacional, etc. Así ocurre, principalmente, con la teoría conocida como del "capitalismo monopolista de Estado", llamada también por su sigla, C.M.E. Dentro de este esquema, construido y difundido principalmente por los autores europeos de línea soviética, el Estado ha pasado a ser un dócil instrumento de los monopolios que imponen a su antojo y de manera unilateral sus intereses dentro de las po-

líticas públicas. Así se explicarían las modernas modalidades de colaboración del Estado con la tasa de ganancia privada (10).

Aunque la teoría del C.M.E., en cuanto rechaza todo viso de independencia pública, se contrapone, en apariencia, a la soberanía y la autonomía absoluta atribuídas por las ideologías burguesas al Estado (y particularmente al Estado llamado "intervencionista"), reproduce por otro camino la separación entre sociedad civil y Estado y llega a imputar un ilimitado voluntarismo al aparato público. En efecto, si existe una escisión profunda entre el capitalismo monopolista y las restantes clases sociales, el Estado, confundido e identificado con las fracciones monopolistas, puede imponer omnímodamente sus deseos desatendiendo los enfrentamientos entre las capas no monopolistas y las que sí lo son o entre las fracciones monopolistas y las clases dominantes no capitalistas o las capas pequeño-burguesas.

No por una mera coincidencia existe un amplio lugar común entre la corriente del C.M.E. y el entendimiento que del bloque en el poder y de las relaciones entre éste y la clase detentadora del poder ("power élite"), en el estadio actual, sostienen las teorías sociológicas de Wright Mills e Isaac Balbus, las explicaciones económicas de J.K. Galbraith y las interpretaciones del Estado norteamericano formuladas por Gabriel Kolko o James Weinstein. En todos estos casos, al igual que en el marco propio de la vertiente del C.M.E., las relaciones de poder son separadas de las estructuras de producción, prevalece la identificación entre la burguesía monopolista y la clase reinante o la clase detentadora del poder y es cercenado el cordón umbilical que une al nivel político-estatal con el complejo de relaciones de producción. Todos ellos, de la mano de la pequeña burguesía, contienen una implícita ponderación de la era del capitalismo competitivo

y una inclinación por el análisis político en términos de “grupos de presión”, agentes e instituciones.

Desde el punto de vista del análisis del gasto público, esta perspectiva conduciría a un desconocimiento de las contradicciones internas del bloque en el poder y a una sobrevaloración de los intereses de la burguesía extranjera (en países distintos de los Estados Unidos, claro está) en las transformaciones del aparato estatal ocurridas durante este siglo.

De un lado, pues, quienes, seguidores de Duguit, de Keynes, de los teóricos del “New Deal” y de los defensores del carácter técnico-instrumental del gasto y del presupuesto absolutizan la autonomía estatal. Del otro, quienes, devotos del voluntarismo, del capitalismo monopolista de Estado, de los grupos de presión y de las críticas internas a la democracia burguesa, niegan tal autonomía. En el medio una amplia zona político-ideológica común.

Pero, además de la corriente del C.M.E., también han venido cobrando fuerza en algunos círculos “de izquierda” las interpretaciones neo-ricardianas de las readecuaciones del aparato estatal y de la evolución fiscal de las últimas décadas. Tales interpretaciones, dominadas por el empirismo y el afán de la cuantificación, se apartan de las categorías marxistas de análisis de la producción capitalista y, particularmente, de las contradicciones y enfrentamientos resultantes del avance desigual de la tasa de composición orgánica de capital. Aunque resaltan el carácter antagónico de la lucha entre capitalistas y obreros, sitúan preferencialmente su análisis de esta lucha y de la producción capitalista en el plano de la circulación, de la disputa por la participación en el producto.

Dentro de la concepción neo-ricardiana del gasto públi-

co (11), el crecimiento relativo de las erogaciones fiscales no se explica por las contradicciones de la producción capitalista determinantes de la baja tendencial de la tasa de ganancia ni se considera que la creciente participación del Estado agudiza y traslada la crisis del capital a un plano superior.

Los neo-ricardianos, discípulos que suelen ser de la escuela keynesiana, están prontos a admitir que la intervención del gasto público es un camino de superación de la crisis. Descuidan enteramente el impacto negativo sobre la tasa de ganancia del gasto improductivo y de la estatización de determinados sectores. Aunque observan la existencia de las crisis, éstas no se derivan, según ellos, de la esfera de la producción sino del campo de la distribución del producto, escenario y objetivo de la lucha de clases. El Estado interviene, entonces, para redistribuir plusvalía en favor del capital mediante la reducción de "los salarios reales después de descontados los impuestos" (12). Olvidan, en consecuencia, el papel del Estado en la reestructuración y reorganización del capital productivo y su indispensable impulso al ritmo de acumulación y, al igual que la teoría marxista tradicional, se concentran en las funciones política e ideológica del ente público.

Las explicaciones neo-ricardianas participan entonces de algunos de los aspectos de la teoría del C.M.E. y de sus afines señaladas críticamente más arriba: subestimación de la estructura productiva como escenario que es de constitución de las clases sociales y de sus contradicciones; ausencia, transitoriedad o reducción de las contradicciones del capital; visión simplista de las nuevas formas de intervención del Estado.

2.3.2. El sentido de las nuevas formas de participación del Estado: la reducción de costos de capital constante y de capital variable; la aceleración del ciclo de rotación

2.3.2.1. La teoría del Estado intervencionista y la separación entre el Estado y la sociedad civil

Ciertamente, las actividades y los aparatos del Estado han venido cobrando importancia frente al ámbito "privado" de la economía y han venido modificando sus modos y sus frentes de realización. El porcentaje del producto nacional ocupado por el sector público es cada vez mayor en las formaciones capitalistas (13). También se observa en todos los países un traslado de los agentes principales del gasto que va de la administración central hacia los institutos "autónomos" del gobierno y una concentración de estos institutos en los sectores de la educación, la salud, y el llamado "fomento económico" (14).

La teoría económica burguesa ha buscado, de tiempo atrás, explicaciones para esta evolución de las finanzas públicas. Son bien conocidas, en los círculos académicos, la llamada "Ley de Wagner" y el "Efecto Desplazamiento" de Peacock-Wiseman, como también numerosas otras interpretaciones burguesas de la evolución del gasto, tanto en el mundo capitalista en general como en algunas formaciones específicas (15).

Pero, cuando se hace abstracción de las múltiples y superficiales diferencias entre las corrientes burguesas de las finanzas públicas, y particularmente de la distrauyente contraposición entre autores "positivistas" y autores "normativistas" (16), se llega al siguiente común denominador:

- a) Las variaciones en el gasto reflejan las cambiantes de-

mandas de la población consumidora de “servicios públicos”. Ya sea bajo el argumento de la elasticidad-ingreso de los servicios públicos o de los cambios en las aspiraciones del pueblo a medida que se alcanzan niveles superiores de desarrollo, se mantiene siempre la soberanía del consumidor y, por este camino, la soberanía popular. Así se opera el velado tránsito entre el Robinson autónomo de la microeconomía y las teorías contractualistas subyacentes en el campo de las Finanzas Públicas burguesas;

b) El Estado, siguiendo los designios de la voluntad popular, impele el desarrollo económico y la distribución del ingreso (ésto último a través de los llamados “bienes de mérito”). Así se reproducen las dos principales fuentes de legitimación de las particularidades del Estado en el estadio monopolista: el crecimiento ilimitado de los medios de producción y la tutela de “los grupos desfavorecidos”.

Este lugar común de los ideólogos del capitalismo inspira no solamente las disquisiciones sobre la trayectoria general de las finanzas del Estado sino también sus justificaciones de la “privatización” o “estatización” de un determinado renglón de la economía. Los argumentos para justificar la estatización de la producción de algunos bienes y servicios son: las externalidades propias del suministro de “bienes públicos”, los costos decrecientes de la producción, el carácter de monopolio natural de algunos sectores, los exagerados riesgos unidos a la producción o circulación de algunos renglones, el elevado monto de capital requerido que no alcanza a ser satisfecho por una o más empresas privadas, el ciclo productivo tan prolongado que difícilmente permite alcanzar la tasa media de ganancia, la elevada productividad que exige un mercado más amplio que el disponible internamente, etc. Recíprocamente, para justificar la privatización de algunas manufacturas se utilizan argumentos tales como la ineficien-

cia estatal, la duplicación de la producción particular por parte de las empresas públicas, etc.

Sabido es que, al igual que lo que ocurre con los campos “público” y “privado” del derecho, los profesionales toman partida en pro o en contra de uno de los términos de esta disyuntiva, colocándose los más “progresistas” del lado público (que toman como sinónimo de “socialización”) y los más conservadores del lado del respeto al peculio privado. También es conocido que el carácter esencialista o naturalista atribuido inicialmente a estas clasificaciones ha sido destruido por la dinámica propia de las relaciones sociales, de tal manera que lo que era en una época “derecho privado” o “producción privada” ha pasado al estadio de lo público y viceversa. Pero lo que más interesa para una crítica externa a la ideología burguesa no es la verificación del debilitamiento empírico de la separación entre lo público y lo privado sino la articulación de esta división, presentada como “evidente” por sí misma, con las pautas generales de la ocultación de la extorsión en las sociedades capitalistas.

Dentro de esta última perspectiva, la partición entre lo estatal y lo particular aparece como una prolongación de la separación fundamental del modo de producción capitalista entre sociedad civil y estado y, por este conducto, de la justificación del Estado como ente neutral, soberano e independiente de los intereses económicos individuales de los sujetos que lo constituyen. De esta manera se logra establecer el entronque ideológico común de las explicaciones sobre la evolución de las finanzas públicas y las justificaciones de la “estatización” o “privatización” de la producción económica. Así también se consigue ubicar el principal significado ideológico de la tajante escisión entre las finanzas públicas y la economía privada: merced a este artificio se separa la colaboración gubernamental en el ciclo de reproducción y acumulación del capital.

El análisis materialista de la evolución del gasto público rechaza el subjetivismo apologético de la teoría burguesa de las finanzas públicas. Abandonando enteramente la socorrida explicación de los fenómenos sociales en función de los anhelos de la población, gratuitamente contruídos, y las interpretaciones voluntaristas (y, por tanto, paternalistas) del Estado, acude a las necesidades y contradicciones de la producción capitalista para encontrar allí los determinantes sociales de las transformaciones públicas.

En general, el Estado capitalista del estadio monopolista busca **contrarrestar la tendencia a la baja en la tasa de ganancia, mantener las condiciones de dominación sobre la clase obrera y —cuando la burguesía nacional ocupa la posición hegemónica— contribuir a la expansión del capital nacional a nivel mundial.** Las observaciones empíricas sobre la tendencia a la ampliación relativa del sector público dentro de la economía, a medida que se alcanzan mayores índices de desarrollo (Wagner) o en función de las coyunturas económicas y políticas (Peacock - Wiseman), son entonces insertadas dentro de un entendimiento general de la producción y la dominación capitalistas.

La atenuación de la caída en la tasa de ganancia se logra mediante la participación del Estado en los costos de capital constante y de capital variable de la empresa privada. Una y otra intervención son, al mismo tiempo y de manera inseparable, factor de legitimación de la dominación política a través de las ideas del desarrollo como bien común y de la generosa mediación del Estado pro-distribución del ingreso.

A continuación se presentan brevemente los principales canales de la gestión estatal en favor de la tasa de ganancia y se esbozan algunas consideraciones adicionales sobre el papel político-ideológico de las nuevas modalidades de la actividad pública.

2.3.2.2. Los nuevos frentes de la intervención pública.

Para reducir los costos de capital constante, el Estado debe inmiscuirse en la formación de precios de mercado de: a) las condiciones de trabajo, b) los instrumentos de producción y c) los objetos sobre los cuales recae el trabajo. La mediación estatal en estos campos puede consistir en:

- a) Sujetar la tasa de ganancia de los sectores productores de cada uno de estos grupos de bienes. A su vez este propósito puede alcanzarse a través de la absorción o "estatización" de tales sectores o mediante controles externos impuestos sobre la producción privada;
- b) Dejar libre la tasa de ganancia pero disminuir los precios efectivos de mercado estableciendo subsidios ad-hoc, ya sea para los productores o para los consumidores de dichos bienes (17). Combinando todos estos literales se obtendrá una matriz ilustrativa de las principales formas de colaboración del Estado en la determinación de la tasa de ganancia a través de los costos de capital constante.

Ahora bien, la contribución pública en el campo de las **condiciones del trabajo** es casi tan antigua como el mismo modo de producción capitalista. Sólo que ahora ha cambiado el balance entre sus frentes primordiales de concentración: del sector transporte, principalmente los puertos, los ferrocarriles y las carreteras, dominantes en el siglo pasado y a comienzos de éste, se ha pasado a las empresas públicas de servicios predominantemente urbanos (energía, teléfonos, acueducto, etc.) que presentan generalmente índices más acelerados de desarrollo (18).

Pero como, de acuerdo con lo dicho anteriormente, la elevación gigantesca de la productividad es connatural al esta-

dio monopolista del capital, las contribuciones más sustanciales del Estado a la reducción de los costos de capital constante se encuentran, en esta etapa, en el terreno de los nuevos **insumos** y de la **renovación de los bienes de producción**. Así, las cifras sobre el sector público vienen reflejando reiteradamente:

- a) El crecimiento de la inversión pública como porcentaje de la inversión fija total (19).
- b) La concentración de la inversión pública de los últimos años en la producción de materias primas minerales generalmente ligadas al proceso de transformación de las industrias más avanzadas (petróleo, acero, álcalis, metalmecánica, estaño, celulosa y productos químicos en general para el caso Latinoamericano) (20).
- c) Los subsidios y los estímulos indirectos (tributarios, de comercio exterior, cupos crediticios y tasas de interés favorables) para la incorporación de maquinaria más moderna y sustitución de la obsoleta (21).

Sin embargo, en los países periféricos de la cadena imperialista, subordinados como están a los niveles de acumulación y a los desarrollos tecnológicos del sector de bienes de producción en las economías del centro, ni la producción privada ni la gubernamental penetran mayormente el sector de la maquinaria industrial. De allí que la contribución pública a este sector quede reservada a los países de las economías dominantes.

Los auxilios estatales a los costos particulares de **capital variable** cubren tanto la reproducción física como la ideológica de la fuerza de trabajo. Día a día el Estado acapara los servicios de la salud, la educación y la atención pre-esco-

lar (22). Su participación en los principales aparatos ideológicos suele ser también creciente. Además, el gobierno impulsa las transformaciones encaminadas a elevar la productividad del agro y a reducir los costos de los alimentos. La mediación estatal en el campo de la vivienda, por el contrario, varía de país a país y es casi siempre restringida (a determinados tipos de vivienda o a políticas crediticias favorables) como consecuencia de la mediación de la renta del suelo urbano y del poder político de la clase beneficiaria de ella y de las capas que le están aliadas. En todo caso, la interposición pública en estos campos ofrece numerosas ventajas político-económicas para el capital, no siempre libres de contradicciones:

- a) La ventaja económica más obvia consiste en las economías derivadas de la atención en gran escala de estos servicios;
- b) La circunstancia de que el Estado restrinja sustancialmente las condiciones de lucha obrera dentro del sector público, y se oponga mediante el falaz argumento de las restricciones fiscales y legales a la elevación de los salarios de los trabajadores oficiales, facilita aún más la reducción de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo cuando son atendidos por el gobierno;
- c) Al mismo tiempo, la tercería del Estado incita a la división de las clases populares puesto que los trabajadores de la salud y de la educación pueden ser presentados como enemigos del resto de la clase obrera. Esta última es postulada como la "propietaria" y principal beneficiaria de las tareas educativas y de la salud;
- d) El enfrentamiento entre el capital y el trabajo sobre el nivel de vida de la clase obrera queda velado por la mediación oficial;

e) Finalmente, la centralización de estos servicios en el aparato estatal crea problemas administrativos y de “deseconomías de escala” que vienen a pesar sobre la crisis fiscal del gobierno. Además, la agudización de las luchas entre los trabajadores y el Estado mueve a romper las barreras ideológicas que presentan al Estado como neutral frente a la lucha de clases.

También interviene el Estado en la **aceleración del ciclo de rotación** del capital productivo y, por ende, en la atenuación de la tendencia a la baja en la tasa de ganancia. En este terreno la colaboración del Estado es bien antigua: se remonta a la regulación y a la canalización del crédito que, como lo plantea la teoría marxista de la moneda bajo el modo de producción capitalista, es la principal herramienta de que dispone el capital para regular los ciclos financiero y productivo y, sobre todo, para mantener en constante valorización al capital industrial y para reducir el estéril tiempo de la circulación (23).

Sin embargo, los fenómenos crediticios del estadio monopolista implican una triple transformación en comparación con la regulación estatal del crédito en los estadios previos del capital:

- a) La mayor centralización del control monetario permite la canalización selectiva de los recursos hacia los sectores de interés para las fracciones monopolistas del capital y garantiza la permanente valorización del capital productivo;
- b) La orientación privilegiada del capital es conducida hasta niveles de detalle a través de las instituciones financieras del Estado (24);
- c) Por todo lo anterior, la política monetaria pública queda

indisolublemente ligada al mantenimiento de la producción y a la aceleración de la realización de la plusvalía, determinando por ello una propensión estructural hacia el manejo inflacionario del crédito (25).

La política estatal de apoyo a la expansión del capital nacional en el extranjero depende, como queda dicho, del poder político interno de la burguesía nacional. En una primera situación hipotética, existe una burguesía nacional con pretensiones de un desarrollo más o menos autónomo y con expectativas de alcanzar una posición de liderazgo dentro del mundo capitalista occidental. Si esta fracción burguesa es hegemónica, el Estado le brindará la máxima protección y el mayor estímulo posibles. En una segunda situación la burguesía nacional es inexistente y lo que prevalece es una burguesía de raíces nacionales pero subordinada al capital extranjero y relegada a sectores secundarios de la producción (caso en el cual se habla más bien de "burguesía interior" y no de "burguesía nacional"). En esta situación todavía le es dado al Estado impulsar las manufacturas nacionales en el exterior aunque ahora su estímulo consistirá primordialmente en subsidios adicionales a los precios de mercado y en políticas crediticias favorables tendientes a compensar las desventajas de la producción interna debidas a su baja composición de capital y a las condiciones del mercado internacional.

Una tercera situación es aquella en la cual la hegemonía no reposa en las manos de la burguesía nacional ni de la burguesía interior sino en una alianza entre la burguesía compradora (esa fracción que constituye un relevo o intermediario de los intereses del capital extranjero) y la burguesía foránea. En esta hipótesis, el papel dominante del Estado frente a la contradicción capital nacional-capital extranjero no consistirá en colaboraciones más o menos directas a la formación

de la tasa de ganancia del capital interno sino en un fomento a la especialización del trabajo al nivel internacional y a la universalización de la ley del valor dentro del mundo capitalista. Lo que no significa que, **frente al conjunto del capital** (y ya no con respecto al capital nacional exclusiva o privilegiadamente) el Estado deje de prestar su colaboración para la atenuación de la baja tendencial de la tasa de ganancia.

2.3.3. El carácter contradictorio de la intervención pública y el sentido de los esfuerzos pro-racionalización del gasto público

Expuestos de la manera anterior los orígenes de la expansión del sector público en el estadio monopolista, quedaría la impresión de que “la economía mixta” o keynesiana, la “estatización” o lo que algunos llaman impropriamente “socialización”, serían recursos permanentes y satisfactorios para contrarrestar la crisis fundamental del capitalismo en esta etapa de su desarrollo.

Sin embargo, esa apariencia no puede ser más engañosa: como el Estado no constituye una instancia separada de la espiral económica, no puede tampoco ofrecer una solución exógena a las contradicciones del capital. De allí que la apelación al nivel estatal implique también el traslado de la crisis a la instancia pública dando así lugar a lo que se ha venido a denominar, después de O' Connor, la crisis fiscal del Estado.

Esta última, en consecuencia, **no es una perturbación distinta de los desórdenes propios de la producción capitalista privada sino su expresión inseparable en este estadio monopolista del modo de producción.** Tampoco significa que el es-

cenario oficial se haya convertido en el único lugar de presentación de la crisis puesto que ésta sigue dándose paralela y simultáneamente en el campo privado, pudiendo uno u otro sector contener los síntomas más agudos de la enfermedad según la coyuntura.

Distinto es el entendimiento burgués de la crisis fiscal. Para los teóricos de las finanzas públicas la tendencia deficitaria imperante en el erario público es un fenómeno fundamentalmente intra-económico o intra-estatal ocasionado por la inflexibilidad de los recaudos frente a la mayor flexibilidad del gasto con respecto al crecimiento del ingreso nacional.

Cierto es que Keynes y sus seguidores rompieron con los principios clásicos del equilibrio presupuestal (Smith, Say, Ricardo) para así legitimar el nuevo comportamiento estructuralmente deficitario del fisco y que, al hacerlo, vincularon los ciclos recesivos del capital a la necesidad de presupuestos deficitarios que impulsaran los recursos de trabajo y de capital paralizados. Pero aún los keynesianos dan a la intervención estatal un carácter exógeno o exterior a la crisis del capital (26). De esta manera pueden llegar a sostener que las políticas de gasto público (y las manipulaciones de la tasa de interés) son suficientes para obviar o resolver los períodos de estancamiento.

También la teoría cepalina concibió para los países latinoamericanos una interpretación de la crisis fiscal que privilegiaba tres consideraciones:

- a) La inelasticidad-ingreso de los recaudos en los países poco desarrollados.
- b) La vulnerabilidad de los ingresos públicos frente al comercio exterior y particularmente frente a las variaciones en los precios de los productos primarios en los mercados internacionales.

- c) Las ingentes demandas que las tareas del desarrollo, de la salud y de la educación hacen pesar sobre los limitados recursos del Estado (27).

Como puede observarse fácilmente, las explicaciones de la CEPAL, no obstante su tono nacionalista y su encadenamiento de los fenómenos públicos y los económico-privados, repite la conceptualización del Estado como instancia exterior y superior a las incoherencias transitorias o estructurales de la producción particular. Igual cosa ha ocurrido con numerosos autores de inclinación marxista que no llegan a enlazar la crisis fiscal pública con la principal contradicción inherente a la economía capitalista y se limitan a insistir, paralelamente a los autores burgueses, en aspectos tales como las ineficiencias burocráticas, la atenuación estatal de la tasa de desempleo, la necesidad de "gastos sociales" que sirvan de tranquilizante a las luchas populares, el carácter improductivo de los gastos militares, etc. (28).

A continuación se enumeran y se elaboran brevemente las raíces de la crisis fiscal y de la ineptitud de la mediación estatal para capearla.

2.3.3.1. El gobierno sustrae capital-dinero del proceso de valorización del capital y limita el ámbito de creación de valor

La actividad estatal es financiada por los recursos públicos. Estos provienen, formalmente, de las imposiciones tributarias, las tasas, las rentas contractuales, las multas, los créditos internos o externos y de otras fuentes menores de ingresos fiscales. Pero, ya no formalmente sino desde el punto de vista de la distribución del producto social, las entradas públicas sólo pueden proceder de dos fuentes: del salario nominal entregado a la fuerza de trabajo o del excedente apro-

piado por el capitalista.

Ahora bien, el salario real o el nivel de vida de la clase trabajadora no son factores cuyo monto pueda determinarse voluntariamente o según las necesidades variables del capital. Sabido es que ellos se definen en el terreno de la lucha entre el capital y el trabajo enmarcado dentro de un cierto nivel de desarrollo de las fuerzas productivas. De allí que, desde el punto de vista de la tasa de explotación y de los niveles de acumulación del capital, resulten irrelevantes los famosos estudios sobre la incidencia tributaria o del gasto que aislan las consideraciones fiscales de los grados de productividad y de los montos de los salarios reales (29).

Por el contrario, tales análisis se sitúan dentro del marco del Estado intervencionista-distributivo y revisten de naturaleza "técnica" la lucha obrero-patronal en torno a la tasa de explotación. Esta lucha por el "salario social" o nivel de vida es, al mismo tiempo, pugna en los terrenos de los salarios nominales, de los salarios reales, de los servicios estatales, del ritmo de producción, de la jornada de trabajo, etc. y es, por esto mismo, el núcleo determinante del nivel de vida de la clase trabajadora.

Ciertamente, el Estado participa, a través de la política monetaria, de "servicios públicos", etc., del proceso de especificación del salario real y cumple en este proceso un papel determinado; pero no puede pensarse que el Estado, como escenario velado del enfrentamiento entre el capital y el trabajo, sustituya su lucha. No puede, en síntesis, tomarse la manifestación formal como el origen ni se puede reemplazar todo el montaje escénico por la actuación de uno de los actores.

De allí que, a los ojos del conjunto del capital, tanto el sala-

rio social como la suma salarial trasladada al Estado mediante impuestos directos o indirectos, tasas, contribuciones, etc., aparezcan como un "given", un "donné" a partir de los cuales es necesario calcular la suma de recursos necesarios para la gestión estatal.

Esta suma tiene que emanar, indefectiblemente, del excedente del producto apropiado por el capital. En este sentido puede decirse que todos los tributos y, en general, todos los ingresos fiscales recaen, en el fondo, sobre el capital. En consecuencia, los recursos públicos consistirían en una sustracción del capital —y generalmente del capital dinero— destinado a reproducir incesantemente el proceso de trabajo y el ciclo de valorización del capital.

Por el camino anterior se ha llegado a ilustrar la contradicción más evidente de la participación pública en el proceso de acumulación capitalista: la gestión pública, indispensable para el mantenimiento de los niveles de acumulación necesarios para elevar la productividad y valorizar el capital, se nutre, al mismo tiempo, de las sumas de capital precisadas por las empresas privadas para reproducir la dominación sobre el trabajador y para elevar la composición orgánica de la producción. Parecería, pues, que lo que se diera por un lado se quitara por el otro.

2.3.3.2. Las políticas de control social de la clase trabajadora y de integración del excedente relativo de población dan lugar al empleo improductivo del capital por parte del sector público. El gasto oficial productivo no siempre eleva la tasa de ganancia

Así planteada la primera contradicción, podría pensarse en un balance entre la plusvalía que deja de generar el capital dinero apropiado por el Estado y la atenuación de costos de

capital constante y de capital variable merced a los servicios públicos ofrecidos por el mismo Estado. Se trataría, pues, de una transacción de equivalentes y de efecto nulo sobre la acumulación de capital.

Sin embargo, cuando se tiene en cuenta las ventajas derivadas de la producción pública de determinados valores, consistentes, como ya se dijo, en economías de escala, reducción de luchas laborales dentro de la esfera oficial, etc., resulta que la apropiación pública de capital privado para convertirlo en fondos gubernamentales, antes que contradictoria es claramente benéfica para el conjunto del capital.

Pero todo el razonamiento anterior asume que el gobierno da un empleo productivo a los fondos públicos y que los transforma en mercancías o, en todo caso, en valores de uso que vienen a acrecentar la producción social, tanto la capitalista como la proveniente de otras formas de producción. No obstante, es conocido que el Estado incurre en una serie de gastos que no están directa o indirectamente ligados a los costos de producción del capital privado. Tales son, por ejemplo, las partidas destinadas a la "Administración General" (presupuestos de los ministerios encargados de coordinar la administración, tales como las carteras de Gobierno, de Hacienda, etc.; o partidas asignadas a las superintendencias), a la "Administración de Justicia", a la policía, al ejército, a la protección de desvalidos o de desempleados, etc. Estos campos de la actividad pública son, no obstante, indispensables para la reproducción de las relaciones sociales puesto que están destinados a:

- a) Atemperar las tasas de desempleo y las luchas políticas propias del excedente relativo de población.
- b) Controlar, subordinar, reprimir e integrar los combates de las clases populares.

- c) Regular la competencia entre capitalistas y los enfrentamientos entre éstos y las clases dominantes no capitalistas.

Naturalmente, desde el punto de vista de la valorización del capital, los gastos públicos que no atenúan los costos de producción constituyen un desecho que debe ser minimizado y que, en todo caso, introduce una contradicción en la mediación del Estado contra la baja tendencial de la tasa de ganancia puesto que estarán disminuyendo el acervo total de bienes productivos que constituyen el origen de la tasa de ganancia para el conjunto del capital (30).

La minimización del carácter contradictorio de la intervención estatal en razón de los gastos públicos que no crean valor es intentada a través de dos mecanismos:

- a) La elevación del ritmo y de la duración de la jornada de trabajo en este sector improductivo.
- b) La sustitución de trabajo vivo por trabajo muerto (maquinaria) dentro de este mismo sector.

A pesar de que uno y otro mecanismo forma parte de lo que comunmente se ha venido a llamar la “racionalización” (31) del gasto público, ellos no pueden tener el mismo carácter. En el primer caso la “racionalización” consiste en trasladar al sector público administrativo las reglas de la sobre-explotación vigentes en el sector productivo y, en consecuencia, en traspasar la crisis a la lucha entre el Estado y sus servidores, cosa que tiene mucho que ver con el estancamiento relativo de los salarios de la administración pública tradicional y con la creciente combatividad de los trabajadores oficiales. En el segundo caso, por el contrario, la “racionalización” consiste en remplazar trabajo vivo por trabajo muerto, cosa

que atenta contra las políticas anti-desempleo implementadas por el sector público.

Fuere como fuere, cuando menos un porcentaje mínimo de gastos de “integración-represión-administración” seguirán siendo necesarios para el Estado capitalista y, en esa misma medida, continuarán imprimiendo un carácter contradictorio a la participación pública.

Cosa distinta ocurre con las actividades del Estado donde sí hay creación de nuevos bienes que entran a formar parte del proceso de formación de precios de producción y del ciclo productivo, ya sea incorporándose a éste como “bienes salario” o como medios, condiciones u objetos de trabajo. En uno y otro caso se trata de mercancías en las cuales debe invertirse el capital-dinero, ya sea como capital variable o como capital constante, para dar lugar a la producción de valor y a la extorsión de plusvalía.

