

**Pedro Medellín Torres**

*Fundación Friedrich Ebert de Colombia -Fescol-*  
Bogotá. Colombia

## **Economía social y pobreza absoluta: ¿redistribución o crecimiento?**

*Lecturas de Economía*. No. 24. Medellín, septiembre-diciembre de 1987. pp. 127-149

- **Resumen.** El propósito del artículo, como lo señala el autor, es el de plantear una discusión en torno a la relación que existe entre la propuesta de instaurar un Régimen de Economía Social en Colombia y el objetivo de erradicar la pobreza absoluta, teniendo como marco de referencia el Plan de Economía Social 1987-1990, divulgado recientemente. El autor divide el trabajo en cuatro partes así: 1) el contexto: la economía social, en la que se plantean los objetivos de un Régimen de Economía Social; 2) El texto: el Plan de Desarrollo, en la que se presentan su contenido y sus diferencias con los anteriores; 3) el concepto de pobreza absoluta, en la que se examinan los factores que concurren en la erradicación de la misma, el concepto de pobreza absoluta en el plan y las estrategias que en éste se lanzan para su erradicación y 4) los límites del plan.

- **Abstract.** The purpose of this paper, as indicated by the author, is to open a discussion about the relationship existing between the proposal of establishing a Social Economy Regime (system), in Colombia, and the goal of eradicating "absolute poverty" using as framework, the recently published Social Economy Plan, 1987-1990. The author divides his work in four parts: 1) The context: Social Economy, where the goals of a system of social economy, are stated; 2) the text: the Development Plan which includes the contents of the present government's Plan compared with previous ones; 3) the concept of "absolute poverty": that coincide in eradicating absolute poverty; the concept of absolute poverty, as defined by the government's plan and the strategies proposed to eliminate absolute poverty and finally; 4) the plan's limitations.

—Introducción, 129. —I. El contexto: la economía social, 130. —II. El contexto: el plan de desarrollo, 133. —III. El concepto de pobreza absoluta, 135. —IV. Los límites del plan, 142.

## INTRODUCCION

Hace unos pocos días, el subjefe del Departamento Nacional de Planeación —DNP—, Luis Bernardo Flórez, al presentar el Plan de Desarrollo 1987-1990, publicado bajo el título de “Plan de Economía Social”, reclamaba que las críticas que hasta ese momento se habían esgrimido contra el plan eran en buena parte el “fruto de la falta de claridad de quienes la emiten respecto de la verdadera filosofía del plan y su ubicación en el contexto de la evolución reciente de la economía colombiana”<sup>1</sup>.

Ciertamente, los hechos están indicando que el subjefe del DNP, al menos por ahora, le acompaña la razón. Los analistas parecen haber olvidado, o mejor no percibido, el carácter y las dimensiones reales del proyecto político y económico implícito en el plan. De hecho, las discusiones se han enmarcado dentro de un exagerado pragmatismo. Así por ejemplo, la mayoría de las críticas han insistido en señalar cómo la incertidumbre en la consecución de los recursos de financiamiento ponen en peligro la viabilidad del plan<sup>2</sup>, en tanto que otras han estado orientadas a cuestionar la consistencia macroeconómica de las proyecciones o de las políticas sectoriales propuestas, pero sin considerar su coherencia interna o su grado de articulación dentro de todo el paquete de políticas.

Esta situación bien puede ser explicada, al menos en gran parte, por la tendencia de los economistas a elaborar sus análisis dentro de los esquemas tradicionales de los anteriores planes de desarrollo. Han llegado a argumentar, por ejemplo, que la "concepción integrada de los componentes económicos y sociales del desarrollo no es, sin embargo, un elemento novedoso en el actual plan de la administración Barco. Antes bien, aparece en forma explícita y reiterada en todos los planes colombianos desde las *Cuatro Estrategias* y con especial énfasis en *Para cerrar la brecha*<sup>3</sup>. Se olvidan (o insisto, mejor no perciben) que el Plan de Economía Social —PES— antes que constituirse simplemente en el plan de desarrollo que constitucionalmente debe presentar (aunque no necesariamente seguir) la Administración Barco, es la instancia que le da fundamento jurídico, político y económico a una propuesta integral que como se verá trasciende los límites mismos de los problemas del crecimiento o el desarrollo económico.