Este grupo de actividades del Estado presenta la más alta tasa de crecimiento dentro del gasto público. Aquí quedan cubiertas las partidas para salud, educación, vivienda, obras públicas, producción de materias primas, bienes intermedios y bienes de producción, etc. (32).

Se está frente a una suerte de gastos que **por razón de su inserción dentro del proceso productivo capitalista** deben ser reconocidos como indirectamente productivos y que, sin embargo, no están destinados primordialmente a la generación de ganancia ni a la obtención de la tasa media de ganancia ni a la reproducción ampliada de la producción dentro de su propio sector. Estas contradictorias características están determinadas por la naturaleza también contradictoria de la intervención estatal en el ciclo económico capitalista: el gobierno aísla un capital dinero del proceso de valoriza-

ción y al mismo tiempo le asigna un papel dentro de la ruta de la **producción** capitalista.

Conviene, por tanto, hacer algunas precisiones sobre el carácter productivo o improductivo de este género de erogación fiscal:

a) El capital-dinero, una vez trasladado al Tesoro Nacional o a los patrimonios autónomos de los institutos descentralizados (33), pierde su naturaleza de capital y sus objetivos primordiales dejan de ser la acumulación y la expansión. Aunque estos últimos objetivos pueden encontrarse transitoria o permanentemente dentro de la actividad productiva del Estado, estarán siempre subordinados a las necesidades del conjunto del capital.

La lógica dominante, tanto dentro de la administración tradicional como dentro de la llamada administración moderna (los institutos descentralizados) no es la de la valorización del capital público sino la del servicio a los costos de producción en que incurre el conjunto del capital social (34). Cuando, por una razón u otra, la gestión estatal sobre una determinada masa de fondos pasa a apuntar principalmente hacia la obtención de plusvalía y al "auto-ensanchamiento" de la escala de producción, tal gestión se estará candidatizando para retornar a la esfera privada del capital (35). Los fondos oficiales, por último, no impulsan los procesos de centralización y concentración respecto de sí mismos (en manos del Estado) aunque sí suelen fomentar la monopolización en el conjunto de la economía.

b) Como consecuencia de lo anterior, debe decirse que el Estado gasta ingresos en la compra de mercancías al igual que lo hacen los consumidores particulares. Su ciclo permanente va del dinero a la compra de mercancías

(D-M) y de allí se prolonga bajo múltiples modalidades hacia los ciclos del capital privado. Por eso puede decirse que, en principio, esto es, **desde el punto de vista de la generación de plusvalía**, el gasto público es improductivo y constituye un drenaje constante de la plusvalía social. Desde este mismo punto de vista el consumo oficial no difiere del consumo de bienes suntuarios, y su gigantesco crecimiento relativo en los países capitalistas no encontraría explicación económica.

c) Sin embargo, el doble criterio de creación de valor y de producción de plusvalía sólo cabe para el capital privado o para el capital estatal en los países donde el Estado ha pasado a ocupar el lugar de la burguesía. Pero aplicarlo al gasto público en las democracias burguesas, con el objeto de juzgar improductivos los egresos del Estado conduce a un desconocimiento de la contribución oficial a la producción de plusvalía y de las relaciones materiales que la determinan. Por esto, respecto del Estado, es necesario pensar en un nuevo criterio que reconozca **la contribución indirecta del fisco a la producción y elevación de la plusvalía**. Este nuevo criterio será diferente pero paralelo al concepto de trabajo **indirectamente productivo** que cobija a los trabajadores de la esfera de la circulación del capital los cuales no adicionan valor pero sí contribuyen a la aceleración del ciclo de rotación del capital y a la realización de la plusvalía y ocasionan una distribución del excedente social en favor de su patrono.

d) El criterio para definir el trabajo productivo realizado por el Estado deberá, pues, abandonar la producción directa de plusvalía y deberá acoger como pauta la atenuación de los costos de producción. De esta manera quedarán cubiertos tanto los trabajos públicos materiales como los inmateriales puesto que éstos últimos también se insertan

en el proceso de formación de precios de producción. Así por ejemplo, los gastos estatales en la educación de la fuerza de trabajo adicionan valor y son indirectamente productivos (36).

En síntesis, deberá adoptarse como pauta del trabajo productivo público la inserción de los productos de la actividad oficial dentro del ciclo de producción del capital privado. La destinación de los productos, su distribución entre bienes del sector I (bienes de producción) y del sector II (bienes de consumo de la fuerza de trabajo), una vez absorbidos por la manufactura capitalista, es la fuente de un nuevo impulso contra la decadencia en la tasa de ganancia.

Esta nueva delimitación de trabajo productivo rechaza el esencialismo y el naturalismo del concepto smithiano que se remitía a la creación de riquezas. Por el contrario, el carácter de productivo no depende de la naturaleza de trabajo (puesto que todo trabajo es, en el fondo, creador de valores) sino de su inserción dentro del modo de producción dominante. Se llega, pues, a configurar un nuevo tipo de trabajo indirectamente productivo, sólo que ahora el carácter de "indirecto" no se debe a la falta de creación de valor sino a la interposición del presupuesto nacional entre los costos privados de producción y la determinación del valor y del precio del producto.

e) Pero, más que un avance analítico-clasificadorio, el aporte de este enlazamiento del gasto público con la producción particular reside en que, de manera implícita, ordena jerárquicamente las distintas funciones de las finanzas públicas frente a los diferentes niveles y a las variadas manifestaciones de las crisis de la producción capitalista.

Esta perspectiva del papel contradictorio del gasto público,

establecida en torno al antagonismo trabajo productivo-trabajo improductivo, parte de la base de que, aunque existan restricciones de acumulación, de realización y de financiamiento, no se trata, sin embargo, de tres crisis independientes sino relacionadas y organizadas jerárquicamente: **los ciclos monetario y de producción-consumo del producto social, a pesar de que poseen su propia autonomía, están ligados subordinadamente a la capacidad de acumulación y de reproducción ampliada del capital.**

De allí que los análisis de Marx sobre la moneda y sobre la circulación de mercancías asumieran generalmente un equilibrio "ex-post" entre el atesoramiento y la inversión y entre la oferta y la demanda de bienes (37). No así respecto de la tasa de ganancia y de los niveles de acumulación cuyas tendencias y limitaciones constituyen las verdaderas manifestaciones de la crisis de reproducción específica del modo de producción capitalista.

Solamente a partir de esta base se puede dar sentido al incremento tendencial de la actividad estatal dentro de la economía, incremento que se acentúa en el estadio monopolista de la producción: el sector oficial mitiga las crisis de la insuficiencia de la tasa de ganancia mediante la inclusión de sus productos en el ciclo del capital productivo, esto es, en el proceso de formación de precios y en la aceleración de la rotación del capital (38). Se sigue, entonces, que la actividad productiva del Estado capitalista deba ser estructuralmente analizada desde el ángulo de la crisis de acumulación y sólo coyunturalmente (en cuanto se dan oscilaciones alrededor del equilibrio) desde la perspectiva de la compensación de las discrepancias entre las demandas monetarias y el atesoramiento o del reajuste entre el consumo y la producción de bienes de los sectores I y II (39).

Solamente cuando estos planteamientos han sido formulados es posible diferenciar el entendimiento marxista del gasto público y de sus tendencias deficitarias de las interpretaciones que de los mismos fenómenos hacen los autores de raíces keynesianas. Para estos últimos el incremento relativo del sector público dentro de la economía se debe principalmente a los repetidos e intermitentes esfuerzos del Estado por reactivar la economía y retornar al pleno empleo de los recursos económicos, valiéndose de las manipulaciones de las tasas de interés y de los niveles de demanda agregada (40).

Dentro de la conceptualización keynesiana, adoptada velada pero reiteradamente por numerosos autores de tendencia marxista, resulta prácticamente indiferente el que el gasto oficial sea de naturaleza productiva o improductiva: lo que cuenta es el robustecimiento de la demanda mediante el gasto público deficitario. Para la explicación aquí propuesta, por el contrario, tanto la propensión de los fiscos capitalistas al déficit como la inclinación estructural de estas economías hacia las situaciones inflacionarias forman parte del cuadro general de incapacidad de la economía capitalista para alcanzar niveles cada vez más elevados de productividad y de los esfuerzos estatales en los campos del crédito, la producción y la circulación destinados a promover esos encumbrados niveles de productividad.

Además, la incompetencia de las vertientes keynesianas es derivada de la insuficiencia de la economía mixta a la cual proponen como solución suficiente a las crisis del capital: para los keynesianos resulta paradójico que las tendencias dominantes en las finanzas públicas de los últimos años consistan, por una parte, en la coexistencia de los ciclos recesivos con las reducciones del gasto y del déficit públicos (41) y, por otra, en las presiones hacia la limitación y

“racionalización” de los egresos públicos al mismo tiempo que continúa el ascenso relativo de los gastos de inversión social (salud, educación, vivienda) y de inversión de capital.

f) Ese mismo análisis de la naturaleza indirectamente productiva de algunos gastos públicos conduce a rechazar también la tesis de la “socialización” de los sectores absorbidos por el Estado y del ineludible camino hacia la socialización en la medida en que el desarrollo de las fuerzas productivas choca con las restricciones de las relaciones sociales de producción. **Ni la estatización significa socialización (como bien lo indican las economías de los países de Europa Oriental) ni existe una trayectoria predeterminada y mecánica hacia la estatización.**

Es necesario recalcar categóricamente esta contraposición por cuanto la tesis de la socialización, impulsada apologeticamente por los teóricos de línea soviética, cautiva fácilmente la devoción de los tecnócratas de izquierda: los abogados, al unísono con los hermanos Mazeaud, se sienten progresistas si se alinean del lado del Derecho Público y menosprecian el campo del Derecho Privado; los economistas e ingenieros se entregan a las causas de la planeación y producción públicas y juegan al antagonismo con la empresa privada. En realidad se olvida que todos estos desarrollos constitucionales, legales y económicos no son más que reajustes subordinados a las necesidades del capital privado, revestidos de una aparente autonomía pero sujetos veladamente a la lógica de la producción para la ganancia. Al igual que el capital preserva, transforma y somete a los modos de producción no capitalistas para realizar con ellos intercambios desiguales de valores, también articula y sujeta a la producción pública.

g) Por último, la caracterización del gasto público productivo aquí propuesta permite entender por qué la media-

ción estatal no ocasiona un desbordamiento de la crisis capitalista de valorización, tal como lo sugieren quienes estiman que la totalidad del gasto oficial es improductiva y que su origen y crecimiento se deben exclusivamente a necesidades de la esfera política (42). Además, no sobra advertir que la separación entre trabajo oficial indirectamente productivo y trabajo oficial improductivo apunta primordialmente a dilucidar las contradicciones de la reproducción ampliada del capital y no constituye por sí misma un indicador de la organización ni de la movilización obreras. Lo que no significa desconocer que, de manera general, los sectores productivos de la actividad económica ocupan **un lugar estratégico** dentro del proceso político por constituir el único escenario donde se enfrentan el capital y el trabajo en relación de extorsión del excedente producido por la clase proletaria.

Lo anterior no implica que toda actividad productiva estatal resulte necesariamente benéfica para el conjunto de la burguesía o para la fracción monopolista. El capital justifica la intervención productiva del gobierno únicamente cuando da lugar a una reducción de costos superior a la masa de ganancias que el Estado retira del proceso privado de extorsión de plusvalía y, en todo caso, siempre que, en las economías dominadas por la apropiación privada del excedente, la estatización no se extienda hasta el punto en que la acumulación particular no pueda realizarse. Sólo cuando se cumpla la primera de estas condiciones el Estado estará contribuyendo a la elevación de la masa social de ganancia y a la atenuación de la caída en la tasa de ganancia. Y la satisfacción de tal condición depende, para el conjunto del capital, de consideraciones tales como las economías de escala ofrecidas por los servicios estatales o el traslado de valor de los sectores no capitalistas y, para la fracción monopolista, de la redistribución de la plusvalía social en su favor a través de la mediación del sector público.

2.3.3.3. Los movimientos hacia la “racionalización” del gasto en el estadio monopolista. El control de la inflación como una restricción adicional al gasto público

En síntesis se tiene:

- a) El gasto público improductivo resta una masa de capital dinero a los niveles ya alcanzados de acumulación y exige, por ende, que el capital empleado productivamente logre mayores tasas de productividad para así compensar la sustracción de ese capital dinero del proceso de creación de valor. Los gastos de ese género son, sin embargo, necesarios para reproducir las condiciones capitalistas de dominación.
- b) El gasto público productivo contribuye al proceso de acumulación en la medida en que reduce los costos envueltos en el ciclo de rotación del capital en mayor cantidad que las sumas de fondos destinados al sector público productivo.
- c) Existe, en consecuencia, un balance permanentemente inestable entre las tareas y los sectores asignados a la acción pública y los recursos y los sectores que las distintas fracciones del capital —y especialmente la fracción monopolista— están dispuestos a transferir al Estado. Así, en el campo del gasto oficial improductivo, la burguesía será tolerante en cuanto la productividad del trabajo (productivo) pueda ser elevada a los niveles necesarios para mantener la tasa de ganancia y financiar al mismo tiempo los sectores no-productivos. Cuando esto no ocurre el capital estará presionando la reducción y la “racionalización” del gasto (43).

En el campo del gasto público indirectamente productivo las disputas capital privado —Estado girarán en torno a la oportunidad de conceder o no una elevación en el nivel de vida a la clase trabajadora, a la mayor o menor eficiencia con que

se prestan los servicios y se atiende la producción, a la selección de las ramas de la producción que deben ser asignadas a una u otra esfera, etc. La necesidad de reajustar constantemente esta distribución de competencias y de supervisar celosamente el balance entre ellas y su ejecución da lugar a los diálogos “mixtos”, las políticas de concertación, las reaproximaciones al Estado corporativo, la creciente identificación de los agentes directivos que ocupan las gerencias de las empresas privadas y las más altas jerarquías públicas, etc. Pero también, lo que es más importante para los objetivos de este análisis, da lugar a un nuevo género de “racionalización” del fisco que se ha erigido como nuevo fetiche tecnocrático en los medios académicos y oficiales.

El movimiento de racionalización de los fiscos nacionales iniciado en los años treinta difiere cualitativamente de los principios presupuestales vigentes hasta entonces. Desde Smith, Say y Ricardo se venían identificando equilibrio presupuestal, racionalización fiscal y reducción del ámbito de acción pública al mínimo indispensable. Predominaba entonces el gasto oficial improductivo. A partir de la crisis mundial del 30 y de las teorías keynesianas se rompió la fidelidad absoluta al principio del equilibrio, se ponderó el gasto deficitario en situaciones recesivas, se reconoció la legitimidad y conveniencia de una creciente interferencia estatal en la economía y se asoció “racionalización” con rentabilidad, con inversión, con adopción de la lógica del capital privado, con eficiencia, con centralización, con planificación, con aumentos en el ritmo de trabajo de los trabajadores del Estado, con previsibilidad de ingresos y egresos, con degradación de los “gastos de funcionamiento”, etc. Prevalece ahora el gasto oficial indirectamente productivo.

Si se desatienden las explicaciones teleológico-racionalistas de línea weberiana, a la luz de las cuales esta variación en el

entendimiento de la "racionalización" obedecería a una adecuación de los mecanismos sociales a las nuevas necesidades sociales de eficacia y predictibilidad, y si se acude a una explicación histórico-material de esta transformación, se tiene que bajo la ideología de la "racionalización" se oculta el significado histórico-social de los reajustes en los aparatos del Estado democrático-burgués y se los recubre de un velo técnico-neutral.

Dentro de esta última perspectiva tales reajustes están determinados tanto por la necesidad de las fracciones monopolistas de imponer su hegemonía dentro del Estado como por la reorientación de la mediación estatal hacia la atenuación de la crisis fundamental del capital, crisis que se agudiza en el estadio monopolista.

Así por ejemplo, la planificación central del gasto se concentra en los organismos dominados política e ideológicamente por los nuevos tecnócratas del desarrollo (44); la permeabilidad del sector público a la lógica de la eficiencia y de la rentabilidad privada se explica por la necesidad de suplantarse los gastos tradicionales de administración por los gastos sociales de reproducción de la fuerza de trabajo y por los gastos de fomento económico; la exaltación de las partidas de inversión y el envilecimiento de las asignaciones de funcionamiento sigue a la necesidad de introducir la maquinización y las técnicas de división del trabajo dentro de la burocracia estatal (45); la proliferación epidémica de institutos públicos autónomos resulta de la necesidad de distribuir los focos de la gestión oficial entre las diferentes clases y fracciones dominantes bajo la hegemonía central del capital monopolista y de aislar estas entidades de los núcleos de concentración del anterior balance del poder principalmente del Congreso; la común aplicación de las "políticas de ingresos y salarios", de los acuerdos de productividad y de las mesas de

concertación en las esferas pública y privada sigue también a la necesidad de sujetar las alzas salariales de uno y otro sector a las variaciones de productividad; la supremacía de los criterios del costo-beneficio (evaluación de proyectos) (46) y de las técnicas de la planeación y la presupuestación por programas están determinadas por la entronización de los preceptos de la producción capitalista dentro del Estado; etc., etc.

La llamada racionalización no es, pues, más que la careta ideológica de la nueva forma de articulación del gobierno con la economía privada y el mecanismo por el cual se busca infructuosamente regular el impacto contradictorio de la intervención del Estado sobre la acumulación particular. En este sentido el nuevo esfuerzo de regulación del fisco, aunque obedece a los menesteres del capital monopolista, es interés común de todo el bloque en el poder obligado a prevenir el desbordamiento de la crisis de producción (47). Es un esfuerzo siempre insuficiente por razón de la permanencia de los gastos improductivos y del cambiante balance entre las competencias y las orientaciones de las esferas pública y privada. Esta es la razón de la crisis fiscal del Estado y de la economía pública.

No se trata, entonces, de la diferencia contable entre los egresos y los ingresos sino de la incapacidad de la economía mixta para mitigar la insuficiencia de la acumulación privada. Es una crisis que aunque explica la inclinación estructural hacia los balances deficitarios, posee el don de la ubicuidad puesto que anima el comportamiento presupuestal tanto en los ciclos de superávit como en los de déficit.

Pero existe además un determinante adicional de las tendencias a la centralización y planificación del gasto público: la necesidad de regular la inflación. Sabido es que la inflación,

siendo uno de los instrumentos del capital para disminuir los salarios, es una herramienta contradictoria puesto que su desbordamiento conduce generalmente a la exacerbación de las luchas populares y a la sustitución de la actividad productiva por la manipulación especulativa del dinero. Pero, más que un mecanismo para elevar la tasa de explotación, la inflación es una tendencia estructural de la economía capitalista originada en las permanentes demandas del capital privado sobre los cupos crediticios y sobre el gasto público, tanto para atenuar el impacto negativo del improductivo período de circulación sobre la ganancia como para reducir sus costos de capital constante y de capital variable (48).

Como esta tesis sobre el crédito y sobre la tendencia estructural a la inflación difiere ampliamente de los entendimientos dominantes sobre estos temas (tanto burgueses como de orientación marxista), conviene hacer una presentación sintética de la teoría de la moneda que le sirve de sustento:

- a) La moneda cumple la función de equivalente general esencial a toda economía mercantil. Sus funciones, sin embargo, son contradictorias. Como medida de valor debe reflejar la ley del valor operada a través del mercado. Como instrumento de cambio está sujeta a las necesidades de la circulación y goza de cierta autonomía frente al mundo de la creación de valor. Como instrumento de atesoramiento interrumpe y a la vez equilibra el proceso de circulación.
- b) En la economía capitalista (que es una economía comercial o mercantil) la moneda queda subordinada a los requerimientos crediticios del capital. Estos requerimientos emergen de la necesidad de mantener en permanente valorización (producción) al capital. Para este efecto el crédito debe acelerar la transformación del capital dinero en capital productivo (crédito financiero) y la transformación del capital mercancía en capital dinero (crédito comercial).

c) La estructuración de la teoría monetaria capitalista en torno al crédito y la explicación del crédito en función de la atenuación de los períodos improductivos del capital y de la caída en la tasa de ganancia no significan que se desconozca el funcionamiento técnico del capital crediticio ni su impacto sobre el proceso de monopolización. Por el contrario, se advierte que el aparato crediticio canaliza las funciones monetarias de medio de pago y de objeto de atesoramiento y que la concentración del capital-dinero de préstamo favorece la concentración del capital productivo.

d) Existen, pues, bajo el capitalismo, un circuito financiero y un circuito de producción. El primero conserva su especificidad y sus contradicciones propias (que son las de toda moneda) frente a las necesidades y contradicciones del proceso de valorización capitalista pero le está subordinado a éste debido a que se encuentra inserto dentro del proceso de reproducción del producto social.

e) Precisamente porque la moneda capitalista preserva las contradicciones propias de toda moneda, las necesidades crediticias del proceso de valorización (debidas, según se dijo, a la insuficiencia de la acumulación para mantener el proceso de creación de excedente) SE EXPRESAN EN EL NIVEL MONETARIO COMO UNA CONTRADICCIÓN ENTRE MEDIDA DE VALOR Y MEDIO DE CAMBIO. En otras palabras, la necesidad de acelerar la circulación de mercancías (medio de cambio) choca con las barreras del acervo de valores efectivamente producido por la economía (moneda como medida del valor).

Si la "política monetaria" desatendiera la naturaleza contradictoria de las funciones de la moneda, manteniendo, por ejemplo, unas medidas de desbordamiento inflacionario, se desvirtuaría la moneda como medida de valor y, en conse-

cuencia, se imposibilitaría su contribución al intercambio de mercancías y se desestimularía la producción.

El capital de préstamo no puede entonces desarrollarse hasta darle un carácter enteramente ficticio o imaginario a la circulación. De otra manera se ocasionará una crisis de credibilidad y desaparecerá la idea de la plena autonomía del circuito financiero.

f) Por cuanto el circuito financiero es **relativamente autónomo** del circuito de producción, puede contribuir a mitigar las crisis de acumulación y valorización del capital.

Por ejemplo, la tasa de interés es relativamente independiente de la tasa de ganancia y de la ley general que la determina. Aunque la tasa de ganancia establece un límite superior a la tasa media de interés y la baja en la tasa de ganancia afecta también el nivel de la tasa de interés, sus determinantes inmediatos son la oferta y la demanda de disponibilidades monetarias en el mercado. De donde se sigue que las variaciones "autónomas" en las tasas de interés puedan afectar el mundo de la producción, tal como lo propone la escuela keynesiana (49).

Así también, el capital-dinero vive un proceso de acumulación paralelo y no siempre coincidente con el del capital industrial. Justamente por esta circunstancia el capital para préstamos puede amortiguar la baja en la tasa de ganancia y sirve para restablecer el equilibrio en el circuito productivo y en el circuito financiero.

g) A esta altura es posible, apoyándose en las notas anteriores, infirmar una serie de mitos contruídos en base a la teoría monetaria burguesa. El más importante de ellos, para los efectos del presente análisis, es el que toca con el

papel de la política monetaria dentro de la economía mixta.

Se tiene la idea de que con el relativo abandono de la moneda metálica y con la mayor flexibilidad de los patrones monetarios se abrió un campo ilimitado a la manipulación del dinero como uno de los principales instrumentos de control de las crisis capitalistas y de encauzamiento de la economía hacia sus niveles de plena actividad. Sobre este supuesto se hacen fragmentaciones del ciclo de crisis y se indica cuáles son las decisiones monetarias (y fiscales, de comercio exterior, etc.) más conducentes para el restablecimiento del equilibrio.

Además, se piensa que la centralización del manejo de dinero en el Estado obedece a la necesidad de garantizar el valor de la moneda cuando ésta no está respaldada por un patrón metálico fijo.

En realidad, el Estado no es soberano en este campo como tampoco lo es en ningún otro. Las autoridades monetarias son simples administradores técnico-instrumentales de un balance de relaciones sociales que imponen una orientación de la producción y de la acumulación. Las políticas crediticias son ambiguas y contradictorias y los ministros de las finanzas tienen que oscilar entre el impulso monetario a la circulación reclamado por algunos capitales individuales y la preservación de la moneda como medida de valor exigida por el conjunto del capital.

La división de las crisis del capital en etapas y la concepción de unas políticas monetarias de excepción ocultan la naturaleza permanente de las contradicciones capitalistas y el constante papel del crédito en su atenuación y postergación.

La progresiva centralización del control monetario y crediticio no se debe a un imperativo general y ahistórico que reclamaría al Estado como único posible garante de la función monetaria de equivalente del valor. Nada exige que sea el Estado quien garantice la función de la equivalencia y, de hecho, se han conocido otras formas de arreglos institucionales. Por el contrario, el movimiento universal hacia la centralización de la moneda está determinado por la agudización de las contradicciones monetarias a medida que se intensifica la crisis de acumulación del capital y por el hecho de que el campo del capital-dinero es cada vez más un terreno principalísimo de lucha entre las distintas fracciones del capital. Estos dos mismos factores explican el avance de la participación de los circuitos financieros públicos (el crédito gubernamental, las políticas de gasto, etc.) en los circuitos monetarios generales, aunque la determinación del volumen de esta participación está mediatizada por las necesidades del capital en cuanto al tamaño del sector oficial y por la disputa entre todas las clases sociales en cuanto a la financiación de la actividad estatal.

Puesto que existe una tendencia estructural hacia el manejo inflacionario de la moneda y del balance presupuestal y teniendo en cuenta que las elevadas tasas de inflación perjudican la valorización del capital y la estabilidad política, se impone un régimen de ordenación general y de unificación de las finanzas públicas.

La anterior presentación de la inflación congénita del modo de producción capitalista, agravada en el estadio monopolista, difiere de una serie de entendimientos, tanto burgueses como de izquierda, los cuales conducirían a interpretaciones también distintas de la crisis fiscal y de la crisis del capital. A continuación se plantean esquemáticamente tales entendimientos con el propósito de resaltar su diferente comprensión de las contradicciones capitalistas:

a) Dos corrientes burguesas explicativas del desempleo y de la inflación, de origen keynesiano, apuntan directamente contra el nivel de salarios y, en este sentido, “captan” el lugar común al cual remiten todas las falsas soluciones de la crisis capitalista. La primera es la tesis de la inflación por los costos que imputa el desempleo a las obstrucciones sindicales a la ley de oferta y demanda de la fuerza de trabajo y responsabiliza a los sindicatos de impulsar una política de precios administrados (salarios) que repercute en el nivel general de precios. La segunda, conocida académicamente en torno a las “curvas de Phillips” y del “wage drift”, juzga que la inflación se origina principalmente en la excesiva demanda que se presenta en situaciones de pleno empleo de los recursos y que, en consecuencia, es indispensable mantener un ejército de desempleados que garantice la eliminación de la inflación.

Ambas corrientes entienden la inflación como un fenómeno del mercado y difieren de la conceptualización marxista del desempleo y de la inflación: para Marx el capitalismo, al igual que los otros modos de producción, tiene sus propias leyes de población y, en su carrera hacia la elevación de la composición orgánica de capital y hacia la concentración y destrucción de las unidades productivas atrasadas y pre-capitalistas, genera permanentemente un excedente poblacional. El desempleo, pues, forma parte del desequilibrio conatural al modo de producción capitalista. De otra parte, Marx se distingue de los keynesianos (y también de los monetaristas) en cuanto considera las variaciones en el nivel general de precios como la **manifestación** monetaria de las contradicciones del proceso capitalista de producción y de la lucha que en el escenario de los precios libran el capital y el trabajo en torno a la tasa de explotación (50). Para las dos corrientes burguesas citadas, por el contrario, la política anti-inflacionaria del Estado se sitúa al nivel del mercado y

es por sí misma suficiente para eliminar las presiones al incremento en el nivel general de precios.

b) Un segundo grupo de corrientes suele mezclar, de manera indiscriminada, elementos ricardianos, marxistas y keynesianos dentro de sus explicaciones de la inflación y del papel del Estado frente a ella. Aquí las ramificaciones son varias.

Hay quienes explican la inflación para elevar la tasa de plusvalía, particularmente como instrumento en los períodos de estancamiento. Dentro de este contexto, apoyan sus tesis en una correlación más o menos mecánica entre el auge del capital y las alzas salariales y entre recesión y reducción de salarios reales (51).

Otros encuadran la inflación dentro de una comprensión luxemburguista-keynesiana que imputa la crisis del capital a los problemas de sobre-producción, de subconsumo y de desproporción entre la producción y el consumo de los sectores I y II de la economía (52). Desde esta perspectiva la reproducción ampliada está determinada por el consumo, la inflación es una medicina para la revitalización de la economía y el balance fiscal deficitario es un instrumento de impulso de la demanda. Poco importa entonces la ubicación del gasto dentro del proceso productivo. Como solamente interesa el volumen del gasto para aproximarse al difícil balance entre crisis e inflación, los desembolsos oficiales apuntarán principalmente hacia finalidades improductivas, de desperdicio, tales como la producción de armamentos, el empleo innecesario de fuerza de trabajo, etc.

Un tercer subconjunto de autores considera que la inflación rastrea permanente es un fenómeno monetario específico del estadio monopolista y que está determinada por la fija-

ción unilateral de los precios en los centros monopolistas de la producción. El papel del Estado consiste en manipular el crédito de tal manera que las bajas tasas de inflación no se disparen hacia tasas de inflación galopante y en fijar el gasto para que el sector público pueda atender sus políticas de empleo (53). De acuerdo con este esquema de interpretación, el papel principal del gasto público es la atenuación del desempleo estructural de la economía capitalista y el mantenimiento de un balance entre inflación rastreada-beneficios adicionales para los sectores monopolistas.

En fin, algunos proponen, implícita o explícitamente, la conjunción de dos o más de las corrientes anteriores (54).

Aunque todos estos grupos de autores de izquierda apuntan hacia algunas manifestaciones de la crisis del capital y de la inflación, y llegan incluso a dar sentido a la contradictoria expresión actual de la crisis en la llamada "stagflation", ninguno de ellos trasciende los niveles de la distribución, del mercado y de los precios, ni mira la crisis fundamental de la producción capitalista, ni logra jerarquizar el papel del gasto público o dar sentido a sus tendencias actuales.

2.3.3.4. La intervención pública traslada la crisis de la baja en la tasa de ganancia a un plano superior

Las cortapisas que hacen insuficiente la "racionalización" del gasto como arma encaminada a suprimir el impacto contradictorio de la intervención estatal no se restringen a la permanencia del gasto improductivo ni a los desajustes de competencia entre los sectores público y privado.

En realidad, lo que hace más contradictoria la participación pública en el estadio monopolista del capital es su elevación

de la crisis de acumulación a un nivel cada vez más elevado. Es decir, toda mediación oficial, encaminada a reducir los costos de los instrumentos de trabajo, constituye un nuevo estímulo a la elevación del valor de la maquinaria operada por cada trabajador; toda gestión gubernamental orientada a reducir los costos de capital (constante o variable) facilita una mayor acumulación y, por ende, un incremento en la composición orgánica de capital; toda "racionalización" efectiva del gasto público conducirá a niveles superiores de acumulación; etc. En síntesis, toda interposición fiscal, con mayor razón si es "más racionalizada" que otras, implica, en el largo plazo, una reducción relativa del trabajo creador de valor y unas mayores demandas futuras sobre los niveles de acumulación.

De esta manera se abre paso un nuevo ángulo de apreciación del carácter contradictorio del gasto. No se trata ya de la sustracción de capital-dinero al sector privado ni de su empleo relativamente menos eficiente de parte del Estado sino de las repercusiones del empleo de los fondos oficiales que la teoría de las finanzas públicas juzgaría óptimo.

Ahora se parte de la base de que existe una satisfactoria distribución de competencias entre las esferas pública y privada, de que el gasto improductivo es inexistente o se encuentra reducido al mínimo y de que las áreas indirectamente productivas del Estado incrementan la riqueza social tanto o más de lo que lo haría el sector privado.

A esta interpretación se opone la sugerida por Gamble y Walton según la cual la transferencia de capital-dinero al Estado y su empleo en finalidades productivas no constituye un factor atentatorio contra la tasa de ganancia sino un atenuante a la caída tendencial de la misma (55). De acuerdo con su razonamiento, la mediación estatal tiene sentido en

NOTAS

- (1) Algunas buenas síntesis de esta controversia se encuentran en YAFFE, D., Op. Cit.; HODGSON, G. "The Theory of the falling rate of profit" en *New Left Review*, No. 84, 1974; GAMBLE, A. y WALTON, P. *Capitalism in Crisis*, Londres, The MacMillan Press, 1976; FINE, B. y HARRIS, L. "Controversial Issues in Marxist Economic Theory" en *The Socialist Register*, 1976. El tema, sin embargo, no es nuevo. Son bien conocidas las controversias que suscitó en su época el libro de R. Luxemburgo, *La Acumulación del Capital*. Autores como Otto, Bauer, Henryk Grossman, E. Varga, N. Bujarin, Hilferding, etc. tomaron partido del lado de la insuficiencia de la demanda, la sobreproducción, la sobreacumulación, la insuficiencia de la acumulación, el fatalismo mecanicista de la caída en la tasa de ganancia, los parámetros que satisfacen los esquemas de reproducción ampliada, el balance entre composición orgánica/tasa de explotación/niveles de acumulación y crecimiento demográfico, la necesidad de permanentes innovaciones tecnológicas, el significado de la ley de la baja tendencial en el corto y en el largo plazo, los determinantes del imperialismo, las diferencias en las tasas de ganancia a lo ancho del mundo capitalista, etc., etc. Con todo, este prolongado debate está lejos de ser unánimemente dilucidado. Y a pesar de la enorme variedad de interpretaciones contradictorias o complementarias no es posible eludirlo cuando se examinan las actuales crisis del capitalismo, la creciente internacionalización del capital o las nuevas modalidades del intervencionismo estatal.
- (2) Puesto que la distinción es fundamentalmente teórica: los nuevos instrumentos de trabajo suelen implicar mayor intensidad, más aguda división del trabajo y más opresiva sumisión del obrero a la máquina y al capital.
- (3) Que no es lo mismo que la relación entre trabajo vivo y trabajo

muerto. Quienes identifican composición orgánica con ésta última relación (en notación $\frac{c}{v + pl}$ en vez de c/v) llegan, frecuentemente por senderos ricardianos, a desconocer la vigencia permanente de la ley de la baja tendencial. Ver, por ejemplo, EMMANUEL, A. *Le Profit et les crisis*, París, Eds. F. Maspero, 1974. Pero éste no es tema en que podamos detenernos ahora.

- (4) Naturalmente, la composición orgánica del capital medida en términos físicos o técnicos sube más aceleradamente que la composición orgánica estimada en unidades de valor. Con todo, una y otra siguen una misma tendencia ascendente. Sobre este punto se volverá más adelante al hablar de los instrumentos que tienden a invalidar empíricamente la ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia.
- (5) Este resumen de la presentación que hace Marx de la ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia sigue principalmente la síntesis contenida en YAFFE, D., Op. Cit.
- (6) MARX, K. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política* (borrador) 1857-1858, Buenos Aires, Siglo XXI, 1972, tomo I, pp. 283-284. (Esta defectuosa versión castellana ha sido ligeramente corregida con base en la traducción inglesa de los Grundrisse editada por Pelican Books).
- (7) Ver, por ejemplo, la crítica típicamente empirista de Hodgson a la ley de tendencia a la baja en HODGSON, G. "The theory of the falling rate of profit", *New Left Review*, No. 84, 1974.
- (8) Más aún, puede afirmarse que los ritmos de acumulación no caerán siempre y cuando el incremento de la masa social de ganancias y del crecimiento del capital sean más altos que la tasa de descenso en la tasa de ganancia (YAFFE, D., Op. Cit., p. 203). Sin embargo, la relación que interesa desde el punto de vista del estancamiento del proceso de valorización vincula a los niveles de acumulación efectivamente alcanzados con los niveles exigidos para elevar la productividad.

- (9) Lo cual contribuye a imposibilitar la verificación empírica de la reducción en la tasa de ganancia. De todas maneras, el nivel de abstracción al cual se establece la ley de la baja tendencial es incompatible con todo intento de validación o invalidación a partir de fenómenos concretos.
- (10) VALIER, J.E. **Le Parti Communiste Français et le capitalisme monopoliste d'Etat**, París, Eds. F. Maspero, 1976.
- (11) Ver, por ejemplo, GOUGH, I. "State expenditure in advanced capitalism" en **New Left Review**, No. 92. Gough, es justo decirlo, ha estudiado especialmente la distinción entre trabajo productivo y trabajo improductivo. Sin embargo, cuando examina el gasto público desatiende la trascendencia teórica de esta distinción y se concentra en la cuantificación de los salarios (y se conoce también el empeño ricardiano en equiparar valores y precios. . .).
- (12) De allí que las teorías de la inflación de corte neo-ricardiano se concentren en el impacto del alza general en el nivel de precios sobre la tasa de explotación (ver, por ejemplo, GILLMAN, J. M. **Prosperity in Crisis**, New York 1965).
- (13) Para unas estadísticas muy comprensivas, MUSGRAVE, R.A. **Fiscal Systems**, New Haven, Yale University Press, 1971. Para Latinoamérica en particular, Naciones Unidas, **Estudio Económico de América Latina 1968**, Nueva York, N.U., 1969, p. 109.
- (14) Naciones Unidas. **Estudio Económico**. . . Op. Cit., p. 113.
- (15) Una presentación sintética se encuentra en ROJAS, F. "Análisis histórico de la evolución del gasto público en Colombia. Proyecto de investigación", mimeo, Bogotá, CINEP, 1976.
- (16) Una buena comparación de las dos vertientes se encuentra en BIRD, R.M. **The Growth of Government Spending in Canada**, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1971.

- (17) Esto no significa que el capital pueda escoger a su antojo entre "estatizar" y preservar dentro del sector privado. Esta determinación depende de factores sociales históricos (tradicionales, institucionales, posibilidades legales, poder político relativo de la burguesía afectada al sector en cuestión, etc.) que escapan a la elección soberana de la burguesía o de los tecnócratas del Estado. Además, la asignación de un sector al campo público o privado no es irreversible: las áreas de la producción son atribuidas a uno u otro según las necesidades coyunturales. Lo que sí se ha querido significar es que, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS INTERESES DEL CONJUNTO DEL CAPITAL MONOPOLISTA, esos dos caminos son vías alternativas para colaborar a la acumulación de los sectores avanzados.
- (18) Ver, por ejemplo, IMF, "Financial performance of government-owned corporations in less developed countries" en *Staff Papers*, Marzo de 1968.
- (19) Ver, por ejemplo, UNITED NATIONS, *Economic Survey of Latin America, 1967*, New York, U.N., 1969, p. 101.
- (20) Ver, por ejemplo, GEITHMAN, D.T. *Fiscal policy for industrialization and development in Latin America*, Gainesville, The University Press of Florida, 1974, pp. 263 ss.
- (21) Como lo comprobaría un recuento de las políticas económicas de Colombia, especialmente desde fines de la década del 50.
- (22) MUSGRAVE, R.A., Op. Cit.
- (23) de BRUNHOFF, S. *La monnaie chez Marx*, París, Editions Sociales, 1967.
- (24) Tales como los bancos y corporaciones de desarrollo, las compañías oficiales de almacenamiento y de seguros, etc.
- (25) Este tema se volverá a tratar cuando se habla del carácter contradictorio de la participación estatal en la atenuación de la caída

en la tasa de ganancia. Sin embargo, conviene observar desde ahora que esta interpretación de la moneda y del crédito está indisolublemente ligada a la primacía de la crisis de la producción por insuficiencia del excedente sobre los transitorios desajustes del consumo y de la moneda. Otras son, dentro del marxismo, las teorías luxemburguistas y las tesis neo-recardianas de la moneda.

La conceptualización de R. Luxemburgo, por ejemplo, niega toda autonomía y especificidad al dinero y lo subordina a los requerimientos del capital en materia de consumo. Como para ella la crisis fundamental del capital es una crisis de realización del excedente, sólo puede entender la producción monetaria en función del restablecimiento del balance entre producción y consumo. En consecuencia, la moneda no pasa de ser la mercancía—equilibrio del modo de producción capitalista. Por ello Luxemburgo no ubica la producción monetaria dentro del sector I (como lo hace Marx) sino que abre para ella un nuevo sector (el sector III) de la producción. De esta manera desaparecen la autonomía y las contradicciones propias de la moneda y se la conceptualiza como un instrumento técnico-servil del capital. Si se siguiera a Luxemburgo, no habría una teoría marxista general de la moneda sino una teoría de la moneda dentro del capitalismo que privilegiaría la función de medio de cambio y subordinaría la función medida de valor que también cumple la moneda.

Ver, por ejemplo, HANSEN, ALVIN. **Política fiscal y ciclos económicos**, México, D.F., FCE, 1955.

Ver, por ejemplo, MARTNER, GONZALO. **Planificación y Presupuesto por Programas**. México, D.F. Siglo XXI, Tercera Edición, 1971, Capítulo I.

Se trata, principalmente, de teorías que entienden la crisis del capital como crisis de subconsumo o de desproporción entre los sectores de la producción y que no consideran o malinterpretan la ley de la baja tendencial. De allí su parcial conceptualización de la gestión estatal. Como sus proponentes provie-

nen de muy distintas trayectorias, resulta difícil e injusto agruparlos bajo una sola caracterización. Con todo, el lector familiarizado con las discusiones sobre las crisis del capitalismo que se libran al interior del marxismo, podrá reconocer a Luxemburgo, Robinson, Sweezy, etc., entre tales autores. El mismo James O'Connor, ya citado, no establece la conexión entre su teoría de la crisis fiscal y la baja tendencial de la tasa de ganancia.

Un buen resumen crítico a las teorías del subconsumo se encuentra en ALTVATER, E. "Elements pour une critique méthodologique des théories bourgeoises de la conjoncture" en *Critiques de l'Economic Politique*, Nos. 11-12, Abril-Septiembre, 1973.

- (29) Estos estudios son fuente de deleite de los "economistas progresistas" que encuentran en ellos una legitimación de sus protestas contra la mala distribución del ingreso y de la exacción fiscal y una ocasión de legitimación de toda su tarea tecnocrática al servicio del Estado. Además, los principios de la generalidad, la proporcionalidad y la progresividad tributaria que los inspiran suelen recubrir las disputas entre el capital industrial avanzado que sí contribuye al fisco y los terratenientes, comerciantes y financistas que lo hacen en menor proporción.

Los estudios de incidencia más conocidos sobre Colombia son los de Charles McLure quien fuera integrante de la llamada "Misión Musgrave" sobre temas fiscales.

- (30) Quienes no ven en la crisis fiscal del Estado más que el desajuste entre los ingresos y los egresos públicos tienden a hacer recaer el peso de la crisis sobre esta suerte de gastos "sociales-represivos". Dentro de esta perspectiva la tendencia al déficit resulta de la oposición de las clases populares a las exacciones fiscales y de la reticencia del capital a financiar actividades que no tienen una vinculación directa con las necesidades del capital monopolista ni con las demandas que la vida urbana moderna levanta sobre los servicios públicos. Tal es, por ejemplo, la pers-

pectiva del estudio ya clásico de James O'Connor (*The fiscal crisis of the state*, Op. Cit) que, no obstante sus contribuciones al tema, no logra ligar la crisis fiscal con la crisis fundamental de la acumulación capitalista y, más bien, acude a las teorías luxemburgistas-keynesianas de la insuficiencia en la demanda.

- (31) Es interesante notar la forma velada como se viene reconociendo el carácter improductivo de esta suerte de gastos: de una parte, los sistemas de cuentas nacionales siguen reconociéndolos como un sector productivo que adiciona riquezas al producto nacional; de otra parte, los esfuerzos pro-racionalización del gasto impulsados desde las oficinas de planificación acechan constantemente contra la magnitud de estas partidas.
- (32) Las partidas del gasto público no se agotan en los gastos "sociales" improductivos de que se habló anteriormente y las erogaciones productivas de que se habla ahora. La clasificación funcional de los egresos fiscales muestra, además, al Estado participando en gestiones turísticas, bancarias, etc. a las cuales no se hará referencia aquí. De todas formas, las explicaciones que siguen a continuación justificarían el que las actividades bancarias oficiales fueran generalmente catalogadas como "gasto público indirectamente productivo".
- (33) Las consideraciones que siguen a continuación son plenamente aplicables a los establecimientos públicos y a las empresas industriales y comerciales del Estado. Por el contrario, no pueden predicarse absolutamente de las sociedades de economía mixta las cuales, como su nombre lo indica, están sujetas a una lógica mixta y sus proyecciones hacia el futuro son particularmente inciertas.
- (34) De allí que prácticamente todos los sectores "empresariales" públicos requieran cuantiosas sumas de transferencias y subsidios del gobierno central para permanecer en producción (IMF, "Financial Performance. . ." Op. Cit.).
- (35) Así, el Estado colombiano ha retornado al capital privado la Industria Colombiana de Llantas, Acerías Paz del Río y otras.

- (36) Se ha colocado especial énfasis sobre este punto por cuanto, dentro de los debates corrientes sobre trabajo productivo-trabajo improductivo se encuentran algunas posiciones (L'Humanité 30 de Enero, 1976. "Les producteurs de plus-vale" por Jean Gadrey) que desconocen el carácter productivo de todo trabajo destinado a la creación de bienes inmateriales. Desde este punto de vista, los gastos del Estado en educación y salud no apuntan a la creación de valor ni a la transformación de un producto: el gobierno compra la fuerza de trabajo de maestros y médicos y vende esa misma mercancía (fuerza de trabajo) a los consumidores de los servicios de salud y de educación. Según esta perspectiva, los trabajos de los galenos y del magisterio son asimilables a los trabajos de la esfera de la circulación del capital donde no hay creación de valor pero sí hay lugar a reclamar una participación en la plusvalía social originada en la esfera productiva.
- (37) de BRUNHOFF, S., Op. Cit.
- (38) Y también, aunque no es objeto de este trabajo, mediante la regulación y canalización del crédito y la participación directa en el mundo de los intermediarios financieros.
- (39) Las proposiciones de Marx sobre la tendencia al equilibrio financiero y al equilibrio en el circuito del producto social difieren, no obstante, de las teorías burguesas del equilibrio sostenidas por Say, Walras y sus seguidores: (a) Marx admite los desajustes en estos sectores pero, al igual que con las oscilaciones del precio alrededor del valor, los juzga de poca relevancia dentro del análisis de las contradicciones del modo de producción capitalista; (b) Marx construye un entendimiento original del desbalance fundamental del capitalismo lo cual es obviamente antinómico con las corrientes del equilibrio; (c) para el marxismo la moneda, el crédito, la mercancía, etc., lejos de ser categorías neutrales o ahistóricas corresponden a determinadas relaciones sociales.
- (40) Ya se había mencionado que James O'Connor, a pesar de sus contribuciones al análisis diferencial de las partidas del gasto pú-

blico, sigue entendiendo la crisis fiscal como un problema de diferencia contable entre ingresos y egresos, diferencia que estaría principalmente determinada por la necesidad de mantener el ritmo de actividad de la economía a través de la elevación de la demanda y por la ineludible necesidad de atender a los gastos de represión-guerra-bienestar.

- (41) Tal como ocurrió, por ejemplo, con la reforma tributaria y la racionalización del gasto ordenadas por el gobierno de López Michelsen durante los meses más álgidos de la recesión de 1974.
- (42) Día a día estos planteamientos exclusivamente políticos vienen siendo superados en la teoría marxista del Estado capitalista. Ver, por ejemplo, las importantes contribuciones de J. Hirsch ("Eléments pour une théorie materialiste de L'Etat") y de E. ALTVATER ("Remarques sur quelques problèmes posés par l'interventionisme étatique") en VINCENT, J.M. et. al. **L'Etat Contemporaine et le marxisme**, Critiques de l'Economie Politique, París, Eds. F. Maspero, 1975.
- (43) No se menciona aquí la competencia entre los capitales de los distintos países por alcanzar una tasa de ganancia media superior dentro de los límites nacionales, la cual también explicaría las presiones privadas pro-reducción del gasto improductivo.
- (44) Las propuestas de "racionalización" del gasto y del Estado provienen principalmente de las misiones técnicas extranjeras y de las asociaciones de grandes industriales. En el caso colombiano las misiones técnicas del Banco Mundial de los años 50 y las comisiones tributarias dirigidas por Taylor y Musgrave fueron categóricas en cuanto a la necesidad de reestructurar el Estado y los procedimientos de elaboración y ejecución del presupuesto.
- (45) No se piense que los gastos de funcionamiento corresponden a gastos improductivos y los de inversión a los productivos. La calidad de productivo e improductivo desborda la dicotomía funcionamiento-inversión puesto que depende de la ubicación de la actividad financiada dentro del circuito de reproducción del

capital y no de la naturaleza o esencia de la asignación presupuestal.

- (46) Lo que también cabe para la llamada evaluación social de proyectos que tanto seduce a los profesionales progresistas. En realidad, la introducción de criterios "sociales" en la evaluación del gasto es apenas una manera de involucrar dentro de la cobertura técnico-ideológica los gastos improductivos y los gastos de reproducción de la fuerza de trabajo canalizados a través del aparato estatal.
- (47) De allí que proyectos tales como el de reestructuración de las relaciones fiscales que viene impulsando el presidente López Michelsen encuentren un medio más apropiado de elaboración y de implementación en los organismos "tecnocráticos", donde impera incuestionadamente el dogma monopolista. Así se explica el que López venga proponiendo la convocatoria de una Asamblea Constituyente que sustituya al Congreso en sus funciones constitucionales. De allí que se descarten las explicaciones democráticas de la mayor parte de los sectores de la izquierda colombiana que interpretan la sustitución del parlamento como síntoma de la concentración del poder y de la extensión del régimen de excepción. En realidad, el desplazamiento transitorio del Órgano Legislativo ordinario no obedece a un avance amenazante de la representación popular dentro del Congreso ni tiene por objetivo la suspensión del régimen democrático-burgués. Por el contrario, busca el remozamiento y la readecuación de las instituciones burguesas.
- (48) Como puede verse, el argumento está principalmente dirigido a las manipulaciones de la masa monetaria. Pero podría formularse una elaboración paralela respecto a las políticas keynesianas de reducciones en la tasa de interés con miras a afectar la demanda de dinero y, por este conducto, favorecer las tasas de ganancia del capital industrial. En efecto, dejando de lado la crítica al subjetivismo de las categorías keynesianas de demanda especulativa y demanda preventiva, debe observarse que el reconocimiento de un interés inferior a la tasa media de ganancia

para el capital especulativo conlleva una reducción de la tasa de ganancia del conjunto del capital y es, por ende, un instrumento contradictorio para el mantenimiento de la reproducción ampliada.

- (49) Lo que no significa que dichas variaciones se den con independencia de las contradicciones de la moneda o de la producción. En la misma línea de pensamiento, tampoco podría aceptarse el determinante subjetivo de la "preferencia por la liquidez" propuesto por la escuela keynesiana. En realidad, la demanda de dinero y las tasas de interés tienen sus determinantes sociales en las necesidades del capital, en las contradicciones de la moneda y en el enfrentamiento entre clases dominantes y entre el capital y el trabajo.
- (50) Es interesante el paralelo que Duncan Foley ha hecho de las escuelas monetarista, keynesiana y marxista sobre este controvertido tema (FOLEY, D. "Towards a Marxist Theory of Money", mimeo, Stanford University, Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences, 1975). Con todo, las desviaciones empiristas de Foley deben ser criticadas cuidadosamente a la luz de la teoría marxista de la moneda y, particularmente, a la luz de los desarrollos de S. de Brundhoff sobre este campo de la construcción teórica del M.P.C.
- (51) GILMAN, J.M., *Prosperity in Crisis*, New York, 1965.
- (52) MANDEL, E. *Marxist Economic Theory*, New York, Monthly Review, 1970; CLIFF, T. "Perspective of the permanent war economy" en *Socialist Review*, 1957; KINDRON, M. *Western Capitalism since the war*, New York, Penguin, 1970; SWEEZY, P.M. *Theory of Capitalist Development*, London, Dobson, 1962. También, aunque de carácter más ecléctico, Cahier Yenan, No. 2, "Marxisme-leninisme et. révisionisme face a la crise économique", París, Eds. F. Maspero, 1976.

Naturalmente, la mayoría de estos autores se apoyan en construcciones teóricas que los separan de la economía burguesa—

keynesiana. Así por ejemplo, su explicación de la desproporción entre los sectores I y II suele remitirse a las contradicciones entre valor de uso y valor de cambio, entre producción social/apropiación privada, entre alza en la tasa de explotación/insuficiencia de la demanda de bienes-salario o, en general, entre producción/realización. Pero no obstante sus matices marxistas, todas estas construcciones hacen de la crisis del capital un problema mecánico-técnico (quién financia el excedente que va a ser reinvertido?, según Luxemburgo) en el cual está ausente la lucha entre el capital y el trabajo.

- (53) VALIER, J. *L'inflation rampante dans les pays de capitalisme évolué*, París, Eds. Cujas, 1968; JOURDAIN, G. y VALIER, J. "Acumulación monopólica, inflación rastrea e inflación" en MANDEL, E. et. al. *La inflación*, Buenos Aires, Rodolfo Alonso, 1973. Traducción de Critiques de l'Economie Politique, No. 1.
- (54) JACOBI, O. et. al. "Problems in Marxist Theories of Inflation" en *Kapitalistate*, No.3, 1975.
- (55) GAMBLE, A. y WALTON, P., Op. Cit. p. 135.

3. LA ESPECIFICIDAD DE LA CRISIS FISCAL EN COLOMBIA

3.1. La explicación burguesa de las particularidades fiscales en las formaciones periféricas (1)

Los autores burgueses han venido detectando una serie de diferencias entre el comportamiento de las finanzas públicas en las economías centrales y el de las economías periféricas o atrasadas de la cadena imperialista. Además, han venido elaborando un cuerpo teórico lógicamente coherente en torno a sus observaciones empíricas. Los investigadores de inclinación marxista, por el contrario, han descuidado generalmente este campo y han dejado, como consecuencia, un vacío temático que es necesario superar a través del lento camino de las proposiciones y las rupturas teóricas.

Las verificaciones e interpretaciones de la economía burguesa dominante han girado tanto sobre la columna de ingresos como sobre las partidas de gasto del presupuesto público de las economías dependientes. Uno y otro campo se combinan para llegar a sostener: (a) que estos países presentan una mayor propensión al déficit fiscal y (b) que la capacidad de actuación estatal es relativamente menor que en los países del centro.

3.1.1. Las especiales restricciones de los ingresos públicos en las economías periféricas

Numerosos autores han sostenido que el tamaño del sector público dentro de la economía, medido según la relación entre los ingresos oficiales y el producto nacional, por ejemplo, tiende a ser considerablemente más bajo en los países

atrasados (2). Esta afirmación ha sido recusada por múltiples razones de carácter contable, principalmente por la circunstancia de que la esfera pública en el último grupo de países se encontraba sistemáticamente subestimada al no incluir los institutos descentralizados del gobierno (3). Cuando ellos son incluidos, los porcentajes de participación pública se vuelven sustancialmente iguales a los de las formaciones dominantes, esto es, entre un 20 y un 35 por ciento.

Una segunda tesis de los teóricos de las finanzas estatales apunta a la idea de una mayor insuficiencia de los fondos públicos en las economías periféricas. Para ello han acudido a las comprobaciones empíricas más obvias y a las perspectivas analíticas más subjetivas. Algunas de tales explicaciones son: (a) en los países donde la economía no está plenamente monetizada y los sistemas contables no han alcanzado la plenitud de su desarrollo resulta muy difícil imponer tributos de base gravable amplia y de suficiente flexibilidad respecto del ingreso nacional (4); (b) los contribuyentes de las economías dependientes no cumplen con el debido "esfuerzo tributario" (5); (c) los países de "economías de enclave" estructuran su andamiaje tributario alrededor del comercio exterior. En consecuencia, todo el armazón fiscal resulta particularmente vulnerable a las variaciones en precios y en demanda de sus artículos en el exterior. De allí que, existiendo una tendencia al deterioro en los "términos de intercambio" y siendo la demanda de "productos primarios" relativamente inelástica, existirá también una propensión estructural a la inestabilidad y a la degradación de los recaudos oficiales (6).

3.1.2. La ampliación relativa de las demandas sobre el gasto público en las economías periféricas

También en la columna de las erogaciones los autores burgueses acuden a explicaciones subjetivistas (o de la sobera-

3. LA ESPECIFICIDAD DE LA CRISIS FISCAL EN COLOMBIA

3.1. La explicación burguesa de las particularidades fiscales en las formaciones periféricas (1)

Los autores burgueses han venido detectando una serie de diferencias entre el comportamiento de las finanzas públicas en las economías centrales y el de las economías periféricas o atrasadas de la cadena imperialista. Además, han venido elaborando un cuerpo teórico lógicamente coherente en torno a sus observaciones empíricas. Los investigadores de inclinación marxista, por el contrario, han descuidado generalmente este campo y han dejado, como consecuencia, un vacío temático que es necesario superar a través del lento camino de las proposiciones y las rupturas teóricas.

Las verificaciones e interpretaciones de la economía burguesa dominante han girado tanto sobre la columna de ingresos como sobre las partidas de gasto del presupuesto público de las economías dependientes. Uno y otro campo se combinan para llegar a sostener: (a) que estos países presentan una mayor propensión al déficit fiscal y (b) que la capacidad de actuación estatal es relativamente menor que en los países del centro.

3.1.1. Las especiales restricciones de los ingresos públicos en las economías periféricas

Numerosos autores han sostenido que el tamaño del sector público dentro de la economía, medido según la relación entre los ingresos oficiales y el producto nacional, por ejemplo, tiende a ser considerablemente más bajo en los países

atrasados (2). Esta afirmación ha sido recusada por múltiples razones de carácter contable, principalmente por la circunstancia de que la esfera pública en el último grupo de países se encontraba sistemáticamente subestimada al no incluir los institutos descentralizados del gobierno (3). Cuando ellos son incluidos, los porcentajes de participación pública se vuelven sustancialmente iguales a los de las formaciones dominantes, esto es, entre un 20 y un 35 por ciento.

Una segunda tesis de los teóricos de las finanzas estatales apunta a la idea de una mayor insuficiencia de los fondos públicos en las economías periféricas. Para ello han acudido a las comprobaciones empíricas más obvias y a las perspectivas analíticas más subjetivas. Algunas de tales explicaciones son: (a) en los países donde la economía no está plenamente monetizada y los sistemas contables no han alcanzado la plenitud de su desarrollo resulta muy difícil imponer tributos de base gravable amplia y de suficiente flexibilidad respecto del ingreso nacional (4); (b) los contribuyentes de las economías dependientes no cumplen con el debido "esfuerzo tributario" (5); (c) los países de "economías de enclave" estructuran su andamiaje tributario alrededor del comercio exterior. En consecuencia, todo el armazón fiscal resulta particularmente vulnerable a las variaciones en precios y en demanda de sus artículos en el exterior. De allí que, existiendo una tendencia al deterioro en los "términos de intercambio" y siendo la demanda de "productos primarios" relativamente inelástica, existirá también una propensión estructural a la inestabilidad y a la degradación de los recaudos oficiales (6).

3.1.2. La ampliación relativa de las demandas sobre el gasto público en las economías periféricas

También en la columna de las erogaciones los autores burgueses acuden a explicaciones subjetivistas (o de la sobera-

nía del consumidor) y a consideraciones de índole administrativa: (a) las interpretaciones sobre la evolución del gasto público apuntan a los mayores requerimientos que las necesidades del desarrollo económico o la elevación del bajo nivel de vida de la población imponen sobre el presupuesto(7); (b) las misiones extranjeras y los agentes locales frecuentemente señalan a la ineficiencia burocrática como responsable por la irracionalidad, la inflexibilidad y el crecimiento desmesurado del gasto (8).