Así las cosas, entre los aspectos más olvidados en los debates sobre el plan no sólo está la consideración en torno al grado de consistencia interna que presenta en las políticas formuladas frente a los objetivos establecidos, sino en cuanto al tipo y carácter de la propuesta implícita en el plan.

En este sentido, el propósito de este artículo es el de presentar algunos puntos de discusión acerca de la relación existente entre la propuesta de instaurar un Régimen de Economía Social en el país y el objetivo de erradicar la pobreza absoluta, teniendo como marco de referencia una breve consideración en torno al lugar que ocupa dentro de la propuesta, el recientemente publicado Plan de Desarrollo.

## I. EL CONTEXTO: LA ECONOMÍA SOCIAL

El Plan de Desarrollo 1987-1990, le ha abierto el camino a la más importante propuesta política y económica que haya tenido lugar en los últimos 20 años en el país: la instauración de un Régimen de Economía Social en Colombia.

Ya en otro artículo se ha insistido cómo, por su contenido implícito, se constituye en una propuesta tendiente a *redefinir* y *readecuar* las instituciones y los instrumentos mediante los cuales el Estado gestiona lo social. Busca hacer más permisible la regulación y el control eficaz de la problemática polí-

tica y social del país. Esto es, una propuesta que trasciende los límites mismos del problema del desarrollo económico. No sólo porque se plantea como un proyecto articulado que redefine y reestructura los canales de interconexión entre lo político y lo económico en la gestión de lo social, sino porque intrínsecamente su puesta en marcha está fundamentada en una nueva concepción del papel del Estado en la economía<sup>4</sup>.

En términos muy generales, se puede definir a la "economía social" como un concepto globalizador de una estrategia que busca articular a los agentes dentro de un *sistema de relaciones económicas y sociales* bien específicas, en donde la satisfacción de las necesidades y demandas de los agentes y la conciliación de sus intereses tiene lugar en función de la búsqueda del "máximo social".

La especificidad de tales relaciones está dada por la progresiva imposición de un sistema en el cual la *libre interacción de las fuerzas del mercado, tenderán a resolver* todos y cada uno de aquellos problemas que resultan de los objetivos de lograr una mejor asignación de los recursos, de la justicia económica, de la iniciativa social respecto de la individual, etc. De allí que el elemento característico al tipo de relaciones económicas y sociales, que busca establecer la propuesta, sea la rápida conversión y constitución de las fuerzas del mercado como el factor que mediatiza y regula *interacción y reproducción* de los agentes.

Es por ello que la instauración de un régimen de economía social se proyecta como una acción tendiente a lograr la *flexibilización o liberalización* de las instancias e instrumentos estatales de la gestión económica, dentro de los principios de eficacia y eficiencia en la generación y asignación de los recursos en la economía<sup>5</sup>.

Su objetivo último es la *conformación de una base social* que avale y legitime política y socialmente tanto las nuevas formas de acumulación del capital (en tanto fases), como las de intervención estatal en el control y resolución de las luchas y conflictos sociales. De esta manera, el nuevo régimen busca asegurar la reproducción del orden establecido en una sociedad y de las relaciones de poder sobre las que ésta descansa.

La puesta en marcha de la propuesta de instaurar un Régimen de Economía Social, ha tenido lugar dentro de un contexto bien definido: una nue-

va concepción acerca del papel que debe asumir el Estado en la economía. Ya no sólo se supera el dilema intervención o no intervención como ámbito de debate sobre la gestión estatal en lo económico, sino que ahora se plantea como el problema central la necesidad de redefinir y readecuar las estructuras internas del aparato estatal. Esto significa la imposición de un cambio importante del Estado en su papel como productor directo de bienes y servicios, como regulador de las actividades económicas, como prestador directo de servicios públicos, y más allá, como instancia ordenadora y orientadora de los recursos públicos.

En suma, el proyecto de instaurar un Régimen de Economía Social se planteó un doble objetivo. Primero, *liberalizar* los canales políticos y económicos a través de los cuales el Estado gestiona lo social. Y segundo, *adecuar* el aparato estatal de una manera tal que desarrolle nuevas formas de interacción y reproducción social, en las que se privilegia una percepción del agente como ser individual (y no como miembro de una "colectividad", tal como sucedería en un Estado socialista), y en las que se tiende a hacer un tratamiento más focalizado (sobre todo en el nivel de lo espacial) e individualizado de la problemática política, económica y social de un país.