Dentro del conjunto de este panorama teórico se legitiman y refuerzan las tendencias dominantes en las políticas fiscales de las últimas décadas y se las recubre de un hábito científico-neutral. Así, la “racionalización”, la centralización, la planificación y la sujeción del gasto a la censura de la técnica de evaluación de proyectos se presentan como herramientas para elevar la eficiencia del gasto (9).

Por el contrario, desde una perspectiva histórico-material, tanto los rumbos dominantes en materia de ingresos como las trayectorias de los egresos encuentran explicación no en el subjetivismo ni en el teleologismo burgués sino en: (a) la consolidación de la hegemonía capitalista-monopolista dentro de formaciones dominadas como la colombiana; (b) la acentuación de la crisis fiscal del Estado en el estadio monopolista, y (c) la apertura de las economías “dependientes” (propia de este mismo estadio) a las leyes universales del capital.

3.2. Notas preliminares sobre la particularidad de la crisis fiscal colombiana en la fase actual del capitalismo

Las explicaciones materiales de la crisis fiscal propia del Estado colombiano deben dejar de lado las comprensiones superficiales y evidentemente empiristas de las finanzas públi-

cas burguesas. Deben excluirse también las consideraciones sobre las tradiciones y sobre las coyunturas político-económicas específicas vividas por cada formación. Estos últimos grupos de consideraciones, aunque útiles para entender el nivel relativo de los ingresos fiscales de un país o sus esporádicas variaciones, son inaplicables cuando el objetivo es la explicación de las leyes y contradicciones que de manera permanente impulsan la configuración del sector público en la fase actual del capitalismo. Tales determinaciones "estructurales" hay que descifrarlas a la luz de las contradicciones propias del M.P.C. en las economías atrasadas de la cadena imperialista.

3.2.1. La ley de la baja tendencial en las formaciones dominadas

La posición subordinada de la economía colombiana dentro del mundo capitalista impone una serie de particularidades tanto sobre el impacto de la ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia como sobre los mecanismos destinados a contrarrestarla. A continuación se analizan brevemente aquellas características singulares que tocan con el tema fiscal.

3.2.1.1. El dilema economía abierta-economía cerrada

En principio puede pensarse que las economías periféricas se encuentran menos sujetas a la carrera mundial por la elevación de la composición orgánica y, por ende, a la presión hacia la baja en la tasa de ganancia. Sin embargo, ésto sólo es válido cuando la producción interna se encuentra parcialmente protegida y aislada de la competencia exterior. En este caso, aun cuando el capital privado sea enteramente móvil y se rija por la tasa de ganancia media del mundo capitalista, los impulsos hacia el aumento de la productividad serán

seguramente menores que en los países del centro. Pero, de otra parte, esta hipótesis supone la existencia de una burguesía nacional con pretensiones de autonomía dentro del universo imperialista.

Esa burguesía nacional estará buscando expandirse más allá de las fronteras nacionales y, para este efecto, estará demandando del fisco público toda suerte de subvenciones y, especialmente, el aminoramiento de los costos de nuevos bienes de producción "competitivos" con los empleados por la producción extranjera. De suerte que la constitución de un pequeño islote, relativamente protegido de los embates de la competencia, puede atenuar transitoriamente la crisis mundial de la caída en la tasa de ganancia pero, contradictoriamente, estará apuntando siempre hacia la plena unificación con las tasas de productividad mundial y, por esta razón, las burguesías nacionales estarán demandando del Estado una intervención paralela a la requerida en los países que atraviesan íntegramente los estancamientos de la crisis mundial.

Sin embargo, con las progresivas y reiteradas derrotas de las burguesías nacionales en América Latina y su confinamiento a los sectores atrasados y subordinados de la producción (lo que hace de ellas apenas unas "burguesías interiores"), ha venido creciendo también la apertura de estas economías a la competencia extranjera y a la ley internacional del valor, dentro del mundo capitalista. Y, como corolario de este proceso, ha cobrado fuerza la tendencia a integrar la producción del sub-continente dentro de la crisis mundial de producción, crisis de insuficiencia de acumulación con manifestaciones en ciclos monetarios y en crisis de consumo (10).

De allí que las demandas del capital sobre el Estado obedezcan cada día más a la vivificación de la ley de la baja en la

tasa de ganancia y menos a las pretensiones nacionalistas de la burguesía criolla. Esta modificación en cuanto a la raíz de los requerimientos del capital privado sobre el aparato público se refleja en algunas expresiones de la política económica:

- a) La escasez relativa de divisas como factor explicativo de las dificultades de la reproducción ampliada pierde cada vez más importancia y el lugar privilegiado que le atribuían algunos autores como determinante principal de la magnitud del sector I de la producción (bienes de producción) va siendo progresivamente olvidado (11). Por el contrario, la burguesía actual viene recordando el papel fundamental del crédito y del gasto público en la elevación de los niveles de acumulación y en la preservación de la reproducción ampliada del capital. No sin razón Marx incluía la producción de moneda dentro del sector I de la economía capitalista puesto que moneda y crédito estaban destinados a acelerar el ciclo de rotación del capital y, por esta razón, a mitigar la caída en la tasa de ganancia. Otro tanto podría decirse hoy en día de la función central del gasto público, independientemente del lugar de la producción a que esté destinado.

El caso colombiano de los dos últimos años es suficientemente ilustrativo: en circunstancias de relativa abundancia de divisas no se ha dado, sin embargo, el impulso a la importación de maquinaria que se habría esperado diez años atrás. Y esto no obstante las reclamaciones de la burguesía interior en cuanto al empleo "productivo" de las divisas y en cuanto a la necesidad de conceder estímulos a la producción nacional. Por el contrario, a pesar de la inusitada afluencia de moneda extranjera proveniente de la llamada "bonanza cafetera" en los mercados internacionales del grano, el gobierno ha venido impulsando una política de apertura a la inversión extranjera y a la competencia

internacional y ha privilegiado a algunos sectores de la burguesía compradora (los exportadores cafeteros). Ahora bien, lo que todas las fracciones del capital exigen al unísono es la ampliación del crédito y la expedición de una "contra-reforma" tributaria que restablezca los incentivos fiscales a la producción (12).

Todo lo anterior no desconoce que el presente período de "bonanza cafetera" constituye una coyuntura excepcional en la balanza de pagos del país y que a ella puedan sobrevenir períodos de relativa escasez de divisas. Lo que se enfatiza es el desmoronamiento del mito nacionalista que imputaba la subordinación y los límites de acumulación de estas economías a la exigüidad de las disponibilidades de divisas extranjeras. Asimismo, se quiere recalcar el avance de las fracciones monopolistas foráneas dentro del bloque en el poder.

Por otra parte, tampoco se pretende afirmar que la internacionalización haya llegado a su plenitud en Colombia y en América Latina o que las contradicciones entre las burguesías interior y extranjera han desaparecido. Simplemente, se busca identificar una tendencia que viene repercutiendo sobre la caída en la tasa de ganancia y sobre la crisis fiscal del Estado.

b) Además, con la progresiva apertura de estas economías (ya que no es solo el caso colombiano sino también el de Chile, el de Perú, el de Brasil, etc.) se regresa a las políticas, de corte monetarista, de la neutralidad fiscal, de la restricción-racionalización del gasto, del fortalecimiento del "esfuerzo tributario" local, de la entronización de las políticas anti-inflacionarias, del equilibrio presupuestal, etc.

El conjunto de estas orientaciones no implica, no obstante sus inclinaciones aparentes, un estancamiento del sector pú-

blico frente al privado. Lo que sí suele conllevar es una reestructuración de la participación del Estado en los costos de capital constante: hay un nuevo encauzamiento de las partidas de "fomento económico" (contratos de asociación con el capital extranjero en la producción de químicos, en la extracción de minerales, etc.) que no es del caso discutir aquí en detalle. Por lo demás, continúa el incremento proporcional de los gastos que tocan con los "bienes de consumo colectivo" (13).

Las políticas del Estado colombiano de los últimos años pueden servir nuevamente de ilustración: en el segundo semestre de 1974, encontrándose la economía en plena recesión, el gobierno de López Michelsen ordena la restricción del gasto, la elevación de los tributos, la eliminación de los estímulos fiscales o crediticios y la sujeción al principio del balance presupuestal.

Para todos aquellos que entienden la intervención estatal en torno a los problemas de realización de la plusvalía (luxemburguistas) o de insuficiencia de la demanda (keynesianos), así como para los teóricos del crecimiento económico, las decisiones de López tuvieron que ser explicadas por la vía del absurdo como insensatas o disparatadas (14). Otro tanto puede decirse del desconcierto (insuficientemente disimulado) de estas corrientes teóricas ante la coexistencia de inflación y estancamiento en la mayor parte de las economías capitalistas en la presente década (15).

3.2.1.2. La concentración de la producción manufacturera en el sector de "bienes suntuarios" agrava la ley de la baja tendencial

Es ya antigua la observación de que el proceso de sustitución de importaciones en que se embarcaron los países latinoamericanos desde la crisis mundial de los años treinta con-

dujo fundamentalmente a la producción manufacturera interna de "bienes de lujo" que no forman parte importante de la "canasta familiar" de las clases trabajadoras.

También es bien conocida la fuente de la explicación cepalina de esta concentración de la producción industrial en el llamado sector III: la tendencia al deterioro en los términos de intercambio restringió las posibilidades del proceso de sustitución de importaciones y lo llevó al fracaso. De igual manera, han recibido difusión las críticas a la corriente cepalina que explican este abultamiento de la producción del sector III por la mala distribución del ingreso y por la consiguiente insuficiencia del mercado de bienes de consumo de las clases trabajadoras. Este último grupo se ha inclinado por las tesis ricardianas-keynesianas-luxemburguistas de la repartición del producto social y del desequilibrio "estructural" entre la producción y la demanda de bienes del sector II (16).

Parece, pues, necesario superar y abandonar definitivamente tanto las proposiciones cepalinas como todas las otras que se fundamentan en la esfera del mercado. Sólo por este camino puede llegarse a la condenación definitiva de las expectativas de un desarrollo autónomo nacional dentro del marco de la economía capitalista mundial y a la integración de las particularidades del atraso relativo y de las recesiones latinoamericanas dentro de las contradicciones universales de la reproducción ampliada del capitalismo.

Debe reconocerse entonces que los bajos niveles de productividad y de acumulación (y no la escasez de divisas o de demanda) son el factor determinante de la impotencia de los sectores público y privado latinoamericanos para emprender con éxito el desarrollo manufacturero de bienes de producción. Son esos bajos niveles de productividad (y la penalización del valor que ellos permiten en el plano internacional) los que explican, en cuanto intervienen en la determinación

social del salario, el bajo nivel de vida de la clase obrera y su manifestación en una reducida demanda por los bienes del sector II. Por último, la incapacidad de alcanzar los niveles de productividad, de acumulación y de salario que se dan en las economías del centro da lugar a las bajas tasas de ahorro, a la "propensión" al consumo "suntuario" y al abultamiento de la producción manufacturera de bienes del sector III debidamente amparada de la competencia internacional.

De la manera anterior se llega a la particularidad de la crisis de las economías latinoamericanas: **al igual que en las otras formaciones, se trata de la insuficiencia de la acumulación pero, en este caso, la insuficiencia se predica ya no respecto al tránsito al siguiente escalón de la productividad sino respecto a la igualación de los niveles de productividad actualmente alcanzados en el extranjero.** Por una u otra razón iniciaron su recorrido rezagadas y, contrariamente a lo que sostienen los teóricos del desarrollo económico, a esta altura del avance del capitalismo mundial no les es posible recuperar el terreno perdido. El desarrollo no es un problema cronológico.

Aún los esquemas integracionistas vienen, reiterada e indefectiblemente, mostrando las insuperables barreras confrontadas por los intentos de acumulación autónoma en el subcontinente (17). Ante este panorama, angustioso para las burguesías nacionales, sólo resta integrarse plenamente a las leyes y contradicciones mundiales de valorización del capital. Tal es la raíz del retorno al "laissez-fairismo" y de la mayor movilidad del capital dinero, del capital mercancía y del capital productivo que se observan hoy en día.

Ahora bien, el descuido de los sectores I y II de la producción dentro de la estructura industrial colombiana presiona la caída en la tasa de ganancia en la medida en que se mantengan las barreras a la penetración y a la competencia del

capital extranjero. Mientras se continúe el proteccionismo las alzas internas en composición orgánica elevarán principalmente la productividad del sector III, es decir, de los renglones que no retornan al ciclo del capital productivo en forma de menores costos de capital constante o de capital variable y afectarán no obstante, la tasa media de ganancia de la economía.

Cosa contraria ocurre cuando impera el librecambismo. En este caso la elevación mundial de la productividad en los sectores I y II repercutirán también sobre la composición orgánica y sobre la tasa de explotación y atenuarán el impacto de la ley de la baja tendencial. Así se explica el que, en Colombia el presidente López y su ex-ministro de Hacienda, R. Botero, puedan presentar como favorables a los intereses del capital (ahora bajo la hegemonía del capitalismo monopolista) y al nivel de vida de la clase obrera, la liberación de importaciones de todo género de artículos.

3.2.1.3. La baja capacidad de absorción de fuerza de trabajo exige del Estado colombiano unas políticas de empleo oficial relativamente más amplias que las que se practican en los países del centro

Las más altas tasas de desempleo que se observan en las economías periféricas con relación a las economías dominantes están determinadas por: (a) la producción de las formaciones dominadas, independientemente del mayor o menor grado de proteccionismo que la ampare, siempre tiene como PUNTO DE REFERENCIA la tasa productividad lograda en las industrias avanzadas del capitalismo mundial. De allí que los niveles internos de acumulación resulten siempre insuficientes para satisfacer la magnitud de las demandas de medios de producción por trabajador. Se genera entonces una tendencia permanente a desviar el capital dinero de la compra de mercancías destinadas a la producción y a canalizar-

lo hacia el atesoramiento y las finalidades especulativas; (b) la circunstancia de que la reproducción ampliada se rija, de una manera u otra, por las tasas de composición orgánica de las formaciones más avanzadas da lugar a la inestabilidad, a la destrucción y a la transformación tanto de la producción competitiva capitalista como de las extendidas formas no capitalistas de producción (18).

Ahora bien, la superioridad de las tasas de desempleo exige una participación relativamente mayor del fisco público en la represión-integración de las luchas políticas propias de los trabajadores desempleados. Esto no significa que en las economías dominadas el número de trabajadores públicos constituya necesariamente una proporción mayor del total de trabajadores efectivamente empleados sino que la masa de desempleados ejercerá una presión relativamente más fuerte sobre las puertas del empleo improductivo gubernamental y, por ende, obstaculizará aún más las reformas pro-racionalización del gasto. Las propuestas de "racionalización" deben apuntar entonces a la disminución de los salarios reales en la nómina gubernamental. De tal modo que el sector público se plantea una contradictoria alternativa: restringir las políticas de empleo y reprimir las luchas del excedente relativo de población (19) o continuar absorbiendo parte de la fuerza de trabajo excedentaria y combatir las luchas típicamente proletarias que vienen librando los niveles medios y bajos de las categorías burocráticas (20).

3.2.1.4. En las economías periféricas existen particulares restricciones a la aplicación de fuerzas que contrarresten la baja tendencial

A continuación se señalan algunas limitaciones especiales que en las economías dominadas gravitan sobre las más conocidas contra-tendencias a la caída en la tasa de ganancia:

a) Por razones obvias, el colonialismo y el imperialismo son rutas cerradas a estas formaciones. Aunque, por otro lado, suele existir una mayor posibilidad de penalizar las formas de producción no capitalistas, abundantes en los eslabones atrasados de la cadena imperialista. Así, el intercambio con la producción parcelaria, con la producción artesanal, etc. permite al capital apropiarse de un mayor excedente social. El valor excedentario extraído a tales formas de producción por las vías del mercado; la subordinación y el control puede incrementarse, además, por la vía de la tributación. La política fiscal, como se verá más adelante, se convierte entonces en un escenario adicional de lucha entre burguesía y trabajadores independientes o entre burguesía y otras clases dominantes.

b) La elevación de la tasa de explotación a través de aumentos en la productividad, de acuerdo con lo dicho más arriba, se encuentra especialmente condicionada en los sectores I y II de la producción, cuando menos en la medida en que las pretensiones de expansión de las burguesías nacionales sigan imponiendo barreras al capital foráneo (21).

c) El apoyo del Estado es necesariamente anodino por cuanto los fondos públicos susceptibles de ser extraídos de la economía están necesariamente limitados por la reducida masa de ganancia.

d) La aceleración del ciclo de rotación del capital se ve obstaculizada por la restricción de la mayor parte de la circulación al mercado nacional, necesariamente limitado e irregular.

3.2.2. Las tendencias fiscales dominantes en Colombia vistas como soluciones insuficientes a la crisis fiscal

Las trayectorias centrales de los ingresos y de los gastos, públicos en las últimas décadas indican: (a) la iniciación o

el aumento de la tributación de sectores distintos al capital monopolista; (b) la canalización de los gastos nacionales, departamentales y municipales hacia el “fomento económico” y hacia los “bienes de consumo colectivo”. Estas dos orientaciones generales constituyen el marco histórico dentro del cual se ubica la propuesta de Asamblea Constituyente la cual viene entonces a proyectarse como su eslabón más reciente.

A continuación se examinan las tres vertientes principales de dichas tendencias y se formulan algunas consideraciones preliminares sobre las erráticas fluctuaciones del crédito público.

3.2.2.1. La ampliación de la cobertura y de la elasticidad-ingreso de los recaudos impositivos y de las tasas por servicios

Hasta finales de la década del 30 la principal fuente de los ingresos tributarios y, en general, de los ingresos corrientes del Estado, eran los impuestos al comercio exterior y principalmente el impuesto a las importaciones. En 1935 se reestructura el impuesto sobre la renta universalizando su base gravable y readecuando las tarifas con la consecuencia de que este tributo se convierte en la primera fuente de exacciones fiscales a los pocos años de expedida la norma (22). Hacia mediados de la década del sesenta se impone un impuesto general sobre las ventas que también pasaría a alternar lugares de importancia con el impuesto de aduanas. Finalmente, a nivel nacional pero particularmente a nivel municipal, vienen creciendo relativamente los ingresos corrientes provenientes de las llamadas “tasas” que se cargan a los usuarios de determinados servicios (energía, acueducto, alcantarillado, teléfonos, aseo, etc.).

En realidad, los teóricos burgueses de la tributación venían recomendando de tiempo atrás la adopción de mecanismos generales de recaudación tales como los impuestos sobre la renta o las ventas o del sistema de tasas y la concentración de las fuentes de ingresos tributarios en unas pocas imposiciones que guardaran correspondencia con las variaciones en el ingreso nacional. La generalidad de los tributos era justificada en aras de la equidad y de la neutralidad y la ampliación y elevación de las tasas como instrumento de financiación de algunos “servicios públicos” era defendida en torno a la necesaria correspondencia entre los precios y las preferencias individuales y colectivas de aquellos bienes que no ofrecen “externalidades”.

Naturalmente, la neutralidad, la equidad y la asignación óptima de recursos de acuerdo con el criterio del mercado son elaboraciones de las finanzas públicas burguesas que se apoyan y a la vez reiteran la ocultación de la extorsión y de las clases sociales a través de la soberanía del consumidor, la igualdad ciudadana, etc. Además, su impacto fetichizador no desaparece sino que, por el contrario, es asegurado, cuando se introducen finalidades distributivas en el esquema tributarios tales como la progresividad de las tarifas de los impuestos sobre la renta o sobre las ventas o las escalas diferenciales de las tarifas de los servicios públicos urbanos. En realidad, toda esta última construcción teórica cae dentro de la telaraña general tejida alrededor del llamado estado intervencionista sobre el cual ya se han hecho otras referencias en estas páginas.

Pero lo que interesa ahora no es la discusión del papel ideológico de la teoría de las finanzas públicas sino la explicación histórica de la presión hacia la generalización de impuestos y tasas y de los obstáculos por ella confrontados. También en este campo han sido prolíficos los teóricos burgueses, Así, han puntualizado tres grupos de barreras a las

transformaciones fiscales por ellos propuestas: (a) inconvenientes de índole administrativa, tales como la dificultad en captar ingresos que se obtienen por fuera de todo registro contable y que todavía representan una proporción significativa de las transacciones en las economías atrasadas (23); (b) la falta de voluntad política del gobierno para afectar tributariamente a terratenientes, artesanos, pequeños industriales, etc. (24); (c) la carencia de capacidad económica de las grandes masas de la población para cumplir con las tasas que garantizarían la autofinanciación de los servicios públicos.

Si bien las trabas administrativas tienen algún fundamento real, ellas no son insuperables y, en todo caso, constituyen el objeto de preocupación de los técnicos de las finanzas que envejecen pensando cómo someter la renta de la tierra al impuesto sobre la renta presuntiva, cómo mantener actualizados los avalúos de la tierra urbana para efectos del impuesto predial, etc. De hecho, a tales temas está consagrada una buena parte de los textos de política fiscal y de administración tributaria.

Cosa distinta ocurre con los argumentos de “falta de voluntad política del gobierno” y de “carencia de capacidad económica” de las clases trabajadoras. Ellos, bajo la imagen de la autonomía y la neutralidad estatal, de una parte, y dentro de una presentación altruista de los bajos niveles de vida de la clase obrera, de otra, ocultan la lucha de clases y fracciones que se libra en torno a la exacción tributaria.

En otras palabras, las barreras a la imposición de la tributación general, neutral, elástica y equitativa radican fundamentalmente en el poder político de terratenientes, comerciantes, especuladores y poseedores de rentas ilegales, dentro del bloque en el poder (25) y en la resistencia de los trabajadores a la reducción de su nivel de vida. De no ser éste

el objetivo de las nuevas bases gravables y de la redefinición de las antiguas, habrían bastado algunas leves reformas a las leyes orgánicas del impuesto sobre la renta de 1935 o de 1960 (que ya gravaban preferencialmente a las grandes sociedades y especialmente al capital industrial avanzado) y no habría sido necesario imponer la retención en la fuente sobre los salarios de los trabajadores, ni la renta presuntiva sobre terratenientes, comerciantes y ahorradores, ni la creación del impuesto sobre las ventas, ni la progresiva transformación del impuesto municipal de industria y comercio en un tributo sobre las ventas, etc.

Pero los tecnócratas creyentes nos saldrán al paso apresuradamente y preguntarán si los estudios de incidencia no demuestran que el impuesto sobre la renta es quizás el tributo más progresivo en la escala nacional y que el impuesto sobre las ventas es frecuentemente asumido por los mismos productores. Cuestionarán también cómo se explica entonces la tributación de los accionistas impuesta por el gobierno de Rojas o la obligación del anticipo que recae principalmente sobre las rentas de capital. Otro tanto ocurrirá con la eliminación de los incentivos fiscales y así sucesivamente.

Obviamente, nos sentiríamos inclinados a esgrimir los argumentos de las deficiencias de los análisis de incidencia, a recurrir a la teoría de las políticas de precios de los monopolios, etc. Pero no es este el terreno del marco interpretativo anterior. Naturalmente, el Estado puede y necesita ordenar imposiciones que recaigan sobre el capital y así lo han hecho todos los Estados capitalistas. Lo que se busca expresar es que, más allá de los exámenes coyunturales de incidencia (así fueran exactos), el terreno fiscal es un campo de batalla por la distribución del producto social y que existe una tendencia general, consecuencia del avance de la fracción monopolista del capital hacia las posiciones hegemónicas dentro de la sociedad, a emplear la enmarañada red de

preceptos fiscales para disminuir el valor apropiado por las clases y fracciones dominantes distintas de la burguesía monopolista y para elevar la tasa de explotación de las clases trabajadoras. Esta tendencia no es ni puede ser lineal o unívoca. Como resultado que es de las luchas entre clases y capas sociales es necesariamente irregular, inestable, dinámica.

Dentro de este marco político ganan sentido las principales reformas operadas en los últimos años en materia de impuesto sobre la renta: las reformas del año 1967 a la Ley 81 de 1960, orgánica en esta materia, buscaron garantizar la efectividad de las pretensiones de universalidad del impuesto mediante el control de distintas fuentes de evasión. Pero también, dentro del cuadro semi-nacionalista de la época, quisieron regular y gravar la participación del capital extranjero. Las reformas de los años 1973-74 apuntaron principalmente contra los ingresos de las clases dominantes no vinculadas al proceso capitalista de producción (renta presuntiva, ganancias ocasionales, etc.) pero también, dentro del nuevo esquema de internacionalización del capital y de absoluta neutralidad pública, acabaron con los incentivos que favorecían la producción interna.

También dentro de este marco se entiende la moderna cualidad de la elasticidad-ingreso de los tributos. En realidad, nada exige que los ingresos del Estado crezcan a la misma rata que los ingresos nacionales o que guarden una definida proporción con éstos. Además, independientemente de las virtudes de elasticidad, la participación pública en la economía nacional viene creciendo de todas maneras. Así que es otra la razón de ser del nuevo requisito esencial de la elasticidad: de una parte justifica la ampliación de la cobertura impositiva a todas las formas de la ganancia, de la renta o del interés; de otra parte, se explica como mecanismo de control del equilibrio fiscal y, por este camino, de la limitación que las tasas de inflación imponen sobre la financiación pública a

través del crédito. De allí que, ante la creciente necesidad de financiación del apoyo estatal a la reproducción ampliada, se haya acudido a fuentes que aseguran un flujo constante e incrementalmente estable de ingresos tales como los tributos sobre la renta o sobre las ventas.

También se saca como conclusión que la unidad, la uniformidad, la generalidad y la "neutralidad" de los impuestos (así como la centralización del gasto) son, en la economía colombiana actual, manifestación de la consolidación de la hegemonía monopolista al interior de la formación y del avance de su integración en la cadena imperialista. Como tales, están lejos de constituir auténticas banderas de las clases populares.

3.2.2.2. Los permanentes reajustes de ingresos y egresos entre la Nación, los departamentos y los municipios

Ya se mencionó más arriba cómo el municipio se ha enrumado también dentro de la tendencia general a la ampliación de la cobertura y de la elasticidad de los tributos mediante la generalización del sistema de tasas y la progresiva transformación del arcaico gravamen de industria y comercio en alguna de las modalidades del impuesto sobre las ventas. Sin embargo, en el frente municipal no puede decirse que la creciente generalización de las bases gravables ni la concentración de los recaudos impositivos en unas pocas fuentes de elevado rendimiento, obedezcan a la necesidad de afectar sectores dominantes distintos al del capital monopolista.

En efecto, la principal fuente de ingresos a nivel municipal venía siendo tradicionalmente la exacción predial o sobre el precio de los bienes inmuebles localizados en el territorio de cada municipio. Pero, ante los obstáculos políticos (que no administrativos (26)) derivados de la fuerza de los rentistas dentro del bloque en el poder y siendo imperiosa, en todo

caso, la financiación municipal de algunos bienes de consumo colectivo que entran en los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, resultó indispensable recurrir a instrumentos alternativos de tributación (27). La solución se encontró en las tarifas de los servicios públicos, en la contribución de valorización (28) y en la tendencia que ahora se vislumbra a hacer del impuesto de industria y comercio un tributo "cascada" sobre las ventas (29). Obviamente, estos tres grupos de arbitrios fiscales recaen sustancialmente sobre las clases trabajadoras y son, de hecho, una manera de trasladarles sus propios costos de reproducción mediante la reducción de sus ingresos calculados después de descontar las tasas, los impuestos y las contribuciones.

En consecuencia, las principales transformaciones de los ingresos municipales en las grandes ciudades del país han pasado a constituir, en la práctica, un instrumento de elevación de la tasa de explotación y de jerarquización de la estructura urbana. Como tales han dado lugar a nuevas formas de luchas: el "robo" de los servicios públicos de electricidad y acueducto, la organización popular contra las contribuciones de valorización, etc.

Pero lo que interesa ahora es mostrar cómo la hegemonía del capital a nivel nacional enfrenta cortapisas especiales a nivel urbano en razón del poder particular de los propietarios de la tierra y de las fracciones y capas con las cuales se alían en torno a su escenario particular de lucha que es, al mismo tiempo, su fuente de existencia como clase: los terrenos urbanos. Es una pugna en torno a la autonomía parcial de las entidades descentralizadas, circunscrita a un lugar de la lucha de clases, subordinada al balance general del bloque de clases dominantes en la escala nacional y desigualmente establecida entre las grandes, las medianas, las pequeñas ciudades y los municipios predominantemente rurales (y aún dentro de cada uno de estos estratos). Esta disputa al inte-

rior del bloque, sumada a las luchas populares urbanas da lugar a un déficit estructural del presupuesto público municipal.

La propensión al déficit está en la base de una segunda tendencia general en materia de ingresos públicos en el país: los municipios (y en ocasiones los departamentos) requieren de permanentes traslados de los ingresos nacionales para compensar su balance presupuestal negativo. Tanto más así cuanto más participa la entidad regional en la producción de los servicios de consumo colectivo. Ahora bien, estos auxilios estatales a los municipios y a los departamentos están gravitando sobre las necesidades financieras que tiene la Nación para atender las gigantescas tareas de contribuir, a su nivel, con los costos de la producción privada.

De allí que, en la medida en que el capital, y principalmente el capital monopolista productivo, pueda proyectar e imponer su hegemonía nacional en las regiones, se irán configurando dos tendencias de cuya existencia ya hay pruebas fehacientes en Colombia: (a) en una primera etapa se busca un deslinde entre los ingresos de la Nación y los de los niveles territorialmente descentralizados; (b) en una segunda etapa (que puede coexistir cronológicamente con la primera pero que responde a un cómputo diferente de la lucha de clases dominantes a nivel local) se pretende sujetar los gastos locales a los criterios de "racionalidad" entronizados por el capital monopolista.