De allí que la readecuación de las estructuras institucionales del Estado, implícitas en la nueva concepción de su intervención en lo económico, requiera como condición un proceso de recomposición<sup>6</sup> de los agentes gestores de la acción pública y una flexibilización tanto de los instrumentos fiscales, como de los canales de participación política y gestión administrativa utilizados en el manejo de lo social.

Esto es, en otras palabras, que en ciertos niveles de la acción estatal la readecuación se proyecta como un proceso tendiente hacia la desregulación, entendiendo por ésta el propósito de generar la *autogestión* de los agentes (económicos y sociales) en aquellas esferas en donde la gestión del Estado era ineficiente y por lo tanto generadora de tensiones y conflictos sociales. Por sus características, este proceso encontraba su ámbito de aplicación principalmente en los niveles relacionados con la prestación de los servicios públicos.

A su vez, el avance del proceso de readecuación llevaba implícitamente una nueva exigencia: la *redefinición* de la planeación. En las nuevas condicio-

nes, ya no es el resultado de un proceso global y centralizado de concertación entre trabajadores, patronos y Estado.

Por el contenido de la propuesta, la planeación tiene ahora lugar como un proceso en el que se busca articular políticas en tres frentes bien definidos. La *programación financiera, el desarrollo regional y local y los programas específicos de gobierno*. El primero señalaría las disponibilidades de recursos; el segundo, los requerimientos y el tercero, las estrategias.

## II. EL TEXTO: EL PLAN DE DESARROLLO

En los últimos días, algunos funcionarios del gobierno nacional han venido insistiendo en cómo la importancia del nuevo Plan de Desarrollo está en el hecho que tiene un carácter bien diferente a los planes de los anteriores gobiernos. No sólo porque en su formulación se superan los problemas implícitos en los modelos tradicionales de planeación en América Latina, en donde esta labor era el resultado de “visiones” tecnocráticas y paternalistas que se abstraían de las condiciones socio-políticas y “limitaban la participación de la población en la solución de sus problemas y cerraban los espacios de acción a la iniciativa privada”<sup>7</sup>, sino porque “propone una alternativa a las funciones que tradicionalmente venían asignándosele al Estado colombiano”<sup>8</sup>.

Consideraba el equipo de la Administración Barco, que si bien era cierto que en las etapas tempranas del desarrollo se justificaba que el Estado colombiano hubiese asumido el papel de responsable de que la economía alcanzara altas tasas de expansión y también de definir e impulsar (a su criterio) los sectores líderes del crecimiento y de asegurar que sus frutos redundaran en mejores condiciones de vida de la población, también lo era el hecho de que en las actuales condiciones tales labores implicaban un “enorme peso” no sólo para el aparato estatal, sino para la economía en general<sup>9</sup>.

Tal consideración fue desarrollada argumentando que la necesidad de imprimirle un nuevo carácter al papel del Estado, tenía como condición sin igual la *redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil*. Esta redefinición no implicaba otra cosa que el propósito de conducir al país a un proceso en el cual las fuerzas del mercado se van constituyendo progresivamente en la instancia que mediatiza y regula la interacción y reproducción de los agentes en el nivel de lo económico.

A su vez, para el gobierno, tal propósito necesariamente se traduciría en la práctica en una *redefinición del proceso de planeación*, en función de la necesidad de lograr una correspondencia entre el diseño y su aplicabilidad en espacios específicos (esto es, consultando las condiciones socio-políticas específicas del país y a su interior mismo). Se argumentaba que el logro de tales objetivos depende del diseño de programas de carácter multisectorial, con grupos objetivos muy bien definidos y con una aplicación en que la dimensión de lo regional es fundamental<sup>10</sup>.

De allí que, como lo han hecho explícito los funcionarios del gobierno, el plan tenga la función fundamental de constituirse en un plan para el sector público, en donde, por ejemplo, la estrategia de crecimiento económico

significa más una determinada orientación que desea dársele a la economía colombiana, que un catálogo de programas y políticas de carácter comprensivo. Al cambiar la planeación de objetivos y alcances, no puede esperarse que la acción estatal cubra, como lo hacía antes, todos los espacios, sectores e instancias de la vida económica y social del país<sup>11</sup>.