La primera etapa se dá cuando los intereses del capital monopolista, que es hegemónico a nivel nacional, chocan con los intereses de otras clases dominantes que se han guarecido en los aparatos regionales. Para proteger los fondos públicos nacionales de los permanentes déficits y las perentorias necesidades regionales, la fracción monopolista retorna a una definición estricta de las competencias públicas y aísla

al tesoro nacional de la “corrosión” y de la “anarquía” presupuestas imperantes en las provincias. Para esto revive la ideología de la autonomía regional, de la auto-administración, de la capacidad de decisión de su propio destino de parte de cada núcleo de contribuyentes, del desprendimiento de la contraproducente tutela central, etc. Eventualmente esta etapa puede cubrir también la reorganización de los recursos departamentales y municipales con miras a garantizar el cumplimiento del deslinde fiscal mediante la introducción de una mayor elasticidad-ingreso en los mismos. Desde el punto de vista del conjunto del capital poco importa si esta reorganización de los ingresos afecta primordialmente a las fracciones competitiva o monopolista del capital, a los propietarios de la tierra, a la pequeña burguesía o a las clases trabajadoras. Aunque se pretende trasladar la nueva carga tributaria regional a las tres últimas clases, el objetivo dominante es la depuración del gasto nacional y no la elevación directa de la ganancia a costa de otros intereses regionales.

La segunda etapa sólo ocurre cuando el capital monopolista ha desplazado a las otras clases dominantes (y a las clases populares que les sirven de apoyo) de los lugares regionales donde ejercen una influencia privilegiada. Este proceso se logra mediante la implantación de nuevos aparatos y agentes en la provincia o a través de una subordinación más estricta de los agentes e instituciones que hasta ahora venían sirviendo de correas de transmisión de la hegemonía del capital al nivel nacional pero que, al mismo tiempo, reflejaban la particular composición de esferas influencia que se daba a nivel local. En esta fase no prima la ideología de la autonomía sino la de la “racionalidad”. Ahora se imponen la planificación y la coordinación central, la armonización de las tareas públicas, las juntas supervisoras del desempeño fiscal regional, las pautas generales y uniformes para el gasto local, el desvanecimiento de los anteriores linderos departamentales y municipales y su reestructuración de acuerdo con nue-

vos criterios de funcionalidad y eficiencia, etc. Aquí los programas del capital no solamente comprenden el traslado de la incidencia tributaria a otras clases y capas sociales sino que también incluyen la reorientación del gasto público regional en función de las necesidades globales del capital monopolista.

No podría decirse que el Estado colombiano hubiera recorrido plenamente ninguna de las dos etapas anteriores. Más bien cabe afirmar, al unísono con el presidente López Michelsen (30), que desde la abolición del Estado federal en 1886 las regiones han venido perdiendo consecutivamente importancia y autonomía fiscal frente a la Nación y que, por esta precisa razón, sus tesoros vienen siendo cada vez más insuficientes para atender satisfactoriamente el vertiginoso crecimiento de las funciones que históricamente se les asignaron y particularmente la atención de la salud, la educación, los medios de transporte y de comunicación y los servicios públicos.

Las respuestas a esta situación han sido, efectivamente, coyunturales, fragmentarias e inmediatas (31). Solamente en 1968, con ocasión de la reforma constitucional de ese año, se intentó confrontar institucionalmente el problema. Sin embargo, los mecanismos técnicos previstos en aquel entonces (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, situado fiscal) sólo tocaban tangencial y formalmente este conflicto de hondas raíces materiales:

- a) Por una parte ellos constituían apenas una porción menor de todo el conjunto del Acto Legislativo No. 1 de 1968, el cual tenía por núcleo el fortalecimiento del Ejecutivo y la restricción de la participación parlamentaria en la formulación de las políticas económicas. Por esta razón y debido también al accidentado transcurso del proyecto de reforma en el Congreso, puede decirse que el texto refor-

mado de la Carta no fue objeto de la confrontación política indispensable para afirmar que la modificación del régimen departamental y municipal obedeció a un nuevo balance al interior del bloque en el poder. De esta manera se explica el que, excepción hecha del Situado Fiscal, las nuevas instituciones no hayan sido siquiera objeto de desarrollos legales posteriores. Y aún el mismo Situado Fiscal ha sido manipulado localmente en beneficio de finalidades distintas de aquellas para las cuales fue concebido (32). En otras palabras, la Reforma Constitucional del 68 consagró y robusteció la hegemonía del capital monopolista al nivel central mediante la elevación del Ejecutivo a la calidad de rama dominante dentro de la gestión pública; pero constituyó apenas un anticipo formal de la ampliación de su hegemonía en los ámbitos departamentales y municipales.

b) Por otra parte, los mecanismos de la Reforma del 68 a la Carta Fundamental no apuntaban hacia la rígida separación de los ingresos nacionales, departamentales y municipales, ni hacia la reorganización de los recaudos internos de las regiones, ni tampoco hacia la efectiva imposición de prioridades en materia de gasto público. Tímido intento que fue reorganización de los ingresos y de las tareas de todos los niveles del Estado, pretendieron apenas promover el equilibrio fiscal de los departamentos y los municipios mediante el traslado de fondos hasta ahora nacionales y la racionalización del gasto regional mediante la superación de las barreras municipales a la creación y a la administración de servicios públicos que pueden beneficiarse de economías de escala (33).

Tal es el marco histórico dentro del cual aparece la propuesta de convocatoria de una Asamblea Constituyente destinada a reestructurar el régimen fiscal departamental y municipal. Una vez insertada allí la propuesta, pueden formularse desde ahora —independientemente de sus desarrollos es-

pecíficos por parte de los Constituyentes— algunas precisiones sobre los contornos políticos de esta Asamblea:

a) NO se trata de un esfuerzo encaminado a suprimir el desarrollo desigual de las regiones (lo que, por demás, sería una tarea imposible dentro del modo de producción capitalista) a pesar de que la desigualdad se encuentra en la base de la problemática centro-región. Se trata de una solución determinada por las luchas al interior del bloque en el poder, luchas que originan la ARTICULACION SUBORDINADA de las otras formas de producción a la industria monopolista y que se proyectan necesariamente en el terreno estatal.

Esta articulación no implica la destrucción de formas y modos paralelos (producción competitiva, producción artesanal, producción parcelaria, etc.) ni la desaparición de las contradicciones al interior del bloque. Así se explica que la propuesta presidencial no prevea traslados especiales de recursos nacionales a las regiones atrasadas sino que por el contrario anuncie como nuevas fuentes de recursos municipales, un nuevo impuesto a las ventas al detal, CON TARIAS COMUNES PARA TODOS LOS MUNICIPIOS y unas participaciones TAMBIEN GENERALES de los recaudos nacionales provenientes de las ventas de los derivados del petróleo y de las contribuciones ordenadas por la Ley 27 de 1975.

b) Se trata, esto sí, de minimizar el campo de AUTONOMIA INSTITUCIONAL de que venían gozando las clases dominantes no-monopolistas DENTRO DE LA ESFERA PROVINCIAL y de ampliar y acentuar la supremacía monopolista en estos LUGARES DEL APARATO ESTATAL. La “autonomía institucional” se refiere a la distribución de ENTIDADES PUBLICAS DE CONTROL PRIVILEGIADO y de CIRCULOS DE ESPECIAL INFLUENCIA entre las cla-

ses dominantes. Esta distribución se debe al PARALELISMO DE LAS REDES DEL PODER propio de las democracias burguesas. Como se sabe, el paralelismo sirve de vehículo a la organización del bloque y le imprime al aparato estatal la flexibilidad necesaria para incorporar dentro de sí los desplazamientos de poder y de hegemonía y para garantizar la estabilidad del equipo de clases dominantes.

Se afirma entonces que la división del territorio en distritos de distintos niveles tiene como principal función, EN LA ACTUALIDAD, servir de receptáculo y de mecanismo de transmisión de los avances o retrocesos de las clases dominantes entre sí. En este sentido, la división territorial recubre la principal función de la llamada "división de poderes" dentro de las democracias burguesas; sólo que le imprime a esta función un carácter espacial-natural que vela su arraigo en la lucha de clases bajo la careta de lo geográfico. Lo que parece entonces un poder particular de los personajes locales dentro de los Concejos Municipales y de las Asambleas Departamentales, poder que, según algunos, estaría en contradicción con el balance del poder central y constituiría un reto a la hegemonía nacional de la fracción monopolista, no es más que el asentamiento privilegiado de clases dominantes distintas a la burguesía monopolista dentro de unos aparatos estatales a los cuales se les atribuye jurisdicción geográfica. Y, al igual que en los distintos aparatos estatales de la administración central, los agentes burocráticos provinciales no dejan de ser correas de transmisión de los intereses del conjunto del bloque (y en ellos de la fracción hegemónica) aun cuando estén sujetos a la influencia particular de una o más fracciones no hegemónicas y, por esto mismo, reflejen las contradicciones al interior de las clases dominantes.

Trasladando todo lo anterior al panorama colombiano en la época de la propuesta de la Asamblea Constituyente, puede verse cómo ésta obedece a la consolidación de la hegemonía

del capital monopolista y a la agudización de sus crisis, todo lo cual determina un reordenamiento interno de los aparatos “territoriales” del Estado, de la misma manera en que los mismos fenómenos originan una readecuación de la competencia y de la jerarquía entre el Ejecutivo y el Legislativo y una reestructuración interna de la Rama Ejecutiva (principalmente la aparición masiva de los institutos descentralizados donde las capas monopolistas imponen más fácilmente su hegemonía). Tal reordenamiento apunta, como ya se mencionó, al fortalecimiento de la racionalización y de la planificación centrales y a la mayor sujeción de los agentes locales de parte del Ejecutivo nacional.

c) Se está, pues, no frente a un programa de unificación—consolidación del Estado nacional sino ante la extensión de la imposición de los intereses del capital monopolista en todos los niveles e instituciones públicas. La ideología de la unidad nacional en torno al desarrollo económico sale al paso para ocultar este gigantismo monopolista. Y algunos sectores de la izquierda sirven indirectamente las funciones de esta ideología cuando plantean como tareas populares la consolidación nacional, el derecho a la autodeterminación, el fortalecimiento de la conciencia patriótica, el impulso a las tareas económicas del capitalismo, etc. (35).

d) A pesar de que la ampliación o la restricción de las esferas de influencia de determinadas clases es fundamentalmente una disputa entre clases dominantes, ella es impulsada por las luchas populares que amenazan la estabilidad de la dominación (interés del conjunto del bloque) y reducen la plusvalía social. En uno y otro caso se producen reajustes al interior del bloque del poder encaminados a trasladar el costo de la dominación y de la elevación de las tasas de ganancia a otras clases o capas dominantes.

e) Pero el avance de la fracción monopolista dentro de los

aparatos estatales "territoriales" no significa la eliminación de las contradicciones entre clases dominantes ni la identificación del Estado con dicha fracción.

Así, puede verse cómo el proponente de la reforma en Colombia, el presidente López, debe hacer concesiones a los intereses de las otras fracciones. En primer lugar, insiste en el restablecimiento de la autonomía territorial (36) y convoca a una asamblea de constituyentes donde cada uno de los departamentos tiene derecho a elegir el mismo número de representantes independientemente de su población (37). Hay que advertir, sin embargo, que estas formas de reconocimiento de los intereses locales chocan, en el texto de la propuesta presidencial, con la necesidad de imponer una misma racionalidad al gasto público a lo largo y ancho de todo el territorio nacional y con el régimen común de ingresos tributarios municipales y de transferencias de la Nación anunciado por el mismo López (38).

En segundo lugar, las sugerencias sobre el contenido sustantivo de la proyectada reforma no han llegado siquiera a plantear una amenaza contra la renta que accede a los propietarios de la tierra, a pesar de que este punto está notoria y necesariamente vinculado a todo el proyecto. Por el contrario, en vez de apuntar hacia una reestructuración del impuesto predial o de implementar nuevas formas de captación de la valorización de la tierra, López ha acogido la ya vieja idea de la Comisión Musgrave, en el sentido de establecer un impuesto a las ventas al detal a nivel municipal (39). De esta manera se diluye la incidencia de la reforma sobre la distribución de la plusvalía social entre las clases dominantes y se abre una nueva brecha para reducir el nivel de vida de las clases trabajadoras (40).

f) Finalmente, conviene anticipar una consideración sobre la cual se volverá más adelante: el proyecto de Asamblea

Constituyente es una reorganización que no desborda el marco democrático-burgués del Estado intervencionista. La reorganización de las relaciones fiscales inter-gubernamentales no obedece a la inestabilidad ni a la incapacidad hegemónica que origina los regímenes de excepción. Por el contrario, es la expresión de la consolidación de una hegemonía dentro del margen de elasticidad tolerado por el Estado capitalista normal.

De donde, antes que apuntar hacia la superposición de los aparatos estatales y hacia la condensación de la lucha de clases en alguno de ellos, cuya supremacía sería empleada para reorganizar la dominación de las clases trabajadoras, el proyecto de reforma busca la reorganización interna de los departamentos y municipios, la creación de nuevos organismos y la reestructuración de las relaciones entre ellos y el nivel central.

3.2.2.3. La tendencia a la “racionalización” del gasto también está determinada por el avance del capitalismo hegemónico pero no puede considerarse un síntoma de bonapartismo ni de otra forma de Estado de excepción.

La tercera trayectoria principal dentro de los rumbos seguidos por el fisco público colombiano en las últimas décadas consiste en la llamada “racionalización” del gasto. Como ya se ha dicho, esta expresión nubla el verdadero significado de la transformación: en realidad, se trata de poner las erogaciones públicas al servicio del capital monopolista, manteniendo, claro está, la cohesión al interior del bloque.

Los indicadores de este nuevo camino de las finanzas estatales y del aparato oficial consisten en:

a) El traslado de la competencia para la elaboración presupuestal, del Congreso al Ejecutivo (generalmente las oficinas de planificación). Este desplazamiento se operó paulatinamente entre las reformas constitucionales de 1945 (que estableció la planificación como función pública y la atribuyó al Congreso) y la de 1968 (que prácticamente la trasladó al Ejecutivo), pasando por la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos en 1959, los estímulos a la planeación ministerial en las reformas administrativas de 1958 y 1968, la reglamentación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, etc. Como se ha dicho tantas veces, el Ejecutivo es el órgano donde el capital monopolista realiza más claramente su hegemonía; el parlamento, por el contrario, es un lugar de asentamiento de las distintas clases y fracciones dominantes y de refracción del desarrollo desigual nacional.

b) La introducción de criterios de empresa privada en la evaluación del gasto público (principalmente a través de la técnica de costo-beneficio de la "evaluación de proyectos") (41). Por este camino penetra veladamente el nuevo criterio de trabajo productivo indirecto del sector oficial, esto es, la atenuación de costos privados de capital constante o de capital variable.

c) La centralización de las decisiones sobre el gasto en unas pocas "cumbres" tecnocráticas (CONPES, Planeación Nacional, Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda, etc.) controladas por el equipo económico del Ejecutivo.

Ahora bien, esta ruta "racionalista" choca con barreras específicas en el caso colombiano actual. No se trata solamente de la imprescindible necesidad general de atender finalidades improductivas desde el punto de vista del contrapeso a la ley de la baja tendencial, ni de la imposible preservación del equilibrio entre los sectores público y privado, ni tampoco

co de la contradictoria secuela que hace del gasto público un factor de elevación de la crisis. Se trata, adicionalmente, de que el peso superior de los modos de producción no capitalistas en Colombia lleva a que sectores generalmente situados al margen de los procesos productivos tengan capacidad de distraer las partidas del gasto en su propio beneficio. Tanto más así cuanto más se consolida el hecho de que las principales fuentes de acumulación sean de naturaleza no solamente especulativa sino también ilegal (contrabando, tráfico de joyas y estupefacientes, etc.) y que, fuera de no contribuir al fisco, tienen poco o ningún interés en la reducción de los costos del capital productivo.

Existen dos interpretaciones de izquierda que difieren del anterior entendimiento de la llamada racionalización del gasto. Y paradójicamente, a pesar de ser contrarias entre sí, suelen ser sostenidas alternativamente por los mismos grupos políticos. La una juzga la racionalización como un paso más hacia la socialización por la vía de la nacionalización o de la estatización. Dentro de esta perspectiva, el desarrollo de las fuerzas productivas estaría desbordando el estrecho marco de la propiedad privada y estaría reclamando la propiedad colectiva de los medios de producción. Todas las páginas anteriores deben ser suficientes para ilustrar cómo la estatización, lejos de corresponder a "un paso hacia el socialismo", constituye en este caso una salida del capital con miras a su robustecimiento.

La otra interpretación ve en la creciente centralización de las políticas fiscales en el Ejecutivo, en la progresiva estrechez del marco de acción del Congreso y de los órganos regionales de elección popular y, en general, en el gigantismo del Estado intervencionista, un acercamiento a los regímenes de excepción y una violación de las reglas de las democracias burguesas. Ya que esta línea teórica sirve de marco predominante a las explicaciones de la Constituyente den-

tro de la izquierda y de algunos sectores liberales (42), conviene hacer sobre ella, así sea de manera muy escueta, algunas precisiones críticas fundamentales:

- a) El Estado intervencionista es la forma normal de las democracias burguesas dentro del estadio monopolista del capital. Su semejanza con las formas excepcionales del Estado capitalista sólo tiene asidero formal: en ambos casos una rama o aparato del sector público se erige como preponderante dentro del Estado. Así, los núcleos de la planificación económica dentro de la Rama Ejecutiva en el llamado estado intervencionista, la administración civil en el bonapartismo, las fuerzas armadas en las dictaduras militares y la policía política en el fascismo, devienen todos ellos el aparato político principal dentro de cada forma de régimen capitalista.

- b) Sin embargo, desde el punto de vista de la lucha de clases, el gigantismo de un aparato o rama obedece a muy distintos determinantes en una u otra situación. Los regímenes de excepción y las situaciones para-revolucionarias resultan del equilibrio de fuerzas entre clases dominantes o entre clases dominantes y dominadas y en ellos la preponderancia de uno de los aparatos públicos apunta a la canalización de los esfuerzos del Estado para neutralizar las contradicciones de clase y reorganizar las relaciones de fuerza dentro de la formación. El llamado estado intervencionista, por el contrario, se desarrolla a medida que el capital y particularmente la fracción monopolista, consolida su posición hegemónica dentro del bloque en el poder y se acentúa y engrandece bajo dicha hegemonía. El colosal desarrollo de la Rama Ejecutiva no se orienta entonces hacia la reorganización de las relaciones de dominación sino hacia la aceleración de la supremacía del capital avanzado y hacia la satisfacción de sus demandas.

c) De allí que la superioridad de una institución en los regímenes de excepción dé lugar a un “paralelismo de las redes de poder” (duplicación formal o informal de las competencias) y a una concentración de la esfera pública que repercute en la falta de previsibilidad de las decisiones estatales. Se da, pues, una reorganización de las relaciones entre los aparatos oficiales y, especialmente, entre los aparatos predominantemente ideológicos, represivos y económicos, que es enteramente opuesta a la especialización, a la racionalidad y a la predictibilidad weberianas. A su turno, el estado intervencionista no se caracteriza por el paralelismo de las funciones sino por la reasignación formal de las tareas y por su acumulación en los organismos donde la hegemonía capitalista es incuestionada. Por esto, la centralización “intervencionista” no conduce a una restricción de la autonomía relativa de las entidades estatales ni a la singularización de la lucha de clases en torno a una de ellas; por el contrario, continúa en vigencia la división de poderes.

d) Aunque en una y otra forma de Estado se da una superación de la lentitud y de la inflexibilidad propias de las democracias burguesas anteriores, en el estadio intervencionista esta agilización no se logra mediante la rigurosa organización jerárquica-vertical típica de los regímenes de excepción.

e) En los gobiernos bonapartistas y en las dictaduras militares se suprimen el papel de organización de las relaciones de poder y de dominación y la función de inculcación ideológica que cabe normalmente a los partidos políticos. El partido fascista también desplaza a los partidos tradicionales pero los sustituye con creces puesto que él mismo se convierte en canal de movilización permanente de las masas populares y controla el aparato represivo del Estado. En el estado intervencionista, por el contrario, los partidos políticos siguen ocupando sus lugares ordinarios.

f) En los regímenes de excepción hay suspensión o restricción del principio del sufragio y, con ello, la clausura o aminoramiento de una esclusa de inculcación ideológica. Esto último por cuanto **todos los partidos políticos son, EN EL SENO CAUTIVANTE DEL SISTEMA ELECTORAL, aparatos del Estado, vehículos de desorganización de las clases populares carentes de neutralidad ante la reproducción de las relaciones de dominación.** La “conquista” del derecho al voto y la preservación de las elecciones generales son, entonces, un espejismo, una bandera falaz que se suele conceder a las clases trabajadoras (43).

Ahora bien, esta suspensión del sufragio en los regímenes de excepción está determinada por la crisis político-ideológica, por el fracaso de los partidos políticos y por la concentración del poder en las ramas administrativas o policivo-militares a que dan lugar el equilibrio y la inestabilidad del poder.

En el Estado intervencionista, por el contrario, no hay suspensión del principio de elección ni agotamiento de la representación partidista. El estado intervencionista es el Estado capitalista normal a pesar de que haya centralización y readecuación del balance entre los sectores público y privado. En el caso colombiano actual, la persistencia de las elecciones populares a pesar de la casi permanente vigencia del Estado de sitio constituye un aferramiento a la democracia burguesa normal, un rechazo a la ruptura con la representatividad de los partidos políticos y con los demás mecanismos corrientes de integración ideológico-política de las masas populares. De la misma manera, los mecanismos particulares adoptados para la elección de los delegatarios a la Asamblea Constituyente propuesta por López, lejos de constituir un corte con la representatividad y el sufragio, revitalizan estos vehículos de desorganización popular e imprimen un sello más profundo de legitimidad a la próxima reforma

constitucional. Poco importa el que el número de delegatorios por distrito electoral excluya de hecho a los candidatos de izquierda: simplemente, se trata de una nueva derrota de las mayorías populares en las urnas y, por ende, de un fortalecimiento de los partidos tradicionales. Evidentemente, el error de la izquierda sería atender al llamado electoral, no solamente en razón de su anticipada imposibilidad de obtener curules sino también —y más importante— porque ello implicaría la vinculación de las organizaciones de izquierda al propósito reformista (44).

g) Finalmente, deben también disiparse los equívocos de otra comparación puramente formal de empleo frecuente. Tanto la forma intervencionista como las modalidades excepcionales del Estado capitalista se caracterizan por un alto índice de burocratización. Sin embargo, sobre la base de todas las anotaciones anteriores puede dilucidarse fácilmente este engañoso parangón: el crecimiento del aparato oficial en los regímenes de excepción obedece a la necesidad de fortalecer el sector público para que pueda desempeñar cabalmente sus funciones de árbitro y organizador de las relaciones de poder y para que pueda superar las inminentes amenazas de inestabilidad que se ciernen sobre el mismo gobierno; en el Estado intervencionista del estadio monopolista este incremento está determinado por la necesidad de la mediación pública en las políticas de empleo y en los costos del capital privado.

3.2.2.4. Por qué no pueden descifrarse claras tendencias en materia de crédito público

Algunos sectores nacionalistas suelen afirmar superficialmente la existencia de una creciente y unívoca dependencia fiscal de los préstamos externos. Además, acostumbran creer que el crédito extranjero está principalmente orientado al ensanchamiento de los aparatos represivos del Estado que

estarían, de esta manera, financiados y controlados desde más allá de las barreras patrias.

En realidad, no es cierto que los gastos militares aumenten más rápidamente que las otras partidas presupuestales ni que los préstamos externos abastezcan una proporción cada vez mayor del presupuesto estatal. De hecho, los gastos destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo y al estímulo a la producción avanzada ocupan una parte creciente del presupuesto colombiano, cuando menos desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Además, tanto las partidas de deuda pública externa como las obligaciones crediticias internas presentan enormes fluctuaciones positivas y negativas en los estimativos anuales de ingresos y aún el total acumulado de uno y otro grupo de empréstitos y de sus intereses, medido en términos reales, no asciende necesariamente en todos los períodos.

A continuación se plantean, de manera escueta y ciertamente fragmentaria, algunas tesis preliminares sobre los determinantes de las variaciones en los montos del crédito público:

- a) El crédito es una de las posibles fuentes de fondos públicos y, como tal, está sujeta a las mismas restricciones y contradicciones que pesan sobre los otros recursos fiscales.
- b) Los recursos crediticios, sin embargo, dan la falsa imagen de ser ingresos no provenientes de la plusvalía. Parecería que el Estado pudiera firmar empréstitos y emitir dinero con destino al Tesoro Nacional independientemente del respaldo de valor que esos recursos deben tener en la economía. Esta engañosa imagen se viene abajo cuando se tiene en cuenta que el gobierno no manipula autónomamente la moneda puesto que ésta es al mismo tiempo y de ma-

nera inseparable y contradictoria un medio de cambio y una medida del valor. Como medida del valor guarda siempre una relación con el tiempo del trabajo invertido en la producción; como medio de cambio imprime una cuantía monetaria a todas las mercancías aún antes de que éstas salgan al mercado (45).

De allí que, no obstante su gratuita apariencia, los préstamos públicos también sustraen valor al ciclo productivo del capital privado y, más exactamente, según se dijo antes, privan al capital privado de parte de la plusvalía que de otra manera retornaría al proceso de explotación y asegurarían su reproducción;

c) Pero los fondos provenientes del crédito son, a los ojos del Ministro de Hacienda, nublados por la división artificial de los períodos contables y la postiza partición de los campos público y privado, un anticipo de proveniencia más o menos exterior o exógena (y de allí que se les distinga de los llamados "ingresos corrientes"). Esta particular visión tecnocrática del tiempo y de la economía tiene, no obstante su superficialidad, un asidero material: mediante la dilatación de la exacción fiscal para futuros períodos puede esperarse a que llegue una situación de lucha de clases favorable al capital monopolista en la cual la carga tributaria sea trasladada al salario, a la renta, a los productores no capitalistas, etc. Por otra parte, de acuerdo con lo anotado más arriba, las repercusiones del crédito fiscal sobre la inflación (46) y a su vez el impacto de la inflación sobre la inversión productiva y sobre la exacerbación de la lucha de clases impiden que este mecanismo de postergación sea manipulado a su antojo por el Estado.

d) Precisamente por causa de la inherente ligazón entre el crédito y el valor, las economías se imponen o les imponen desde el exterior (caso de los "cupos" crediticios gene-

rales estimados por las agencias internacionales de crédito para las economías dominadas) ciertos límites más o menos precisos sobre su capacidad de endeudamiento que restringen la propensión gubernamental a contratar empréstitos. Estos límites, cuya cuantía es naturalmente variable, tienen entonces una existencia estructural y no dependen de consideraciones coyunturales tales como la oferta de crédito en los mercados de dinero o el ciclo por el cual atraviesa la economía aunque una y otra circunstancia pueden influir sobre la magnitud exacta de las barreras a la deuda pública.

e) Para trasladar las observaciones anteriores a las tendencias seguidas por las políticas de endeudamiento del Estado colombiano, debe decirse entonces que ellas deben ser necesariamente erráticas: en primer lugar porque el crédito es apenas una de las fuentes de ingreso del sector público y la extensión total de este sector es variable y está socialmente determinada para cada momento histórico, independientemente de las magnitudes relativas de cada una de las partidas del ingreso. En segundo lugar, porque la propensión oficial al endeudamiento choca contra condicionamientos específicos del crédito, tanto estructurales como coyunturales.

NOTAS

- (1) Como suele ocurrir, hablar de "la" explicación burguesa, en singular, es una sobre-simplificación. En el campo de la estructura fiscal, al igual que en los restantes temas de la economía dominante, existen corrientes contrapuestas. Así, puede decirse que el análisis fiscal tradicional venía siendo fundamentalmente neoclásico y, como tal, privilegiaba los objetivos de "la neutralidad", la "equidad" y "el equilibrio". Los aportes keynesianos de los años 30 estuvieron principalmente focalizados en el impacto de las finanzas públicas sobre los niveles del consumo. Finalmente, desde los años de la post-guerra viene apareciendo la vertiente de la teoría fiscal pro-crecimiento o pro-desarrollo. Los planteamientos que siguen a continuación presentan todas estas escuelas de manera unificada (y tanto metodológica como teóricamente esta decisión no carece de justificaciones), acogiendo los que parecen ser sus postulados más decantados en los últimos años.
- (2) Ver, por ejemplo, MUSGRAVE, R.A. *Fiscal Systems*, Op. Cit. o KUSNETZ, S. *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale U. Press, 1970..
- (3) Así ocurre, por ejemplo, con los datos sobre ingresos fiscales y carga tributaria presentados por la Comisión Musgrave para Colombia (MUSGRAVE, R.A. y GILLIS, M. **Propuesta de una reforma fiscal para Colombia**, Bogotá, D.E., Banco de la República, 3 tomos, 1974, Tomo II, Capítulo II).
- (4) HINRICHS, H. **Changing tax structure during economic development**, Cambridge, Harvard Tax Program, 1968.
- (5) LOTZ, J.R. y MORSS, E.R. "Measuring 'Tax Effort' in Developing Countries" en IMF, **Staff Papers**, 14, 1967. También BIRD, R.M. "A note on 'Tax sacrifice' comparisons" en **National Tax Journal**, 17, 1964.

- (6) Puede reconocerse aquí una conjunción de las tesis más comunes de los autores cepalinos.
- (7) Aquí los autores son muy numerosos. Una buena recopilación de estudios, tanto para países "desarrollados" como para países subdesarrollados se encuentra en BIRD, R.M., Op. Cit. A su vez, Musgrave (*Fiscal Systems*, Op. Cit.) trae una buena síntesis de los planteamientos teóricos al respecto.
- (8) Tal como ocurrió, por ejemplo, con las misiones del Banco Mundial a Colombia de los años cincuenta.
- (9) Ver, por ejemplo, UNITED NATIONS, *Guidelines for project evaluation*, New York, U.U., 1971.
- (10) Es necesario insistir en que estas manifestaciones de la crisis tienen también su propia autonomía y pueden operar independientemente. Pero, desde el punto de vista de la contradicción principal del modo de producción capitalista, la crisis es una sola a pesar de que se manifieste en varios niveles.
- (11) Es interesante notar que por este camino se reúnen algunas expresiones del pensamiento cepalino con sus legítimos contradictores. Es decir a pesar de que se denunciaba a la teoría cepalina del subdesarrollo como una teoría justificativa de las pretensiones de las burguesías nacionales latinoamericanas, se persistía sin embargo en interpretar la crisis de acumulación local en torno a la insuficiencia de la demanda agregada y al déficit de la balanza comercial. Se seguía entonces puntualizando las necesidades propias de los capitalistas nacionales. Es lo que sucedió, por ejemplo, con las críticas de Kalmanovitz a Arrubla en el plano colombiano o con las superaciones que han intentado hacer Salama y Mathias de las interpretaciones cepalinas del estancamiento y del Estado (KALMANOVITZ, S. "A propósito de Arrubla" en *Ideología y Sociedad*, No. 10, Abril-Junio, 1974; SALAMA, P. "El Estado y la crisis en América Latina" en *Ideología y Sociedad*, Nos. 17-18, Abril-Septiembre, 1976; MATHIAS, G. "Etat et crise en Amérique Latine" en *Critiques de l'économie politique*, No. 27, Abril-Junio, 1977).

- (12) Tal como se ha venido viendo en las asambleas de fin de año (1977) de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y de las instituciones financieras. El gobierno colombiano, por su lado, ha venido accediendo últimamente a estas peticiones del conjunto del capital.
- (13) De allí que los gobiernos de estos países hayan tenido que seguir una línea teóricamente "impura" que combina las ideologías de la distribución del ingreso, del impulso al desarrollo económico, de la elevación de la demanda, de la neutralidad oficial frente a las leyes del mercado, etc. Este camino mixto adoptado en la práctica indica por qué la controversia fiscal burguesa entre neoclásicos, y keynesianos es engañosa y apenas si sirve de distracción para las mentes especulativas.
- (14) López ha argüido que, a diferencia de lo ocurrido con el gasto público en la anterior bonanza cafetera de 1953-54, la recesión mundial y el consiguiente estancamiento económico local de 1974-75 lo forzaron a contraer el gasto público en condiciones de acumulación interna de divisas (Discurso ante la Sociedad Colombiana de Economistas, *El Tiempo*, 7 de diciembre, 1977). En realidad, su presentación oculta la incapacidad de inversión de la industria interior por cuanto para la época del auge cafetero (1976-77) ya había terminado la recesión económica.
- (15) Ver, por ejemplo, las insatisfactorias explicaciones de Mandel en MANDEL, E. *Late Capitalism*, London, NLB, 1975; en "Controversy" en *New Left Review*, Nos. 87-88, 1974, y en "The industrial cycle in late capitalism" en *New Left Review*, No. 90, Marzo-Abril, 1975.
- (16) Ver, por ejemplo, MATHIAS, G., Op. Cit.
- (17) GARAY, L.J. "Aspectos teóricos sobre la ejecución de la estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena", Bogotá, Septiembre de 1977 (borrador próximo a ser publicado).
- (18) Podría argüirse, desde el punto de vista del impacto de la superpoblación relativa sobre la tendencia a la baja en la tasa de ga-

nancia, que el creciente excedente de población va a ser utilizado en sectores de baja composición orgánica de capital donde, debido a la alta explotación, va a contribuir a aminorar la ley de la baja tendencial. Sin embargo, esta contratendencia no pasa de ser otro espejismo puesto que estos mismos sectores, en cuanto puedan elevar su tasa de explotación, ocasionarán también una elevación de su composición orgánica.

- (19) La vía de “racionalización” que viene proponiendo la vertiente política “alvarista”, el candidato Belisario Betancur, la Asociación Nacional de Industriales, etc.
- (20) Y esta alternativa ilustra una de las ventanas desde las cuales se puede observar la conexión entre los dos campos temáticos de la propuesta de Asamblea Constituyente en Colombia: la renovación del aparato penal y la reestructuración fiscal del Estado.
- (21) Así por ejemplo, los estudios de Nelson sobre variaciones en la productividad de la industria colombiana muestran claramente cómo los más altos incrementos se alcanzan en los sectores controlados por el capital extranjero (NELSON, R.R. “International productivity differences in manufacturing industry. . .” Rand Corporation, P. 3720-1, Enero, 1968).
- (22) Impuestos sobre la renta se han ordenado, cuando menos, desde 1821. La primera norma de este siglo fue la Ley 56 de 1918 y ésta a su vez fue objeto de varias modificaciones antes de llegar a la reorganización global del período de López Pumarejo.
- (23) Es la línea propuesta por H. HINRICHS (Op. Cit.) y acogida fácilmente por numerosos investigadores.
- (24) Ver, por ejemplo, MUSGRAVE, R.A. “Tax reform in Colombia and elsewhere”, Harvard University, Cambridge, 1973 (mimeo no publicado).
- (25) Poco cuentan, por el contrario, los profesionales independientes. Estos agentes del capital y de las clases dominantes en general habían logrado una posición privilegiada dentro de las regula-

ciones anteriores del impuesto sobre la renta —y en buena parte la siguen manteniendo— por una doble razón: (a) ellos son invitados (aunque de menor categoría) a la mesa de distribución de la plusvalía y, en consecuencia, afectarlos significa también menoscabar la plusvalía en manos del sector privado; (b) han sacado ventajas del campo de evasión potencial que les ha sido concedido. Otro tanto podría decirse de los altos directivos de las empresas privadas y de las cumbres jerárquicas de la burocracia estatal: ellos también, como partícipes que son de la plusvalía bajo la forma falaz del salario, encuentran caminos expeditos para evadir la retención y para beneficiarse de los descuentos tributarios

- (26) Los profesores de Finanzas Públicas han mostrado hasta la saciedad que sería no sólo fácil sino también menos costoso introducir mecanismos alternativos de valoración de la propiedad urbana, distintos a los implementados hoy en Colombia, que aseguraran una correlación más estrecha entre el precio efectivo de mercado y la base de imposición (ver, por ejemplo, OLDMAN, O. y SCHOETTLE P. *State and local taxes and finance*, Mineola, The Foundation Press, 1974, pp. 114 ss.). En este sentido apuntan las recomendaciones del influyente asesor del Departamento Nacional de Planeación L. Currie, encaminadas a amputar el incremento en el precio de la tierra (*Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. V, No. 3, Julio-Diciembre de 1973).
- (27) Así, se recuerdan los sucesivos fracasos de los proyectos de reforma urbana destinados a amputar la renta de la tierra ya fuera trasladándola al municipio o a la Nación o abortándola antes de que surgiera en las manos del propietario de los predios urbanos.
- (28) Habiéndose originado en el municipio de Medellín, ha tenido singular acogida en las otras urbes del país. Además, su éxito ha trascendido las barreras nacionales puesto que ahora es recomendada, con algunas cualificaciones y bajo menores reticencias, por las misiones internacionales que visitan los países dominados (RHOADS, W.G. y BIRD, R.M. "The valorization tax in Colombia: An example for other development countries?" en Arthur P. Becker, ed. *Land and building taxes. Their effect on*

economic development. Madison, U. of Wisconsin Press, 1969, pp. 201-237).

- (29) Así se ha venido desarrollando en Medellín y, posteriormente, en Bogotá desde comienzos de la presente década. Esta transformación venía siendo recomendada, aunque bajo diversas modalidades (gravamen sobre las ventas brutas, impuesto municipal a las ventas al detal, etc.) por las distintas misiones técnicas extranjeras que visitaban al país (ver, por ejemplo, JOINT TAX PROGRAM OAS/IDB, *Fiscal Survey of Colombia*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1965, p. 220; MUSGRAVE, R.A. y GILLIS, M., Op. Cit. Tomo III, pp. 150 ss). Estas recomendaciones han sido recogidas parcialmente por los técnicos de PROIN Ltda, una firma que ha tenido considerable influencia en las últimas reformas fiscales de Medellín y de Bogotá (ver, por ejemplo, PROIN Ltda, "Estudio fiscal y administrativo de los impuestos de industria y comercio y predial", Bogotá, 1974, mimeo). Recientemente el presidente López, siguiendo más fielmente los estudios de la Comisión Musgrave, ha propuesto a la Asamblea Constituyente la adopción de un impuesto a las ventas al detal que eliminaría el efecto cascada.
- (30) LOPEZ MICHELSEN, A., Op. Cit.
- (31) Ibid.
- (32) Ibid. López ha propuesto mantener el situado fiscal pero asegurando ahora su observancia (El Tiempo, 2 de Diciembre, 1977, p. 6-A.).
- (33) Cierto es que el nuevo articulado autoriza al Congreso para reorganizar por medio de leyes los ingresos y los servicios públicos correspondientes a cada nivel de la Administración. Pero esta autorización no emanó de un nuevo acuerdo explícito del bloque y, en consecuencia, no ha tenido desarrollos.
- (34) Para emplear la afortunada expresión de Poulantzas (POULANTZAS, N. *Fascismo y Dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, Primera reimpresión, 1972, p. 389).

- (35) Conocidas son las posiciones del Partido Comunista, del MOIR, de la URS y de algunas otras agrupaciones políticas que en nuestro medio proponen al proletariado alianzas de clases "nacionales" para la conquista de la autonomía patria. Quizás menos conocidas son las retractaciones parciales que sobre el tema de la cuestión nacional ha venido avanzando el Bloque Socialista a través de los escritos de S. Kalmanovitz (ver, por ejemplo, su más reciente tesis en el sentido de que la cuestión nacional ha sido resuelta de manera apenas incompleta, en *Ideología y Sociedad*, No. 20).
- (36) Ver, por ejemplo, el texto de su discurso ante la reunión de gobernadores del Oriente Colombiano celebrado en Tunja el 21 de Octubre de 1977 (*El Espectador*, 22 de Octubre, 1977).
- (37) Esta dádiva a los intereses prevalentes en las regiones ha sido juzgada excesiva por el ex-presidente Lleras Restrepo quien no entiende por qué no han de prevalecer los departamentos más avanzados dentro de la Asamblea (*Nueva Frontera*, No.156, p. 6).
- (38) No hay, por ejemplo, en las proposiciones de López, ningún esquema de redistribución horizontal de los distintos ingresos municipales ni un diseño de transferencias especiales de la Nación a las regiones atrasadas (*El Tiempo*, 2 de Diciembre, 1977, p. 6-A).
- (39) MUSGRAVE, R.A. y GILLIS, M. Op. Cit., Vol. III, p. 255. No se acogieron, por el contrario, las recomendaciones de Netzer, de Hey, de Huck y aún de Planeación Nacional sobre la necesidad de elevar los recaudos por concepto del impuesto predial y sobre los mecanismos administrativos apropiados para controlar la evasión de este tributo (NETZER, D. "Some aspects of local government finance", Harvard University, DAS, No. 51, Septiembre de 1966; HEY, S. "Ingresos municipales y departamentales en Colombia: propuestas de reforma" en R.A. Musgrave y M. Gillis, Op. Cit., Vol. III; HUCK, R. "Factibilidad administrativa de una contribución de los incrementos en el valor de la tierra en Colombia", Departamento Nacional de Planeación, mimeo, 1972). Planeación Nacional, siguiendo las inspiraciones

de Currie, ha ido más lejos puesto que no solamente ha apoyado el traslado impositivo del incremento en el valor de la tierra al Estado sino que también ha propuesto la adquisición por parte del gobierno y la posterior venta o concesión de amplias extensiones de terreno en orden a aminorar la renta captada por los propietarios urbanos (**Revista de Planeación y Desarrollo**, Vol. V, No. 3, Diciembre 1973, pp. 61 ss).

- (40) López ha advertido que el nuevo impuesto a las ventas no se aplicará a los alimentos ni a los artículos de primera necesidad (**El Tiempo**, 2 de Diciembre de 1977). Sin embargo, esta exención no asegura que la incidencia final de los nuevos ingresos municipales no afectará prioritariamente a las clases trabajadoras, especialmente si se tiene en cuenta que el nuevo régimen municipal del impuesto a las ventas prolongará, con tarifas especiales, los tributos al consumo de tabaco, cervezas y licores que actualmente constituyen las principales fuentes de ingresos departamentales.
- (41) Y, a su vez, estos mismos patrones se aplican a la estimación de la eficiencia del Departamento de Planeación en la programación del gasto público (ver, por ejemplo, SHEAHAN, J. y CLARK, S. "Criterios para la asignación de inversiones en Colombia. . .", FEDESARROLLO, Bogotá 1972, mimeo o CANO, A. "El proceso de la planeación en Colombia", FEDESARROLLO, Bogotá, 1972, mimeo).
- (42) Ver, por ejemplo, los anuncios de "fascistización" hechos por el senador Apolinar Díaz (DÍAZ CALLEJAS, A. **De la Constituyente y otros temas**, Bogotá, Imprenta Nacional, 1977), la proximidad de la dictadura civil de que habla el perródico *El Bogotano*, los temores a la dictadura expresados por G. Vieira y L. Villar Borda (**El Espectador**, 27 de Octubre, 1977) o las medidas predominantemente represivas previstas por otros (MONTES, Y. **La Constituyente: una contrarrevolución preventiva?**, Bogotá, Los Comuneros, 1977).
- (43) Lo que no significa que, históricamente, los derechos democráticos hayan sido otorgados directamente a las clases populares.

Por el contrario, en la mayor parte de las formaciones capitalistas ellos han sido arrancados por las luchas contra la burguesía. Lo que se quiere recalcar es que estos derechos, frutos de los movimientos populares, son organizados a través de los medios políticos y los canales provistos por el mismo Estado capitalista y, como tales, se constituye en un vehículo de subordinación ideológico-política de las clases trabajadoras. (Es ilustrativo al respecto el reciente estudio de THERBORN, G. "The rule of capital and the rise of democracy" en *New Left Review*, No. 103, Mayo-Junio de 1977, pp. 3-41).

- (44) Tanto es así que algunos representantes de los partidos burgueses hicieron notar al presidente y al congreso la conveniencia de crear un cupo especial o "de partidos minoritarios" para las agrupaciones políticas de la izquierda (se trata de las enmiendas propuestas por Juan J. Turbay, ponente del proyecto de Acto Legislativo en su primera vuelta). El mismo López Michelsen ha podido presentar acomodaticiamente su retorno al "cuociente por dos" (en vez del "cuociente por tres" que había ideado anteriormente para las circunscripciones donde solamente se elegían dos representantes) aseverando que este sistema abre más posibilidades a los candidatos de izquierda (*El Tiempo*, 2 de Diciembre, 1977).
- (45) SALAMA, P. *Sur la valeur*, París, Eds. F. Maspero, Petite Collection, 1975.
- (46) Repercusiones debidas a la inseparable relación existente entre los valores monetarios y el tiempo de trabajo empleado en la producción. No hay pues, para la teoría marxista de la moneda, dos esferas diferentes aunque relacionadas en mayor o menor grado (según la corriente burguesa que se siga): la esfera monetaria y la esfera "real". La mercancía es, por su calidad de tal, a la vez valor de uso y valor de cambio **DESDE EL MISMO MOMENTO EN QUE SE PRODUCE**. Lleva, por tanto, un valor monetario unido a ella. (de BRUNHOFF, S., Op. Cit.; SALAMA, P. *Sur la Valeur*, Op. Cit.)

4. LA ESPECIFICIDAD DE LA CRISIS FISCAL REGIONAL

4.1. Introducción: El nivel provincial también es escenario de la crisis fiscal general

El terreno fiscal es un campo de expresión de la crisis de la reproducción ampliada del capital y a la vez un canal para evitarla y dilatarla. Como tal, la crisis fiscal POSEE UNA UNIDAD INDISOLUBLE dentro de las formaciones nacionales en las cuales el modo de producción capitalista es dominante. Sin embargo, no obstante su origen singular, la crisis fiscal reviste rasgos diversos y ocasiona consecuencias políticas y económicas particulares según EL NIVEL en el cual se concreta. Más aún, las contradicciones de las finanzas públicas en cada nivel estatal gozan, al igual que las ramas de un árbol, de relativa autonomía frente a las otras ramas o aparatos del Estado y pueden llegar a tener, coyunturalmente, una razón de ser, un espíritu independiente del alma del conjunto. De allí que, en apariencia, parecería que no hubiera una crisis fiscal ni una crisis de la producción sino que múltiples y autónomos malestares presupuestales, animados por impulsos diferentes y absolutos se estuvieran produciendo en los distintos niveles oficiales.

El anterior panorama caótico, configurado en torno a las evidencias más superficiales, respalda, paradójicamente, la presentación técnico-neutral de la crisis fiscal. Mediante esta construcción teórica empirista se infiltra la idea de que existen algunos órganos enfermos dentro de la anatomía estatal y de que cada uno de ellos debe ser curado con medicinas y dosis específicas. Así se desintegra la raíz común de la crisis y se purifica el fango de las contradicciones capitalistas de las luchas de clases que le sirven de alimento. En contraposi-

ción con esa perspectiva, aquí se mantendrá la visión integral de la economía y del Estado y, en consecuencia, se buscará la especificidad de las contradicciones regionales de las finanzas públicas dentro del triple género de incompatibilidades e insuficiencias descritas en los capítulos anteriores: la persistencia del gasto público improductivo, el permanente desbalance entre los sectores público y privado y, sobre todo, la contribución del gasto público a la **intensificación** de la baja tendencial de la tasa de ganancia en el largo plazo.

A continuación se plantea críticamente la principal vertiente explicativa de la crisis fiscal regional en las finanzas públicas tradicionales y se avanza en la elaboración de una tesis alternativa. Como se verá, la explicación burguesa no trasciende el problema del desbalance provincial entre ingresos y egresos y, por tanto, no puede unificar la crisis en el seno del aparato estatal ni en el núcleo de la producción capitalista. De ella participan, no obstante sus insuficiencias y su papel en la ocultación de las contradicciones de clases, algunos desprevenidos marxistas imbuídos por la economía burguesa. La construcción alternativa busca descifrar el trasfondo de luchas de clases velado por la presentación fragmentaria de la intervención pública a nivel regional.

4.2. La explicación burguesa de la crisis fiscal regional: la desigualdad entre ingresos y egresos debida a los obstáculos a la libre movilidad de fondos públicos entre los distintos aparatos del Estado y a la falta de flexibilidad de las fuentes de ingresos regionales

Al igual que lo que ocurre con el nivel nacional, la explicación dominante en la rama de las finanzas públicas confunde la crisis fiscal con la propensión al déficit en los tesoros departamentales y municipales e imputa esta propensión a los factores más obvios e inmediatos. Estos factores pueden

agruparse, desde el punto de vista de las entradas, en la baja elasticidad-ingreso de los recaudos tributarios regionales y en las barreras políticas, legales o simplemente costumbristas(1) que impiden la asignación de nuevas fuentes de ingresos corrientes a las provincias y dificultan la contratación de créditos y el otorgamiento de transferencias de parte del gobierno nacional. Desde el punto de vista de los egresos, se cita la creciente demanda de bienes y servicios públicos suministrados por las entidades territorialmente descentralizadas.

Se trata, pues, de un esquema fundamentalmente contable, rodeado de elaboraciones teóricas superficiales, aunque impregnadas siempre de una cierta sofisticación matemática-terminológica. Una vez inmersos en la simplificación de la contraposición entre los ingresos y los egresos, sólo cabe a los teóricos burgueses interpretar las políticas oficiales como contribuyentes o no a la restauración del equilibrio entre los dos lados de la doble columna y proponer soluciones encaminadas a aliviar la desproporción entre ellos.

En este empeño adoptan una posición contradictoria: por una parte pretenden mantener la división artificial del Estado en distintos niveles y preservar el principio de la "autonomía local", mientras que por la otra quieren romper la rígida compartimentalización institucional que divide al conjunto del tesoro público y que agudiza las protuberancias del cáncer deficitario en algunos de los aparatos oficiales. Y es que esta contradicción tiene unas raíces materiales (político-económico-ideológicas) insalvables: el capital monopolista debe respetar los márgenes históricos de la autonomía regional para asegurar la cohesión del bloque de clases dominantes y para reproducir los ideales democrático-burgueses de la participación. Al mismo tiempo, esta fracción del capital demanda la reducción de la independencia institucional y exige un mayor grado de unificación y centralización de las decisiones fiscales.

A continuación se presenta una síntesis de las principales tesis explicativas de las restricciones que pesan sobre los ingresos públicos regionales, de la elevación del gasto en estos niveles y de las nuevas tendencias en materia de financiación de las entidades provinciales. Se concluye esta sección con una presentación crítica de las versiones “de izquierda” de las tesis burguesas.

4.2.1. Las hipótesis sobre el estancamiento relativo de los ingresos públicos regionales

No es el propósito de este aparte hacer una presentación exhaustiva de los ingresos públicos regionales en cada uno de los países capitalistas occidentales. No solamente no se cuenta con el material empírico necesario para ello sino que, más importante aún, se juzga irrelevante tal ejercicio de erudición. Para los efectos de este trabajo basta observar que hay países en los cuales el déficit fiscal regional y las desigualdades entre las provincias son problemas crónicos y agudos (2) mientras que otros han logrado una relativa superación de los déficits anuales y de las desigualdades regionales (3). Se sabe también que las estructuras fiscales regionales difieren de país a país y de región a región y que, por ende, resulta casi imposible hacer generalizaciones en este campo (4).

El objetivo de estas líneas es ilustrar EL TERRENO TEORICO en el cual se mueven las hipótesis de la economía burguesa sobre las principales fuerzas de reestructuración de las finanzas regionales. Aunque cada reestructuración puede implementarse mediante diversos caminos (lo cual depende de las tradiciones, del tipo de economía, etc.) y cada provincia y país puede encontrarse en distintas etapas de desarrollo que van desde la gestación hasta el pleno desarrollo y el agotamiento de la estrategia del equilibrio, las fuerzas

motrices son fundamentalmente comunes a todo el mundo capitalista occidental y es respecto de ellas que se predica la diferencia de entendimientos entre los autores burgueses y los autores marxistas. De allí que se haya juzgado suficiente citar solamente algunas de las principales interpretaciones dominantes en cuanto al estancamiento de los ingresos regionales.

4.2.1.1. La baja elasticidad-ingreso de las percepciones tributarias provinciales y principalmente del impuesto predial

El impuesto predial venía siendo la mayor fuente de recaudos tributarios en los niveles descentralizados de la administración pública desde épocas pretéritas. En los últimos lustros su soberanía ha venido siendo cuestionada por los impuestos a las ventas en los niveles municipales y departamentales (o estatales, cantonales, etc., según la denominación dada en cada país a este nivel intermedio) y por el desarrollo avasallador de las tasas por servicios públicos, estas últimas principalmente al nivel municipal o local (5). Por esta circunstancia los análisis sobre, el impuesto a la propiedad de la tierra o predial constituyen un buen ejemplo de las tesis burguesas sobre la relativa parálisis de los recaudos regionales.

Los economistas suelen sostener posiciones contradictorias frente al impuesto predial: de una parte todos censuran su baja elasticidad-ingreso y se ocupan de imputarla a las deficiencias de las técnicas administrativas en el avalúo de los inmuebles y a la falta de una correspondencia directa entre este tributo y el crecimiento del producto nacional. El impuesto predial, se dice, crece más en función del desarrollo urbano y del incremento poblacional que de los avances de la producción (6). De otra parte, los autores no dudan en recomendarlo como una exacción propia de "la naturaleza

del municipio” y, como tal, garante de la autonomía fiscal local. Además, ponderan la estabilidad de sus recaudos y su adaptación a todo tipo de municipio independientemente de su tamaño. Cuando se lo juzga insuficiente se propone sustituirlo progresivamente por formas elementales del impuesto a la renta o del impuesto a las ventas; cuando se recuerdan sus méritos se postula su preservación y la “modernización” de su administración (7). La paradoja se explica en razón del enfoque eminentemente contable que anima a los investigadores de las finanzas públicas. Por fuera de este enfoque y de sus finas argumentaciones se puede llegar a entender que el impuesto a la propiedad raíz es el objeto de una doble lucha de clases que determina su insuficiencia frente a las crecientes demandas que el capital monopolista plantea al aparato público. De una parte es uno de los escenarios de lucha entre el capital industrial y los propietarios de la tierra y las capas y fracciones que les están aliadas (capital bancario principalmente). Como tal, no puede ser abandonado enteramente por el capital productivo, que no se resigna a partir con los propietarios una parte de la plusvalía social; pero tampoco puede ser incrementado a su antojo dado el poder político de los poseedores de la tierra dentro del bloque del poder. De otra parte, el impuesto predial, al igual que los demás impuestos, es un terreno de lucha entre la burguesía y el proletariado en torno al nivel de vida de las clases trabajadoras. Así por ejemplo, en los Estados Unidos, el importante papel del impuesto predial en la financiación de los gobiernos locales y la rigurosa jerarquización de los sectores residenciales urbanos aseguran una desigual distribución de los servicios entre la burguesía, la pequeña-burguesía, el proletariado industrial, los desempleados, etc. (8). De allí que no sea facultativo del Estado suprimir o elevar el tributo sobre la tierra.

Dicho de otra manera, la “anarquía” de la deuda regional se opone a la centralización de la administración monetaria y amenaza con agravar el ya inestable equilibrio entre las necesidades crediticias del capital privado y del gobierno y la necesidad de mantener la creencia en el valor de la moneda y en el papel del dinero en la circulación de mercancías. Con el aditamento de que el endeudamiento de las entidades descentralizadas no siempre está dirigido a atenuar los costos de capital constante o de capital variable que acosan las tasas de ganancia de la producción monopolista avanzada.

Existe, pues, una permanente contradicción entre la independencia fiscal de las unidades administrativas y las tendencias a unificar los criterios del presupuesto público. Los Estados se han mostrado incapaces para resolver soberanamente este punto por cuanto la autonomía estatal se encuentra condicionada por el balance de poder entre las distintas clases y fracciones.

El capitalismo asegura el desarrollo desigual de las regiones y la heterogénea composición de las capas y fracciones dominantes. La división regional recubre entonces un conflicto de clases (y sólo en apariencia de regiones) que se libra, entre otros terrenos, en torno a la estructura presupuestal: de una parte las fracciones hegemónicas del capital propugnan la centralización de la “política monetaria” (10), la canalización del crédito público y privado hacia sus propias necesidades y el mantenimiento del papel de equivalente general que desempeña el dinero en la circulación y por ende en la reproducción del capital (11). De otra parte, los sectores atrasados (no-hegemónicos) de la burguesía, los propietarios de la tierra y las fracciones capitalistas que les están aliadas buscan hacer valer su peso específico dentro de los aparatos regionales e impulsan una desviación de las directrices crediticias-fiscales trazadas por el gobierno central.

El crédito es un elemento esencial a la reproducción ampliada del capital. Pero, al mismo tiempo, el crédito revive y acentúa la contradicción entre las funciones de medida de valor y de instrumento de cambio propias de la moneda. De allí que el crédito sea necesariamente “un bien escaso” (limitado por la capacidad real de producción de la economía) y objeto de disputa entre las capas y fracciones dominantes. La presentación burguesa de las contradicciones de la deuda pública regional nubla, bajo las apariencias técnico-neutrales de la necesidad del balance fiscal regional o —lo que es su contraparte— del balance monetario/fiscal nacional, los verdaderos determinantes sociales de las políticas de endeudamiento en las provincias.

4.2.1.3. La capacidad de imposición de tributos en los niveles regionales se encuentra subordinada a los niveles superiores

También se suele citar, como factor explicativo de la asimetría entre los ingresos y los egresos públicos regionales, la circunstancia de que los departamentos están sujetos a la Nación y los municipios a la Nación y a los departamentos en lo que a posibilidad de establecer nuevas bases gravables se refiere. Esta subordinación, en presencia de una avasalladora expansión de los “bienes de consumo colectivo” atendidos por las entidades territorialmente descentralizadas estaría dando lugar a la inelasticidad de los ingresos públicos regionales y a una propensión estructural al déficit fiscal en las provincias. Además, se piensa que la vigencia de esta rigidez sólo es suspendida cuando los levantamientos urbanos amenazan la estabilidad política y coaccionan a los niveles superiores del Estado a permitir la aparición de nuevas fuentes de ingresos en los territorios. De esta manera se explica el crecimiento de los ingresos corrientes de los departamentos y los municipios en forma de saltos más o menos irregulares.

Tres grupos de argumentos justifican las limitaciones constitucionales y legales a la soberanía impositiva de los niveles regionales. A su vez todos ellos son respondidos por una contra-argumentación de índole “pragmática” que busca imprimir mayor flexibilidad a los reajustes fiscales intra-estatales y atenuar así las inclinaciones estructurales al déficit presupuestal regional. Ellos son:

a) La coordinación central de las bases gravables es indispensable para evitar la doble tributación. Este razonamiento ha sido desmentido por numerosas instancias empíricas: en primer lugar, la soberanía impositiva de la Nación no se manifiesta solamente en la asignación de bases gravables a cada nivel territorial sino también en la regulación de las tarifas propias de cada tributo y en cada nivel (12). En segundo lugar, el principio de la no-doble tributación ha sido quebrantado tantas veces que su defensa no ocupa en la actualidad más que a las mentes puramente especulativas. Así, es conocida la discusión sobre la doble tributación en el caso del impuesto a la renta sobre las sociedades y sobre los socios.