Es en esta perspectiva en la que el Plan de Desarrollo 1987-1990, hace explícita su intención de llevar a cabo políticas que buscan conciliar el doble objetivo de lograr elevados índices de crecimiento del producto y el empleo, con el de mejorar las condiciones de vida de la población. Esto es, que se busca que el crecimiento económico cumpla una clara función social y que a su vez el desarrollo social sea factor fundamental del crecimiento económico autosostenido.

Para lograr tales objetivos, el plan se propone dos estrategias básicas. La primera, de *desarrollo social* con la que se propone “garantizar el acceso de la población a los activos físicos, sociales y productivos necesarios para su seguridad social, su activa vinculación a la producción y el consumo y su participación en la gestión democrática de la nación”<sup>12</sup>.

La segunda, la constituye el *crecimiento económico*, con la que busca crear las condiciones para “apoyar y dinamizar la producción, garantizar que la oferta de bienes responda a la expansión y composición de la demanda agregada, y elevar el empleo y aumentar el ingreso laboral, con base en el incremento de la productividad”<sup>13</sup>.

Según el plan, estas dos estrategias se sustentan en una “reorientación” de la política macroeconómica, concebida “no sólo desde el punto de vista de su incidencia sobre la actividad productiva, sino también como medio para la orientación de la economía hacia las prioridades sociales de desarrollo”<sup>14</sup>.

En el anexo, se hace una desagregación de las dos estrategias centrales formuladas en el Plan de Desarrollo. De allí se deduce que su objetivo último lo constituyen la erradicación de la pobreza absoluta y el lograr que el crecimiento económico sea el soporte permanente del bienestar de la población.

Esta intencionalidad nos obliga a hacer dos consideraciones que nos permitirían esclarecer mucho más el análisis del plan. La primera, en torno al significado y especificidad del concepto “pobreza absoluta”. Y la segunda, relacionada con los factores que concurren a su erradicación.

### III. EL CONCEPTO DE POBREZA ABSOLUTA

En términos generales, la pobreza absoluta puede ser definida como aquella situación en la que un individuo no sólo no es capaz de satisfacer sus necesidades de consumo tanto como lo impone su necesidad de “subsistir”, sino (y fundamentalmente) en aquella en la que es un marginado político y social. Se entiende por esta marginalidad al desconocimiento permanente y secular que hace el Estado del individuo como ser social.

En este sentido, la pobreza en términos absolutos supone una situación límite: cuando ya no se dispone de los medios más indispensables para subsistir<sup>15</sup>, y sobre todo cuando no se le reconoce al individuo como ser social.

De allí que el ingreso per-cápita de un país no se constituya en el mejor indicador acerca de la existencia de un determinado nivel de vida en una nación. En estas condiciones sería “el grado y la calidad de la cobertura en la prestación de los servicios públicos”, así como el grado de participación política los mejores indicadores del estado del nivel de vida de una población.

Mientras que los problemas de “subconsumo” señalarían la existencia



de serios desajustes entre *producción y acumulación* capitalista, los de marginalidad pondrían en evidencia desequilibrios entre *población y acumulación*. Son las expresiones de estos desequilibrios (tales como altas tasas de desempleo, la ocupación parcial de la fuerza de trabajo, la existencia de grandes contingentes humanos que laboran en actividades no organizadas ni reguladas directamente por el capital y el Estado, etc.) las que constituyen las condiciones dentro de las cuales deben ser ubicadas las causas de la pobreza<sup>16</sup>.

Si se hace abstracción de los factores políticos, se tiene que la pobreza absoluta debe ser considerada en tres niveles específicos de referencia no excluyentes entre sí.

a. Los pobres que, incorporados como asalariados al sistema económico "formal" (por llamarlo de alguna manera), reciben un salario que ni siquiera cubre sus mínimas necesidades de subsistencia<sup>17</sup>.

b. Los pobres que, a pesar de no estar incorporados como asalariados al sistema económico pero que sí están vinculados indirectamente a través de actividades varias (v.gr. los informales), reciben un ingreso que no cubre sus requerimientos mínimos de subsistencia<sup>18</sup>.

c. Los pobres que no incorporados a los sistemas (estatales y/o privados) de atención pública (como la salud, educación, nutrición, etc.).