El principio de la no-doble tributación surgió como resultado de la pugna entre el poder local y el poder central durante la conformación de los Estados Nacionales. En esta época de transición, dicho principio garantizaba una rígida distribución del poder fiscal entre el centro y la provincia. Tal puede haber sido el sentido de la distribución de las competencias impositivas establecidas en las constituciones colombianas del siglo pasado, incluyendo el obsoleto capítulo de 1886 sobre bienes y rentas de los departamentos que continúa rigiendo formalmente en la actualidad. Pero hoy en día nadie discute que la exclusividad de la soberanía tributaria resida en el nivel nacional y, por el contrario, se observa una **tendencia a ampliar los márgenes de autonomía fiscal de los niveles descentralizados DENTRO DE LAS PAUTAS GE-**

NERALES TRAZADAS POR EL NIVEL CENTRAL Y BAJO SU COORDINACION GENERAL. Así, las limitaciones de las constituciones estatales norteamericanas a la capacidad impositiva municipal versan principalmente sobre el impuesto predial y no afectan las nuevas y más elásticas fuentes de ingresos locales tales como los impuestos generales sobre las ventas o sobre la renta estatuidos ya en la mayoría de los estados de ese país (13). De la misma manera, las arcacias normas del Código de Régimen Político y Municipal de Colombia (Ley 4 de 1913), que indicaban taxativamente los tributos susceptibles de ser creados en las regiones, han sido progresivamente relajadas por una serie de normas posteriores que rehabilitan parcialmente la capacidad impositiva de las entidades territorialmente descentralizadas y les conceden, particularmente a las grandes urbes, un marco más amplio para sus políticas fiscales (14). En el mismo sentido, las autorizaciones constitucionales y legales concedidas a los departamentos y municipios para crear empresas o establecimientos públicos con patrimonios autónomos contribuyen también a aliviar las rígidas cortapisas vigentes otrora (15).

Se está, pues, en presencia de nuevas tendencias en las relaciones fiscales inter-gubernamentales, tendencias que abandonan el principio de la no-doble tributación y que, por el contrario, reviven (siempre subordinadamente) las facultades provinciales de imposición de tributos, tasas y contribuciones. Estas nuevas tendencias son más notorias en las grandes ciudades y, sin lugar a dudas, elevan sus posibilidades financieras y contribuyen a atenuar el déficit presupuestal ocasionado aparentemente por el gigantesco desarrollo de los servicios públicos asignados a las urbes capitalistas.

b) Una segunda justificación de las retriicciones a la capacidad fiscal de los departamentos y los municipios sostiene que de no existir una tributación igualitaria entre las

regiones de un mismo país, centralmente establecida, la desigualdad impositiva contribuiría a reproducir y a extender la desigualdad regional, ya fuera porque la ausencia de exacciones atraería a numerosos capitales o porque, por el contrario, dejaría a ciertos tesoros sin recursos para atender las "necesidades del desarrollo económico".

Indudablemente, la resistencia de algunas regiones a las políticas impositivas centrales fue un mecanismo de defensa practicado por los poderosos locales renuentes a aceptar la dominación del capital a través de la monetización de la economía, de la unificación del mercado y de la transferencia inter-sectorial de valor conducida por la mediación estatal. Pero las presiones y las orientaciones actuales siguen rumbos enteramente diferentes: los grandes centros urbanos permanecen ávidos de recaudos tributarios y se valen de todas las posibilidades de exacción a su alcance. Las regiones atrasadas, por el contrario, carecen de las realidades económicas indispensables para crear impuestos de alto rendimiento y, a la inversa de lo sostenido por el argumento anterior, son objeto de exenciones tributarias y estímulos fiscales de todo tipo ordenados por el gobierno central (16).

Puede decirse, entonces, que antes que la igualdad tributaria regional, la intervención del gobierno central está garantizando la desigualdad fiscal entre las provincias y que esta intervención, en vez de apuntar al vencimiento de la resistencia de sectores no-capitalistas locales a la tributación, tiende a mitigar el desarrollo económico desigual generado y reproducido por el mismo modo de producción capitalista. La argumentación de la equidad fiscal regional cumple, en la época actual, el papel de ocultar esta ley incontestable e insuperable del desarrollo desigual y combinado bajo el ropaje de un avance lineal de todas las regiones hacia un grado común de producción y de bienestar. La política fiscal no es el verdugo sino el instrumento de consuelo de las zonas atrasadas de los países capitalistas (17).

c) Un tercer género de razones para la unificación de la soberanía fiscal sostiene que solamente el gobierno central puede garantizar un régimen tributario progresivo (el que grava más que proporcionalmente los más altos ingresos o la mayor riqueza) o cuando menos proporcional. Aunque este argumento se acerca más al problema de la lucha de clases en la región (por cuanto sugiere el problema de las clases—apoyo, el interés del capital en la participación estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo y la disputa entre clases y fracciones dominantes sobre la transferencia de renta, interés o ganancia al sector público), es formulado bajo la falaz apariencia de un gobierno central paternalista o neutral lo que equivale a negar que la tributación constituya un campo más de lucha entre el capital y el trabajo por la tasa de explotación (18).

d) Los autores más pragmáticos se separan de las especulaciones discutidas hasta ahora y proponen una supervisión general por los niveles superiores del gobierno y un cuadro más o menos amplio dentro del cual puedan operar libremente los departamentos y los municipios con miras a controlar las tendencias estructurales al déficit de sus finanzas. Aunque esta posición recoge evidentemente las tendencias dominantes en la época, oculta también, bajo el halo tecnicista del balance presupuestal, las razones histórico-materiales de las modificaciones en esta materia.

4.2.1.4. Las transferencias del gobierno central deben ser programadas previamente, deben tener destinación específica y deben ser complementadas localmente

Además de las limitaciones que encierran las fuentes y los ingresos tributarios y que reducen las posibilidades crediticias de departamentos y municipios, la Nación también es reticente a incrementar ilimitadamente las entradas de estas entidades o a compensar irrestrictamente sus déficits. Aun-

que el gobierno central interviene cada día más en la financiación de ciertos servicios públicos a través de “participaciones”, “transferencias”, ayuda complementaria, financiación directa de los programas de salud y educación, etc., esta intervención está circunscrita a los gastos que tocan con la reproducción de la fuerza de trabajo o con la creación de condiciones de producción y, en todo caso, requiere siempre de una participación complementaria de los fiscos regionales (19). Además, las autoridades financieras centrales se oponen a que la Nación se encargue de compensar las deficiencias presupuestales imprevistas e irregulares en que incurren con frecuencia los tesoros públicos departamentales y municipales.

Si bien las doctrinas burguesas sobre las finanzas públicas regionales presentaban algunos puntos de controversia interna en cuanto a los temas anteriores, todas ellas cantan al unísono en materia de colaboración entre la Nación y las entidades territoriales: hay que preservar la autonomía local y hay que garantizar un mínimo de servicios en departamentos y municipios pero hay que exigir “responsabilidad” a los contribuyentes y a los gobiernos provinciales. Para estos efectos, todos los investigadores se empeñan en diseñar medidas que aseguren la previsibilidad de los ingresos y los gastos locales y, sobre todo, la efectiva destinación de los recursos nacionales y regionales a las finalidades respaldadas por el gobierno central. Así, en los Estados Unidos, aún los más amplios programas de transferencia federal a las regiones, conocidos como “general revenue sharing programs”, contienen siempre restricciones y regulaciones a través de las cuales se imponen las políticas de Washington (20). Como los gobiernos estatales y locales encuentran mecanismos para desatender las directrices centrales, ya sea desviando los fondos federales de sus propósitos originales o empleando éstos correctamente pero trasladando los fondos propios que anteriormente destinaban a tales propósitos a finalidades de

interés predominantemente local o concediendo un alivio tributario a sus súbditos, los autores han concebido una serie de mecanismos “técnicos” tendientes a garantizar la efectiva asignación de los recursos federales y regionales a las prioridades seleccionadas por el gobierno central. Han sugerido, entre otros, supeditar el traslado de dineros federales al “esfuerzo tributario” de cada jurisdicción, cualificando estos esfuerzos de acuerdo con la capacidad regional de contribución.

La propuesta lopista de una reforma al régimen fiscal departamental y municipal colombiano se sitúa dentro de la misma perspectiva: pretende proteger el tesoro nacional de todas las irregularidades e imprevisiones de los fiscos regionales y, al mismo tiempo, busca exigir “responsabilidad” presupuestal a estas entidades. La responsabilidad es entendida no solamente como la vigilancia del equilibrio entre los ingresos y los egresos sino también como la creciente participación de los fondos públicos descentralizados en las tareas señaladas por la racionalidad del gobierno central. Para López Michelsen la reforma constitucional de 1968 “contiene la primera respuesta a la causa regionalista” (21) pero resultó insuficiente por cuanto en la práctica los presupuestos departamentales y municipales siguieron siendo impotentes para atender las demandas de servicios públicos, dado que unos y otros malgastaron los fondos del situado fiscal y de la participación en el impuesto nacional a las ventas:

“En qué consistiría entonces una reforma? En dotar de los medios económicos a toda entidad que tenga la obligación de prestar un servicio, particularmente los servicios públicos y no tener estos fiscos paupérrimos, incapacitados para responder a los reclamos regionales. . . ” (22).

“La asignación de los recursos adicionales a los departamentos, contemplados en la reforma de 1968, ha debido acompañarse de normas rígidas, también de carácter constitucional, que obligaran a las respectivas entidades a encauzarlas hacia su mejor aprovechamiento, taponando todas las vías de escape. Paradójicamente. . . resulta que estos recursos, destinados a la educación y a la salud, han servido en muchos casos para liberar en los respectivos presupuestos las sumas que antes se destinaban a tales fines. . . El anhelo de acrecentar los recursos destinados al mejoramiento de la calidad de la vida, en forma de salud y de educación, se ha reducido a incorporar en los presupuestos departamentales los nuevos fondos, provenientes del situado, como recursos destinados a educación y salud, mientras que las partidas que antaño se señalaban para tales fines van a aumentar los presupuestos de las dietas y viáticos de diputados. . . y otros menesteres semajantes” (23).

Por eso no sería de extrañar que los mecanismos finalmente adoptados por la Asamblea Constituyente para regular las relaciones fiscales Nación-Región incorporaran algunos de los sistemas de traslado de fondos y de supervisión de su empleo desarrollados por el gobierno federal norteamericano. Por lo pronto se ha pensado ya en aprovechar la calidad de agentes del gobierno central que tienen los gobernadores para hacer de ellos unos núcleos de tutela, de planificación y de coordinación de las tareas de reproducción de la fuerza de trabajo y de provisión de condiciones de producción a cargo de los municipios, según las directrices trazadas desde Bogotá (24). Las presentaciones burguesas coinciden, pues, en la necesidad de lograr un equilibrio técnico-político entre una mínima homogeneización de la calidad y la cantidad de los servicios públicos regionales y del nivel de vida de las clases trabajadoras, por una parte, y la indispensable racionalización y planeación del gasto público descentrali-

zado y la colaboración del esfuerzo tributario local, por otra. Esta presentación no es en sí misma falsa sino que, al asumir tales objetivos como "naturales", imprime un carácter ahistórico a la explicación. La "explicación" se convierte en una mera descripción. En realidad, desde un punto de vista histórico debe reconcerse: a) el avance del capital monopolista en los aparatos regionales que venían constituyendo un núcleo de agenciamiento de sectores atrasados; b) la necesidad que esa misma fracción del capital tiene de la participación pública en la reproducción de la fuerza de trabajo; c) la necesidad política, común a todas las clases dominantes, de ofrecer algún mínimo de servicios urbanos a los miembros del excedente relativo de población con miras a detener su migración hacia los centros metropolitanos y sus formas urbanas de lucha (25).

El análisis del presidente López Michelsen sobre la evolución económico-legal de los fiscos regionales y de las relaciones fiscales Nación-Región en Colombia, es un ejemplo típico de esas presentaciones formales y ahistóricas a las cuales se hacía referencia. Allí se dice que el problema de la organización institucional descentralizada del país proviene de una imprevisión "técnica" (y no política) de la Constitución de 1886 que no pudo anticipar la quiebra futura de los fiscos regionales. Los desarrollos tributarios del presente siglo habrían negado la autonomía local que él pretendería rescatar con la propuesta de una nueva reforma a la Carta (26). El proyecto de convocatoria de una Asamblea Constituyente apuntaría entonces a fortalecer las regiones y a garantizar un mínimo de unificación social-fiscal nacional. Como si la crisis fiscal de hoy tuviera el mismo origen que la de hace un siglo y como si los últimos cien años no hubieran cambiado radicalmente la composición de clases del país! La misma perspectiva es compartida por quienes piensan que hoy, al igual que hace cien años, se está planteando el problema de la consolidación del Estado Nacional confrontado por

Arboleda, por Núñez y por Reyes!

4.2.2. Las hipótesis sobre el crecimiento relativo de los gastos públicos regionales

Algunas de las funciones tradicionalmente atribuídas a las entidades territorialmente descentralizadas presentan un crecimiento mayor que otras de las realizadas al mismo nivel y aún superior al de la mayoría de las funciones atendidas por el nivel nacional. Así ocurre generalmente con las partidas destinadas a educación, salud y bienestar social. Las explicaciones burguesas sobre el extraordinario desarrollo de estos quehaceres gubernamentales oscila entre la soberanía del consumidor y su mayor valoración marginal de los llamados "bienes superiores" a medida que se eleva el nivel de vida, de una parte, y la intervención soberana del Estado para impulsar el desarrollo económico y la distribución del ingreso con miras a superar la ciénaga del subdesarrollo, de otra. En realidad, uno y otro tipo de explicación no son más que las dos caras de la misma moneda: por el lado micro-económico se propone un mundo de sujetos libres e iguales que determinan autónomamente su consumo de acuerdo con los libres designios de su voluntad; por el lado macro-estatal se pone a funcionar a los individuos como señores absolutos, participantes de un contrato social que condensa en el Estado la representación de los deseos generales.

Ahora bien, el incremento avasallador de esta parte del gasto público departamental o municipal, en presencia de un estancamiento relativo de los ingresos de estos niveles administrativos, ha dado lugar a la caracterización de la crisis fiscal regional como una crisis de desproporción entre ingresos y egresos, una deficiencia fiscal o "fiscal gap" ocasionada por la desigualdad estructural entre la base tributaria y las necesidades regionales ("tax base" vs. "social needs" dicen los autores anglosajones, líderes en esta materia). El socorro

que presta el nivel nacional a través de auxilios y participaciones es entendido entonces como una operación técnica encaminada a restablecer el balance contable.

Concedida de esa manera, la crisis fiscal tendrá diferentes manifestaciones según se trate de departamentos o municipalidades con más o menos grandes aglomeraciones urbanas. Las dimensiones mismas de las pequeñas ciudades o de las zonas poco pobladas imponen restricciones a los servicios que pueden ser financiados y manejados autónomamente a nivel local. En consecuencia, una buena parte de las crecientes funciones regionales debe ser atendida directamente por la Nación o debe realizarse mediante la reunión de varias entidades en "asociaciones de municipios", distritos municipales, "distritos especiales", "áreas metropolitanas", "consejos regionales de gobierno", "distritos escolares", etc., que hacen de la administración pública regional una enmarañada red de instituciones superpuestas. La proliferación de estas últimas modalidades organizacionales busca configurar un mapa administrativo donde cada subdivisión pueda acometer las grandes obras demandadas por los servicios de salud, educación, energía, acueducto, etc. y pueda beneficiarse de las economías de escala que les son propias. Busca también que algunos municipios vecinos se beneficien de las "externalidades" generadas en las poblaciones más grandes (los "spill-overs" de que hablan los anglosajones) y, eventualmente, que participen en la financiación de los costos asumidos por éstas (27).

Distintas son las manifestaciones en las grandes ciudades. El gigantismo urbano ocasiona los problemas "de los grandes números" o de deseconomías de escala que se pretende combatir mediante la redistribución del espacio y la reasignación de competencias en entidades tales como las "ciudades dentro de la ciudad", el impulso de nuevos "polos de desarrollo", el fortalecimiento de los "suburbios", la crea-

ción de “alcadías menores”, etc. Pero, además, los grandes núcleos urbanos son asiento de masas de desempleados y subempleados que no solamente poseen una casi nula capacidad tributaria sino que también plantean mayores exigencias al gasto público. De una parte requieren mayores “esfuerzos” estatales para colocarlos en condiciones de igualdad con el nivel de vida de los trabajadores activos; de otra parte las grandes urbes deben dedicar una buena parte de sus recursos a la subordinación de las luchas específicas de este excedente relativo de población: la policía, las cárceles, los reformatorios, etc., como mecanismos de control de la lucha criminal por alcanzar el mínimo de subsistencia. Ciertamente, la actividad delictiva se atenuaría si se implementaran ambiciosas políticas de empleo. Pero esta posibilidad es muy limitada para los departamentos y municipios que, aquejados por un desbalance fiscal estructural, se ven constreñidos a reducir sus gastos “burocráticos” o “ineficientes”.

Toda la presentación burguesa de las tendencias del gasto público regional y de la propensión al “gap” fiscal en este nivel es altamente sugestiva. No cabe duda de que contiene una descripción de LAS MANIFESTACIONES del problema y propone algunos paliativos y tranquilizantes. Sin embargo, deben puntualizarse nuevamente sus insuficiencias y sus ocultaciones:

a) Las apariencias técnico-presupuestales de que se reviste la explicación nublan la naturaleza específica de la ciudad y del desarrollo urbano capitalistas. El encuadramiento del problema dentro de un marco predominantemente fiscalista vela la naturaleza histórica y la explicación de clase de la crisis en razón del interés del capital avanzado en la participación pública en la reproducción de las clases trabajadoras y del interés del conjunto de clases dominantes en la subordinación de las luchas criminales y de las luchas urbanas en general.

b) Como la dificultad es fundamentalmente técnica, es posible encontrar para ella una solución igualmente técnica. De esta manera se sustituye la permanencia de la contradicción por el transitorio desajuste contable.

c) Finalmente, el problema regional parece pertenecer exclusivamente al campo de intervención estatal y, como tal, parece regirse por normas distintas a las del mercado y de la competencia. Bajo esta apariencia se oculta la integración de la producción pública y la privada y se desvirtúa enteramente la naturaleza de la llamada crisis fiscal: **LA CRISIS FISCAL NO ES UNA CRISIS DE LAS FINANZAS PUBLICAS SINO LA EXPRESION ESTATAL DE LA CRISIS DE ACUMULACION DEL CAPITAL PRIVADO.**

4.2.3. Breve esquema de las nuevas tendencias en materia de financiación de las entidades provinciales. La insuficiencia y el verdadero impacto de las estrategias fiscales-regionales

Recapitulando y sintetizando lo dicho anteriormente, puede decirse que las estrategias estatales frente a la nueva crisis fiscal regional son:

- a) La creación de impuestos sobre la renta (generalmente de una sola tarifa o “proporcionales”) o sobre las ventas en los departamentos y municipios.
- b) La extensión de los precios, mecanismo de regulación de la producción privada, a los servicios públicos urbanos, especialmente en las grandes ciudades, mediante las llamadas “tasas” cobradas generalmente por “instituciones descentralizadas” dentro del nivel regional. **La generalización de las tasas no depende de razones técnicas (tales como la aplicabilidad del principio de exclusión (28) sino que está indisolublemente ligada a las luchas urbanas de trabajadores y de-**

empleados. La ampliación del sistema de tasas corresponde entonces a una situación de desorganización de las clases populares y ha demostrado ser un eficaz instrumento alternativo a la imposición tributaria, especialmente en épocas de fuerte resistencia obrera a las alzas impositivas. La circunstancia de que los autores recomienden atenuar la ley de hierro de la distribución de los servicios de acuerdo con los precios de mercado, ya sea a través de sistemas diferenciales de tarifas o mediante subsidios centrales a las empresas públicas que venden por debajo de sus costos (29), no infirma esta observación sino que la reitera.

Además, las “tasas” son un expediente efectivo para rechazar las reivindicaciones urbanas de las clases trabajadoras por cuanto se las presenta como el único artificio viable para proveer servicios que no pueden ser atendidos por el deficitario presupuesto local.

Finalmente, la lógica de las tasas es una poderosa herramienta de reproducción de las ideas dominantes por cuanto reivindica la “eficacia” del mercado, la atomización de los individuos, la imposibilidad de auto-abastecerse mediante la producción colectiva de valores de uso, etc., y por cuanto se restringe la intervención paternalista del Estado en los “bienes públicos” y en los “bienes mixtos” (parcialmente públicos, parcialmente privados) a los casos de monopolios naturales, de economías de escala, de externalidades, de “preferencias no reveladas” a través de los precios, es decir, a casos en los cuales “la evaluación social” exige que la financiación obedezca al principio de la “capacidad de pago” y no a la “contribución según el beneficio”.

c) Se destaca también la ampliación de los auxilios nacionales a los niveles descentralizados, ampliación que ha estado destinada fundamentalmente a garantizar el nivel mínimo de salud y educación alcanzado por las clases trabaja-

doras. Cuando las transferencias nacionales han resultado insuficientes se ha observado un inusitado crecimiento de la deuda departamental y municipal.

d) Finalmente, se aprecia una reestructuración de los niveles administrativos descentralizados, particularmente a través de una redefinición de los espacios de competencia. Esta reestructuración apunta hacia la homogeneización del consumo de bienes-salario provistos por el Estado pero, como queda dicho, es permanentemente contrarrestada por el desarrollo desigual esencial al capitalismo.

Se está, pues, en presencia de una compleja estrategia fiscal-espacial que es juzgada suficiente por los autores burgueses. En sus consideraciones no aparecen la crisis de acumulación del capital, ni la naturaleza contradictoria de la intervención pública, ni la esencial jerarquización del desigual desarrollo urbano capitalista. Si reconocieran estos factores tendrían que admitir que la crisis fiscal, por ser apenas una manifestación de los obstáculos a la reproducción ampliada del capital, **ESTA PERMANENTEMENTE PRESENTE EN EL ESTADO CAPITALISTA DEL ESTADIO MONOPOLISTA**. Su visibilidad puede atenuarse mediante soluciones "técnicas" (que siempre obedecen a reajustes políticos) y su intensidad puede paliarse por algún tiempo (mientras se manipula el crédito o se disfruta de excepcionales y aleatorias condiciones de mercado) pero sus gérmenes estarán fortaleciéndose constantemente. Hoy pueden atacar la estructura regional y mañana afectarán al conjunto del Estado.

En consecuencia, el significado ideológico-político de las sutiles disquisiciones burguesas sobre la crisis fiscal-regional hay que encontrarlo en un terreno diferente al de la neutralidad instrumental. Su verdadero papel reside en la ocultación de los conflictos entre clases sociales. Esta ocultación toca con los mecanismos de extorsión de la fuerza de tra-

bajo y de elevación de la plusvalía pero también con los conflictos internos de las clases dominantes que FRECUENTEMENTE RECUBREN A LOS PRIMEROS Y LLEGAN INCLUSO A OCUPAR EL LUGAR PRINCIPAL DENTRO DE LA LUCHA FISCAL—INSTITUCIONAL.

El caso colombiano es ilustrativo del oscurecimiento ideológico de esta superposición de luchas de clases. Ciertamente, toda la verborrea económica sobre la crisis fiscal se emplea para contrarrestar las luchas reivindicativas urbanas y para integrar a las clases populares dentro de los objetivos del Estado. Allí se propone al equilibrio fiscal-monetario como una meta de interés común a todas las clases sociales y se vincula a los trabajadores al esquema disciplinario indispensable para mantener el equilibrio (30). Pero, paralelamente al conflicto entre el capital y el trabajo, el capital avanzado busca trasladar a otras clases y fracciones dominantes la carga de la financiación del nivel de vida de las clases trabajadoras, de la subordinación de las luchas urbanas, y de la creación de las condiciones de producción necesarias para la producción monopolista.

Las misiones extranjeras venían proponiendo la preservación de municipios y departamentos pero condicionando su autonomía fiscal a una “tutela” nacional que garantizara un mínimo de servicios en salud, educación, vías públicas y otras obras de “infraestructura” (31). Sus sugerencias apuntaban hacia una cierta racionalización del régimen de transferencias que fragmentariamente se había venido consolidando en el país a lo largo de este siglo. Con la reforma constitucional del 68 se dio un paso adelante en la sistematización de las transferencias de la Nación a las regiones mediante la creación de mecanismos que buscaban habilitar financieramente a los departamentos y municipios para cumplir con las funciones educativas y de salud que les habían sido asignadas. En cuanto fortalecía los fiscos regionales, podía decirse que la reforma Lleras devolvió auto-

nomía a la provincia.

El actual gobierno de López ha juzgado insuficiente la reforma Lleras. Para López es indispensable garantizar la efectiva aplicación de las normas del 68 y, más que ésto, exigir a los departamentos y municipios una contribución local en la atención de la salud y la educación. Pero también puede López estimular la solidaridad de los intereses locales afirmando que su propuesta devuelve al municipio su autonomía, en el sentido de que, una vez asimiladas localmente las metas nacionales en los campos de la salud, la educación y aún las obras de infraestructura, y asegurada su participación financiera en la atención de tales funciones, se velará un tanto la tutela del gobierno central sobre las regiones(32).

Se tiene, pues, que tanto en la estrategia Lleras Restrepo como en la propuesta por López Michelsen se recurre a la idea de que las reformas restablecen la autonomía local y se las reviste de un carácter técnico-fiscal. Una y otra son esfuerzos de sistematización de tendencias anteriores (33) que chocan con la resistencia de clases dominantes distintas a las monopolistas que se han aferrado a las entidades descentralizadas y han establecido allí su foco de especial influencia. Una y otra obedecen a los innumerables reclamos tecnocráticos contra el burocratismo, las ineficiencias y las inconsistencias toleradas por el actual régimen de asignaciones fiscales (34), este sí descentralizado. LA LUCHA ENTRE CLASES DOMINANTES APARECE ENTONCES EN EL PRIMER PLANO DE LA REORGANIZACION FISCAL— INSTITUCIONAL AUNQUE LA CRISIS DE ACUMULACION Y LA INSUFICIENCIA DE LAS TASAS DE EXPLOTACION ESTAN OPERANDO PERMANENTEMENTE EN EL TRASFONDO DE ESTE CONFLICTO.

Precisamente porque la propuesta lopista de reforma constitucional implica un paso más avanzado en la disputa entre

clases dominantes sobre su influencia relativa en los aparatos descentralizados, es decir, porque CONLLEVA UN NUEVO REAJUSTE INTERNO DEL BLOQUE EN EL PODER, parece necesario plasmar el nuevo acuerdo en la Constitución Nacional. De la misma manera, la experiencia de la reforma llerista habría ilustrado claramente que el Congreso no es el organismo estatal donde el capitalismo monopolista ha impuesto nítidamente su hegemonía y, por consiguiente, López ha decidido acudir a la vía más expedita de un cuerpo semi-tecnocrático de constituyentes (35).

4.2.4. Las versiones de izquierda de las tesis burguesas

Algunos autores de orientación marxista han formulado un replanteamiento de las tesis burguesas sobre la crisis fiscal regional que puede sintetizarse así:

a) Existe una tendencia a “socializar” el salario, es decir, a que el Estado suministre directamente los bienes de consumo colectivo o bienes salario y a que se disminuya el salario directo distribuido por el empleador. Aunque los orígenes de esta tendencia no son ampliamente discutidos, parecería que se debiera al avance de las luchas urbanas por unas mejores condiciones de vida (36).

b) La “socialización” de estos sectores, es decir, la mediación pública en la provisión de los bienes-salario es un proceso contradictorio, insuficiente e irrealizable. Es contradictorio por cuanto implica la sustracción de unas esferas de la producción a la esfera privada de valorización del capital y, por ende, choca con el beneficio capitalista individual que quisiera extraer la tasa media de ganancia de estos sectores productivos. Es insuficiente porque no extingue definitivamente las luchas urbanas y, particularmente, las formas de lucha del excedente relativo de población. Es irrealizable por la “resistencia tributaria” del capital y de las capas

medias frente a las nuevas formas de la exacción fiscal (37).

Las principales fuentes de diferenciación entre esta presentación y las interpretaciones sostenidas en estas páginas ya deben ser claras para el lector:

- a) La crisis fiscal regional-urbana no puede entenderse por fuera del marco global de la crisis fiscal del conjunto del Estado, la cual a su vez remite a la crisis de acumulación acentuada en el estadio monopolista del capital.
- b) La estatización de determinados sectores no significa socialización ni ocasiona contradicciones con el conjunto del capital. Por el contrario, se trata de un proceso subordinado a los intereses del conjunto del capital organizado bajo la hegemonía del capital avanzado.
- c) El argumento asume que los gastos públicos en la reproducción de la fuerza de trabajo tienen un carácter improductivo. En esta confusión incurre la mayor parte de los autores marxistas sobre el tema (38). De allí que tengan que acoger la tesis sicologista-individualista de la "resistencia fiscal" ("taxpayers' resistance") y se descuide el análisis del conjunto del capital y de las clases dominantes. De allí también que se piense en una barrera fiscal más o menos inflexible (39).
- d) Ciertamente los remedios fiscales-institucionales-espaciales no son suficientes para integrar las luchas urbanas dentro de los canales legales. Pero esta insuficiencia no se debe a un problema de magnitud o de calidad de los servicios públicos.

4.3. El nuevo entendimiento de la crisis fiscal regional

Con fundamento en las notas anteriores puede formularse un planteamiento esquemático de la interpretación aquí

propuesta de la llamada crisis fiscal regional:

a) Con la dominación-generalización de la producción monopolista, tanto el capital avanzado como el conjunto de clases dominantes (puesto que a veces se trata de estrategias que tocan con la preservación de la dominación o con el excedente social en general y no solamente con los intereses de la fracción monopolista) ven acentuadas sus necesidades en cuanto a la intervención estatal principalmente en tres frentes: la reproducción de la fuerza de trabajo, la creación de condiciones necesarias para la producción y la regulación poblacional/espacial de la distribución de la fuerza de trabajo.

b) La mediación oficial en la reproducción de la fuerza de trabajo ocasiona una tendencia hacia la homogenización del nivel de vida de la clase trabajadora y una separación más rigurosa entre las condiciones de vida de los proletarios activos y las del excedente relativo de población, lo que favorece la configuración de una "oligarquía obrera" y la atenuación de las alianzas urbanas entre desempleados y asalariados. Además, esta tendencia hacia la igualación de las condiciones de vida de los trabajadores afecta menos al capital avanzado que a los sectores atrasados de la producción (40).

c) La contribución pública a la atenuación de la caída de la tasa de ganancia toca fundamentalmente con la disminución de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo y con la creación de las condiciones materiales necesarias para la producción. Una y otra vertiente de la actividad pública deben canalizarse principalmente a través de las entidades administrativas municipales por cuanto la ciudad es el centro geográfico de la lucha por el nivel de vida y por cuanto la mayor parte de los servicios públicos urbanos son a la vez condiciones de reproducción de la fuerza de traba-

jo y condiciones materiales de la producción (acueducto, alcantarillado, aseo, etc.) (41). Este lugar jerárquico de las grandes urbes en el esquema de reproducción del modo de producción capitalista resulta de los imperativos de la concentración de unidades productivas y de fuerza de trabajo a medida que aumenta el grado de monopolización de la economía. (42).

d) El hecho de que el capital esté interesado en la intervención oficial en la atención de la reproducción de la fuerza de trabajo y la circunstancia de que coincidan algunos de los servicios públicos que tocan con la reproducción de la fuerza de trabajo con aquellos que proveen al capital de las condiciones materiales de producción hace que tanto el capital como los asalariados se unan en la reclamación de una mayor eficiencia en el gasto público, lo que frecuentemente significa la exclusión de los desempleados de los servicios urbanos indispensables y la represión de las luchas sindicales del personal burocrático. En otras palabras, LA MEDIACION ESTATAL VELA LA LUCHA POR EL NIVEL DE VIDA ENTRE EL CAPITAL Y EL TRABAJO, DIVIDE A LAS CLASES POPULARES Y CONDUCE A QUE LOS ASALARIADOS SIRVAN DE CLASE—APOYO A LAS DEMANDAS DEL CAPITAL AVANZADO. Al mismo tiempo, la unificación de la oferta de bienes-salario en las municipalidades hace de ellas un objetivo principal de las luchas urbanas que se vuelven entonces luchas contra el Estado y que conlleva la posibilidad de una insurrección popular generalizada.

e) Ahora bien, las capas capitalistas-monopolistas en su lucha contra la caída en la tasa de ganancia y contra la insuficiencia en los niveles de acumulación, deben velar por la efectiva destinación de los recursos públicos y por la contribución de otras clases y capas sociales a la atenuación de los costos privados del capital. Esta necesidad impone una

reorganización institucional en los niveles administrativos que tradicionalmente han asumido las funciones de la educación, la salud, los servicios públicos, etc. La reorganización se manifiesta en una "racionalización" fiscal regional impulsada y controlada desde el núcleo de concentración de la hegemonía del capital monopolista: el Ejecutivo Central. Además, la tendencia a la centralización de la administración pública está determinada por el proceso de reducción-centralización de las unidades productivas avanzadas. Es decir, LA NUEVA REFORMA FISCAL REGIONAL, GENERAL Y UNIFICADA, DESTINADA A MITIGAR LOS COSTOS DEL CAPITAL PRIVADO, TIENE QUE SER ORQUESTADA POR LAS FRACCIONES MONOPOLISTAS DEL CAPITAL.

f) La centralización no significa que las funciones públicas de mayor interés para el capital deban ser atendidas directamente por el gobierno central; simplemente, implica la coordinación y la imposición de las políticas fiscales regionales. SE TRATA DE LA PROLONGACION DEL INFLUJO PRIVILEGIADO DEL CAPITAL MONOPOLISTA A LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS REGIONALES. De hecho, existen barreras de índole política y tecnológica que impiden la libre reasignación de las tareas oficiales. Los obstáculos tecnológicos se refieren a las deseconomías de escala que se producirían bajo una producción centralizada de los servicios públicos. Los conflictos políticos a que da lugar la nueva centralización fiscal se mencionan en el siguiente literal.

g) La unificación de las políticas fiscales del Estado a todo nivel choca, en el nivel regional, con la resistencia de las clases dominantes locales que han configurado en los sub-estratos administrativos un canal de realización de sus intereses particulares. Se origina entonces una CRISIS DE COHESION DEL BLOQUE EN EL PODER que se manifies-

ta en el plano técnico-administrativo. Así, aparece la necesidad de revertir el funcionamiento público-regional (instituciones, agentes, etc.) agenciado por las clases dominantes locales o por la pequeña burguesía que venían ocupando las altas posiciones burocráticas o gozando de un cierto control sobre ellas, en uno u otro caso bajo la hegemonía del capital. Esta reversión buscará la implantación de las nuevas y más intensas formas de dirección al interior del bloque en las regiones pero velará también porque se mantenga la coherencia interna del conjunto de clases dominantes y para ello se revestirá de un carácter unificador-nacionalista (la búsqueda de la igualdad regional) y de una ideología provincialista (defensa de la autonomía local).

h) La reducción del ámbito de influencia especial de los notables locales conlleva también la inestabilidad y la sustitución de algunos mecanismos tradicionales de dominación. La organización y reproducción del consenso o represión de las clases dominadas de la región habría sido delegada por el bloque del poder a clases dominantes de asiento local-regional que operaban a través de un conjunto de aparatos provinciales de naturaleza esencialmente político-ideológica. En el caso colombiano, por ejemplo, los terratenientes de la Costa o los azucareros del Valle se valían del gamonal, de la maestra de escuela, del sermón del Domingo, etc., cuyo contenido ideológico es difícilmente compatible con la ideología tecnocrática-universalista del capital monopolista. Y es indudable que toda la discusión sobre clientelismo, más allá de sus apariencias electorales-personalistas, de sus ropajes racionalistas-weberianos y de sus atractivos de "purificación democrática", gira alrededor de la oportunidad de esta readecuación-sustitución de los mecanismos de dominación política y de su impacto sobre la integración armónica del bloque en el poder. LA TRANSFORMACION FISCAL REGIONAL CONSTITUYE ENTONCES UN INTENTO DE LA BURGUESA AVANZADA PARA ASUMIR

DIRECTAMENTE EL MANTENIMIENTO DE LA DOMINACION EN TODAS LAS REGIONES DEL ESTADO. La viabilidad de este proyecto no exige como prerrequisito la disolución de las formas y modos anteriores de producción sino su transformación y su plena sujeción-integración al ciclo de reproducción del capital. En realidad, la viabilidad del proyecto depende de la **capacidad política** del capital monopolista para proyectar su dominación a los niveles descentralizados de la administración y para integrar más estrechamente los otros modos de producción en el ciclo reproductivo del capital. Las anteriores formas de dominación, fruto del previo balance de poder al interior del bloque y de la incapacidad del capital monopolista para suplantárselas, son ahora obstáculos a la atenuación de las nuevas contradicciones del capital.

i) Paralelamente, la circunstancia de que el capital y el trabajo coincidan en la necesidad de canalizar el gasto regional hacia los servicios públicos urbanos, la salud y la educación y la eventual resistencia de los intereses de arraigo local a esta transformación fiscal permiten que **la clase trabajadora sea llamada en apoyo de la burguesía y en contra de las capas vinculadas a la renta del suelo urbano** que serán entonces presentadas como “reaccionarias”. La posibilidad de este apoyo será mayor entre más se afecte la renta del suelo a través de la reestructuración del régimen fiscal. En el caso de la reforma constitucional propuesta para Colombia, por ejemplo, las ideas preliminares del presidente López plantean la financiación de los nuevos ingresos municipales a través de un impuesto a las ventas al detal, que afectaría fundamentalmente a las clases populares, y no contienen ninguna amenaza para los propietarios de la tierra. Si bien esta posición inicial se explica por el deseo de alcanzar un “consenso nacional” en torno a la necesidad de la reforma, ella no excluye la posibilidad de que la reacción popular contra las nuevas formas de tributación municipal haga vi-

rar la recomendación presidencial hacia algunas formas de captación pública de la renta de la tierra. Con mayor razón si se tiene en cuenta que el trasfondo político de toda la propuesta consiste en la integración/represión de las luchas urbanas y que ya se vienen impulsando algunas formas de absorción o de amputación de la renta tales como los llamados "cinturones verdes" o las corporaciones de desarrollo urbano. En esta última hipótesis es posible que los propietarios de la tierra recurran a la pequeña burguesía campesina y aún a las clases populares para configurar un bloque anti-centralista.

j) Lo que en apariencia es una mera reorganización de la relación Estado-Sociedad Local o una reestructuración superestructural del espacio nacional proviene, en el fondo, de la lucha entre el capital y el trabajo (lucha por el nivel de vida, movimientos urbanos, pugnas sobre la tasa de explotación) y de las repercusiones de este enfrentamiento sobre la cohesión del bloque en el poder y sobre la renovación de los mecanismos de dominación. EL ESPACIO REGIONAL ES APENAS EL ESCENARIO DE LAS LUCHAS. La teoría burguesa oculta los determinantes estructurales de la crisis fiscal regional cuando la presenta como un problema de distribución geográfica cuyas posibles soluciones serían de naturaleza espacial-distributiva: el impulso a los suburbios, a la descentralización industrial, a las asociaciones de municipios, a las áreas metropolitanas, a las ciudades intermedias, etc. En realidad, LO REGIONAL SOLO TIENE SENTIDO COMO CENTRO DE EXISTENCIA DE RELACIONES ESPECIFICAS DE DOMINACION, GEOGRAFICAMENTE DELIMITABLES. Son estas relaciones de clase (y no las tradiciones, los temperamentos, la idiosincrasia, etc.) lo que hace de cada zona del territorio un subconjunto social particular.

k) La reestructuración fiscal regional no es un paso más hacia la consolidación del Estado Nacional. Desde dé-

cadadas atrás se superaron los particularismos y los privilegios locales que frenaban el desarrollo capitalista y se formó un mercado interior, con libre circulación de mano de obra y de mercancías, protegido por barreras arancelarias comunes. Ese fue un proyecto emprendido bajo la dirección de la burguesía durante su tránsito hacia la posición hegemónica dentro del bloque de clases dominantes. La Nación así consolidada fue y sigue siendo el espacio de enfrentamiento entre clases antagónicas y el fruto de una coalición de clases dominantes.

Aunque en principio nada impide que surjan nuevas luchas nacionales que, impulsadas por nuevas alianzas de clases (bajo la dirección y la hegemonía proletaria , por ejemplo), den lugar a Estados-Naciones que encierren un contenido de clase enteramente diferente, esto es, que rompan el lazo histórico-político que liga la idea de Nación al Estado burgués, el hecho es que en la actualidad no es posible pensar en un polo autónomo de acumulación capitalista. Los niveles de acumulación ya están definitivamente estratificados y lo que impera en las formaciones atrasadas son los elementos desarticulados que encuentran su cohesión dentro de la división internacional del trabajo. Además, las clases capitalistas locales no están dispuestas a aceptar un período prolongado de tasa de ganancia inferior a la media internacional. De allí que el rompimiento con el mercado mundial implique, en la actualidad, el rompimiento con el capitalismo. **NO HAY UNA BURGUESIA NACIONAL. NI CABE ENTONCES PENSAR EN UNA ALIANZA DE INTERESES NACIONALES ENTRE EL PROLETARIADO Y EL CAMPESINADO, DE UNA PARTE, Y LAS FRACCIONES ATRASADAS DEL CAPITAL INTERIOR, DE OTRA.**

LA REESTRUCTURACION REGIONAL NO CONSTITUYE UN PASO HACIA LA CONSOLIDACION DEL ESTADO NACIONAL NI PUEDE SER BANDERA COMPARTI-

DA POR LAS CLASES POPULARES. La reforma fiscal obedece a las imposiciones de las nuevas necesidades del capital en su estadio monopolista.

l) La reorganización espacial de la producción y de la población apunta no solamente a obviar los inconvenientes de las "deseconomías de escala" sino también a reducir el anonimato urbano y a controlar las luchas de los desempleados y subempleados. En este sentido, el capital se ha enrumbado por distintos caminos en la estrategia de desmonte del gigantismo de las ciudades. La vía norteamericana consiste en descentralizar los lugares de producción y de reproducción de la fuerza de trabajo (los "suburbs", la descentralización industrial), dejando el viejo cascarón urbano como centro de agonía del excedente relativo de población y atribuyendo a la municipalidad una tarea fundamentalmente represiva sobre él. Por esta vía se logra separar enteramente los costos de reproducción de la fuerza de trabajo activa y los de la población excedentaria. Los empleados contribuyen copiosamente a financiar su propia reproducción mientras que el Estado dedica apenas sumas marginales (programas de "welfare", campañas de empleo, etc.) a la reproducción de los desempleados. Es una vía que reduce la crisis fiscal en los centros de producción y de reproducción del proletariado pero hace de las concentraciones parias unos explosivos polvorines de reacción espontánea, tal como lo mostró el último "apagón" ocurrido en la ciudad de Nueva York.

Las vías practicadas en Colombia se inclinan, a diferencia de la vía norteamericana, por la búsqueda de la extensión de los bienes de consumo colectivo a las capas "marginales" de la población urbana y, a través de esta estrategia, por la integración y absorción de las luchas delictivas propias de los desempleados. La redistribución de la población urbana apunta hacia la "racionalización" interna de las grandes ciu-

dades antes que a su abandono (43). Se pretende crear núcleos urbanos de auto-control y de división de las clases populares (las ciudades dentro de la ciudad, las juntas cívicas y de defensa civil, las juntas de acción comunal, las organizaciones de barrio, etc.). Si bien existe una política de descentralización industrial, ésta no busca el desmantelamiento masivo de las metrópolis sino la atenuación de su futuro crecimiento. Además, la estrategia de la descentralización industrial es menos viable en las formaciones dependientes donde el limitado excedente generado por la economía no permite pensar en la masificación del automóvil ni en la creación por parte del Estado de las condiciones materiales de producción (red de transportes, de comunicaciones, de almacenamiento, de acueductos, etc.) necesarias para atraer al capital privado a las poblaciones intermedias.

m) Fuere cual fuere la ruta adoptada para la reorganización poblacional de las urbes capitalistas y para subordinar los movimientos urbanos, las políticas espaciales y fiscales son apenas un paliativo que aminora transitoriamente el contradictorio crecimiento urbano y las dificultades del sector público para atender los costos de reproducción de la fuerza de trabajo. Estructuralmente se sigue generando un excedente relativo de población y continúan las luchas populares por la elevación de su nivel de vida y por la disminución de la tasa de explotación.

n) De la manera anterior queda planteada **la compleja integridad orgánica del proyecto de reforma constitucional** que se discutirá y adoptará en Colombia entre el segundo semestre de 1978 y el primero de 1979. Como instrumento de elevación de la ganancia y la acumulación impulsará la mediación estatal en los costos de producción; como mecanismo de control de las luchas urbanas favorecerá un cierto grado de homogeneización mínima de los servicios públicos y facilitará, a través de la reforma a la administración de jus-

ticia, la agilización de los procedimientos represivos y penales dirigidos a los desempleados y a los “delincuentes políticos urbanos”.

o) Precisamente porque se trata de un proyecto fundamentalmente destinado a las grandes urbes, su impacto sobre cada una de las regiones será diferente. En algunas zonas consistirá apenas en un simple anticipo formal, sin asidero en las relaciones sociales locales. Puede decirse que su transformación más extendida dentro del territorio consistirá en la renovación de los aparatos ideológicos (los gobernadores y los distritos municipales y, en general, los institutos de coordinación y planificación) que integrarán ahora las diversas intervenciones regionales de los monopolios y del Estado en un conjunto coherente. Dichos aparatos serán los vehículos de subordinación definitiva de las pretensiones locales de “autonomía”.

p) En fin, la circunstancia de que el proyecto de reforma amenace los ingresos —antes de impuestos— de los trabajadores y, posiblemente, la renta del suelo urbano, evita que la propuesta presidencial agrave la crisis de hegemonía por la que atraviesa el bloque del poder en Colombia. Como se sabe, los principales actores de la disputa hegemónica son la burguesía compradora, la burguesía bancaria, la burguesía monopolista extranjera y los residuos de burguesía interior (44). En una primera instancia puede decirse que la reforma constitucional es interés común de todas estas capas y fracciones a pesar de que sus desarrollos pueden llegar a afectar INDIRECTAMENTE el poder relativo de alguna de ellas (como podría ocurrir, por ejemplo, con el peso de los Comités y de la Federación Nacional de Cafeteros en los departamentos productores del grano).

NOTAS

- (1) El peso de las tradiciones en esta materia ha sido reconocido por el mismo presidente López cuando señala que el principal argumento para preservar el nivel departamental en Colombia consiste en “. . . que afectiva, tradicional, económica y socialmente, los departamentos ya constituyen en Colombia regiones con características especiales que serían muy difíciles de borrar de la noche a la mañana”. (El Tiempo, 2 de Diciembre, 1977, p. 6-A).
- (2) Tal como parece ser, por ejemplo, el caso brasilero (CANN, K.T. “Inter-Governmental Revenue Transfers in Brazilian Municipal Finance”, University of Wisconsin, Land Tenure Center, Research Paper No. 31, Agosto, 1968).
- (3) Como ocurre, por excelencia, en el caso canadiense y particularmente en las provincias de Ontario y Quebec que cuentan con avanzados sistemas impositivos sobre las ventas y sobre la renta.
- (4) Ver, por ejemplo, MAXWELL, J. **Financing State and Local Governments**, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1965.
- (5) Ver, por ejemplo, U. S. BUREAU OF THE CENSUS, **Governmental Finances in 1969-1970**, para los Estados Unidos. En Bogotá, D.E., la participación del impuesto predial dentro de los ingresos totales cayó de 32 o/o en 1965 a 26 o/o en 1974 y dentro de los ingresos tributarios bajó de 58.8 o/o a 54 o/o en el mismo período.
- (6) A esta crítica se suman otras más sutiles. Así, se dice que el impuesto predial va en detrimento del desarrollo urbano puesto que grava más intensamente los predios construídos que los fundos ociosos o que es empleado para excluir a las familias de pocos recursos de las zonas residenciales (este último género de argumentación ha sido propuesto por NETZER, D. **Economics of the property tax**, Washington, D.C. Brookings Institution, 1966, pp. 131-132).

- (7) Ver, por ejemplo, las recomendaciones paralelas de la Comisión Musgrave para Colombia en MUSGRAVE, R.A. y GILLIS, M. Op. Cit., Vol. III., pp. 259 ss.
- (8) HILL, R.C., "Fiscal crisis and political struggle in the decaying central city" en *Kapitalistate*, Nos. 4-5, 1976; MARKUSEN, A. "Class and urban social expenditures: a local theory of the State" en *Kapitalistate*, Nos. 4-5, 1976.

De allí que, desde este punto de vista, el principal papel del impuesto predial no consista en su contribución a la segregación urbana (según lo insinúa NETZER, D., Op. Cit.) sino en su colaboración a la elevación de la tasa de explotación y de la tasa de ganancia. Cosa distinta es que esta colaboración repercuta necesariamente sobre la distribución del ingreso y, dentro de él, de la vivienda.

- (9) Todas estas restricciones han sido aplicadas en Colombia. La necesidad de una autorización del gobierno central, por ejemplo, se exigía desde la década del 50, y ha sido recientemente refrendada por el Decreto 150 de 1976.
- (10) Para una acertada denuncia del contenido ideológico del concepto "política monetaria", ver de BRUNHOFF, S. *La política monetaria*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 1-43.
- (11) Lo que no significa que el respaldo estatal a un género monetario sea indispensable para que exista un equivalente general. Conocidos son los períodos de respaldo particular a un equivalente más o menos general. La unificación de la moneda nacional obedece a la necesidad de garantizar el funcionamiento permanente de una moneda como medida de valor y como equivalente general en condiciones en que las demandas capitalistas sobre el crédito amenazan este funcionamiento.
- (12) En el caso colombiano la regulación central de las tarifas parece haberse iniciado con la Ley 20 de 1904 sobre impuesto predial, norma ésta que ha sido objeto de un sinnúmero de modificaciones desde entonces.

- (13) OLDMAN, O. y SCHOETTLE, P. Op. Cit., p. 57.
- (14) Gracias a estas normas y especialmente a la Ley 72 de 1926, es dado a los grandes municipios imponer localmente formas de impuestos generales a las ventas.
- (15) Como es sabido, la Reforma Constitucional de 1968 aclaró definitivamente la existencia de esta facultad y restringió su ejercicio a la iniciativa de los gobernadores y de los alcaldes.
- (16) Estímulos que no son solamente fiscales sino también crediticios, de comercio exterior, etc. Así, por ejemplo, todo el paquete de medidas gubernamentales encaminado a impulsar la descentralización industrial en Colombia puede ser interpretado dentro de esta óptica.
- (17) En Colombia, por ejemplo, la Nación transfiere recursos de los departamentos más avanzados a las regiones más atrasadas del país (GARCIA, P. "Estructura regional de los ingresos presupuestales y de la inversión pública nacionales" en **Revista de Planeación y Desarrollo**, Vol. VIII, No. 2, Mayo-Agosto de 1976, pp. 57-70).
- (18) De hecho, nada garantiza que las políticas impositivas centrales sean menos regresivas que las regionales. Si bien los estudios de incidencia tienden a concluir que el impuesto sobre la renta individual es el más progresivo en la mayoría de los países occidentales, nada puede concluirse sólidamente en cuanto a la incidencia del impuesto sobre la renta a las sociedades, de los impuestos generales a las ventas o de los impuestos de aduanas.
- (19) Para el caso norteamericano, ver OLDMAN, O. y SCHOETTLE, P., Op. Cit., p. 57. En el caso colombiano, son conocidas las instituciones del situado fiscal, la participación en el impuesto a las ventas y la ley de nacionalización de la educación, creadas todas ellas a partir de 1968.
- (20) FRIED, E.R. et. al. **Setting National Priorities — The 1974 Budget**, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1973, pp. 266

ss. En el caso colombiano, el crecimiento de las transferencias automáticas frente a las transferencias discrecionales de la Nación, a partir de la Reforma de 1968, es también indicativo de la tendencia hacia una mayor previsibilidad.

- (21) LOPEZ MICHELSEN, A. "Prólogo" a 25 años de evolución. . . , Op. Cit.
- (22) LOPEZ MICHELSEN, A. Aparte del Discurso ante la Reunión de Gobernadores del Oriente Colombiano, en **El Espectador**, 22 de Octubre, 1977. De hecho, ya fuera deliberada o no deliberadamente, la reforma tributaria de López de 1974 elevó la cuantía de las transferencias nacionales tanto en términos absolutos como relativos (**Coyuntura Económica**, Vol. VII, No. 3, pp. 121 ss.).
- (23) LOPEZ MICHELSEN, A. "Prólogo", Op. Cit.
- (24) Las ideas de López al respecto están presentadas en **El Tiempo**, 2 de Diciembre, 1977, p. 6-A. Las nuevas asociaciones de departamentos que se vienen creando en el país (ADCA, IDOC, ADIOR) facilitarán a su vez el cumplimiento de estas nuevas funciones de los gobernadores.
- (25) Esta necesidad viene siendo planteada de manera muy explícita por los investigadores. Ver, por ejemplo, FRIED, E.R. et. al., Op. Cit., "Compensatory Public Services for the Poor".
- (26) Ver el texto de la alocución presidencial con ocasión de la aprobación de la convocatoria de la Asamblea por el Congreso, **El Tiempo**, 2 de Diciembre, 1977, pp. 6-A y 5-C.
- (27) De allí que el presidente López haya propuesto la creación de distritos municipales que agrupen cuando menos 60 mil habitantes. Estos distritos serán diseñados y constituídos por el gobierno central (a diferencia de las asociaciones de municipios previstas por la Reforma del 68 que dejó la iniciativa para su formación a los mismos municipios) y, a su turno, podrán celebrar contratos con la Nación o con concesionarios particulares para

la atención de los servicios a su cargo. (*El Tiempo*, 2 de diciembre, 1977, p. 6-A).

- (28) Puesto que, según se anotó anteriormente, no es la naturaleza de los bienes la que separa los llamados "bienes públicos" de las mercancías comunes sujetas a la exclusión del mercado. Por el contrario, son las **CONDICIONES HISTORICAS** de la producción (organización, tecnología) las que determinan que un bien sea considerado o no una mercancía ordinaria, tal como lo advierten los más perceptivos autores burgueses. (Ver, por ejemplo, KAFOGLIS, M.Z. "Local services charges: theory and practice", en H.L. Johnson, ed., **State and Local Tax Problems**, Knoxville, U. of Tennessee Press, 1969 o MUSHKIN, S.J. et. al. "Public prices: an overview" en S.J. Mushkin, ed., **Public prices for public products**, Washington, The Urban Institute, 1972).
- (29) Ver, por ejemplo, las recomendaciones de la Comisión Musgrave para Colombia, en el sentido de atenuar el principio de exclusión tarifaria mediante consideraciones propias de los llamados "merit goods" (MUSGRAVE, R.A. y GILLIS, M., Op. Cit., Vol. III, pp. 298 ss.)
- (30) Por todo lo dicho anteriormente el mantenimiento del equilibrio monetario-fiscal es preocupación del capital y su restablecimiento se logra normalmente a costa de la combatividad y de la reivindicación obreras. No puede, pues, constituir un objetivo de proletario.
- (31) Ver, por ejemplo, NETZER, D. " 'Independencia fiscal' de los niveles de gobierno en Colombia: una evaluación crítica de los argumentos" y HEY, S. "Ingresos municipales y departamentales en Colombia: propuestas de reforma" en MUSGRAVE, R.A. y GILLIS, M., Op. Cit., Vol. III, pp. 251 ss. La esencia de sus propuestas ha sido acogida ahora por López Michelsen (*El Tiempo*, 2 de Diciembre, 1977).
- (32) Ver, por ejemplo, la crítica de López a la institución "paternalista" de los Fondos Educativos Regionales, FER, en su Discurso ante la Reunión de Gobernadores del Oriente Colombiano, *El Espectador*, 22 de Octubre, 1977.

- (33) Para algunos datos sobre el disperso régimen de transferencias nacionales antes de la Reforma de 1968, ver NETZER, D. " 'Independencia fiscal' de los niveles de gobierno. . . ", Op. Cit., y Hey, S. "Ingresos municipales . . . ", Op. Cit. Para datos posteriores a dicha reforma ver, por ejemplo, GARCIA, R. "Estructura regional de los ingresos presupuestales y de la inversión pública nacionales", en **Revista de Planeación y Desarrollo**, Vol. VIII, No. 2, Mayo-Agosto, 1976. Para un examen del impacto de la reforma tributaria del 74 sobre las transferencias nacionales, ver PERRY, G. "Las Reformas Tributarias de 1974 y 1975 en **Coyuntura Económica**, Vol. VII, No. 3, 1977.
- (34) Así lo venían exigiendo las misiones técnicas extranjeras desde la década de los cincuenta. Más recientemente se han escuchado voces nacionales en el mismo sentido: GARCIA, R., Op. Cit., p. 66; BLANCO, A.M. y BLANCO, E. "Objetivos y Problemas de la Planeación Regional" en **Revista de Planeación y Desarrollo**, Vol. VIII, No. 2, Mayo-Agosto, 1976; también **Revista de Planeación y Desarrollo**, Vol. V, No. 3, Julio-Diciembre, 1973, p. 24.
- (35) López ha insistido en la naturaleza técnico-administrativa de su propuesta: ". . . el régimen de los Departamentos. . . fue el tema o el motivo de nuestras guerras civiles. Ha sido la línea divisoria entre nuestros dos partidos políticos por mucho tiempo, pero en la actualidad constituye un problema propiamente administrativo que responde a un segundo aspecto de la cuestión. . . " (El Tiempo, 2 de Diciembre, 1977, p. 6-A. El subrayado es mío, F.R.). Ver, en el mismo sentido, el texto del discurso de clausura del período legislativo de 1977, en **El Tiempo**, 17 de Diciembre, 1977, p. 8-A.
- (36) Ver, por ejemplo, CASTELLS, M. en N. Poulantzas, ed. **La Crise de l' Etat**, París, PUF, 1975, p. 184.
- (37) Para el desarrollo de este género de argumentaciones, ver los artículos de M. Castells, Richard C. Hill y Ann Markusen en **Kapitalistate**, Nos. 4-5, Verano de 1976.
- (38) La mayoría de los autores marxistas adopta una posición du-

bitativa e imprecisa al respecto. Ver, por ejemplo, YAFFE, D. Op. Cit.

- (39) Se recordará que esta idea de la inflexibilidad fiscal tiene también raíces burguesas. Así, los tecnócratas del capital monopolista se quejan de la "inercia" de los gastos de funcionamiento y de la inflexibilidad de la nómina gubernamental dentro del presupuesto. Así también, la tesis del crecimiento presupuestal "a saltos" parte de la base de una resistencia tributaria que se quiebra coyunturalmente. De la misma raíz parte la observación del "incrementalismo" presupuestal.
- (40) Ver al respecto la elaboración presentada en **Controversia**, Nos. 50-51. Además, puede argüirse que entre más concentrada esté la economía mayor será la necesidad de una fuerza de trabajo "homogeneizada".
- (41) Cosa distinta ocurre con los fondos públicos destinados a la producción de materias primas o de bienes de capital. Estos fondos son esencialmente móviles y no tienen un arraigo espacial-urbano preestablecido.
- (42) De allí que el fortalecimiento financiero de las regiones se esté concentrando en el nivel municipal y no en el departamental, tal como viene ocurriendo en Colombia desde la Ley 43 de 1975 sobre nacionalización de la educación y, como seguramente ocurrirá con las decisiones de la Asamblea Constituyente propuesta por López M.
- (43) Como consta en los planes de desarrollo de los dos últimos gobiernos, el plan "Las Cuatro Estrategias" y el plan "Para Cerrar la Brecha". Hay que advertir, sin embargo, una diferencia táctica entre los dos gobiernos: Las Cuatro Estrategias planteaban la necesidad de disminuir la renta de la tierra como mecanismo para atenuar los costos de la vivienda urbana; el gobierno de López ha enfatizado más bien el empleo del gasto público como mecanismo para atenuar los costos de reproducción de la fuerza de trabajo.
- (44) Ver al respecto **Controversia** No. 54, **La Crisis del Régimen**.