## 1. Los factores que concurren en la erradicación de la pobreza absoluta

Si se acepta al enfoque de pobreza absoluta como la caracterización de un problema de subconsumo y marginalidad, se tiene que en su erradicación o profundización concurren dos elementos: los ingresos *absolutos* y los ingresos *relativos* de los agentes.

Los primeros, son los ingresos nominales que resultan de la interacción de los agentes en los mercados, ya sea como productores directos de bienes y/o servicios o como propietarios de los medios de producción. Por su carácter, son los que le permiten al individuo reproducirse como agente económico, dentro de las unidades productivas. De allí que tengan un carácter "coyuntural", pues dependen de (o están afectados por) la movilidad del indivi-

duo en el sistema económico, de su tipo de ocupación, de su grado de calificación, de su edad, etc., y de la fase del ciclo económico que esté atravesando la economía. Esto es que su aumento o disminución está directamente relacionada con el crecimiento económico.

Si se acepta que los desajustes entre producción y acumulación (como uno de los factores generadores del estancamiento y por tanto de pobreza) son los que resultan del acortamiento de la brecha entre lo que un empresario invierte y lo que espera obtener como ganancia de su inversión en el mediano y largo plazo, y que ante esta situación el empresario reacciona generalmente reduciendo sus costos laborales (con el propósito de mantener su ganancia), se tiene que un decaimiento en la producción afecta principalmente los ingresos de los productores directos de los bienes y/o servicios (los trabajadores). De allí se deduce que en el caso contrario, una expansión del producto se traduce en un mejoramiento de los ingresos de los trabajadores, permitiendo que su demanda potencial, principalmente por bienes salario, pueda convertirse en demanda real. Sin embargo, para que esta expansión de la demanda de los trabajadores, resultante del proceso de crecimiento, no termine afectando el nivel de ingreso de los trabajadores, la expansión de la demanda debe ir acompañada por una expansión de la oferta de los bienes que éstos desean consumir en mayor cantidad como consecuencia de su mayor ingreso. En este sentido, la oferta de bienes salario

se convierte en el límite máximo por encima del cual la acumulación se hace inflacionaria y, por consiguiente, cualquier estrategia contra la pobreza [fundamentada en el crecimiento económico] se revierte contra sí misma<sup>19</sup>.

Por su parte, los ingresos relativos son los que resultan de la acción estatal en la prestación de servicios básicos que [como la salud, educación, nutrición, etc.] buscan dotar de bienestar y seguridad social a la población. Son *relativos* por cuanto su eficiente cobertura y prestación le permite a los agentes contar con una mayor disponibilidad de sus ingresos para el gasto en bienes de consumo. Por su carácter, son los que hacen posible que el individuo se reproduzca como ser social por fuera de las unidades productivas. De allí que tengan un carácter más "estructural" en la medida que dependen (o están afectados por) las acciones redistributivas que emprenda el Estado en su intervención en la economía.

Así mismo, si se acepta que los desequilibrios entre población y acumu-

lación señalan la existencia de una “superpoblación relativa”, que entendida en términos generales hace referencia a aquella parte de la población que “sobra” en tanto no participa directamente de la producción ni en el consumo y que está por fuera de la atención estatal en la prestación de servicios públicos y cuyas actividades no están reguladas por el Estado<sup>20</sup>, se tiene que una expansión de la población a tasas por encima de las registradas en el crecimiento de la producción y en la cobertura en la prestación estatal de los servicios, se constituye en un factor que agudiza los niveles de pobreza en un país, profundizando la concentración del ingreso, la producción y el consumo en unos sectores específicos e impidiendo que los “excluidos” puedan reproducirse como seres sociales dentro y fuera de las unidades productivas.

De allí se deduce que en la medida en que el Estado emprenda acciones tendientes a redistribuir los excedentes generados en la economía, en el contexto de un proceso de crecimiento económico, se permitirá reducir la brecha existente en la distribución del ingreso entre las clases en favor de los sectores más desfavorecidos, lo cual contribuye a mejorar su posición relativa en el sistema y por tanto a reducir la pobreza.

Si se sigue el modelo kaleckiano, en donde la composición del producto está dada por el consumo y la inversión de los capitalistas y el consumo de los trabajadores, y que a su vez los ingresos se distribuyen entre salarios (que determinan en buena parte el nivel de gasto total de la economía) y beneficios (que determinan el volumen de inversión y consumo capitalistas)<sup>21</sup>, se tiene que una política estatal de redistribución del ingreso puede operar por tres vías en una economía.

La primera, las transferencias directas de los grupos de más altos ingresos a los de menores ingresos (sin tomar en cuenta el proceso mismo de generación del ingreso). La segunda, el suministro directo de bienes y servicios básicos a precios subsidiados o “accesibles”, con los cuales financia una buena parte del consumo de los más pobres.

Y la tercera, la recomposición de la oferta final de la economía en favor de aquellos sectores productores de bienes y servicios de consumo de los grupos de más bajos ingresos. Ello implica en el modelo, que tal recomposición tiene lugar a costa de una reducción en el consumo de los capitalistas y de un incremento correspondiente en la inversión privada en los sectores mencionados<sup>22</sup>.

De tal manera, el monto de beneficios resultantes de la mayor inversión en estos sectores no sólo se traduce en una expansión en el nivel de gasto de la economía, en la medida que se incrementan los ingresos de los trabajadores, sino en un mejoramiento de los precios relativos de estos bienes y servicios, al momento en que las mayores inversiones permitirán una reducción en sus costos por unidad producida. En este sentido los precios se constituyen en un mecanismo de redistribución de los excedentes generados en la economía.

Esta recomposición de la oferta final puede generalmente tener lugar mediante una reorientación en las fuentes del crecimiento económico. Así por ejemplo, a través de una mayor dotación de crédito de fomento en favor de aquellos sectores productores de bienes salario y por tanto en deterioro de aquellos a los que antes el sistema le asignaba recursos en la medida que podían dar garantías del cumplimiento de los pagos a su acreedor, es decir a aquellos sectores en donde hubo una inversión pasada y por un ingreso anterior. En el mismo sentido puede operar una política de dotación de paquetes tecnológicos financiados por el mismo Estado.

Del modelo se deduce que una acción estatal en favor del fortalecimiento del proceso de generación de ingresos, tiene un carácter benéfico sobre la estructura de distribución de ingresos en la economía, al momento en que posibilita un incremento en los ingresos de los sectores más pobres a costa de una reducción en el consumo de los más ricos. Sin embargo, en la medida en que tal acción opere sin afectar el consumo de estos últimos<sup>23</sup>, si bien puede mejorar los ingresos de los primeros, ello no quiere decir que la acción tenga un carácter *redistributivo del ingreso*. En este caso se mejora la posición relativa de la estructura de distribución del ingreso, con respecto a un nivel anterior, pero no se reduce la brecha entre unos y otros, pues (como resulta obvio), la acción estatal no está afectando la forma como se distribuyen tales ingresos en el sistema económico, sino la manera como se generan en el mismo.

Por lo tanto, la erradicación de la pobreza absoluta estaría guiada tanto por una estrategia orientada a incrementar los bienes salario en la economía, que involucra el primer factor y actúa sobre los dos primeros niveles de referencia, como por una acción redistributiva del ingreso por parte del Estado, que involucra al segundo factor y actúa sobre el tercer nivel de referencia.

## 2. El concepto de pobreza absoluta en el plan

Aún cuando en el diagnóstico del plan, se hace explícita la consideración de la pobreza absoluta como un problema de marginalidad y subconsumo, en realidad en la formulación de las estrategias para su erradicación tal marginalidad está concebida en términos del individuo como agente económico y no como ser social. Esto es, que se considera al pobre absoluto como un “excluido” de los beneficios del progreso económico y no como un “marginado” de la atención estatal en una de sus funciones primordiales: asegurar la reproducción, en cada vez mejores condiciones, de la fuerza de trabajo por fuera de las unidades productivas.

El gobierno parte de la premisa de que el crecimiento económico lleva consigo al desarrollo social. De allí, que se argumente que cualquier acción en que fundamenta una estrategia de erradicación de la pobreza, debe “dar a la actividad económica el propósito de satisfacer el progreso social, al extender a la sociedad civil los principios de solidaridad, justicia e igualdad”<sup>24</sup>.

Esta concepción de la pobreza es consistente con las formulaciones desarrolladas por los teóricos de la “economía del bienestar”. Es decir, que los problemas de la pobreza tienen que ver fundamentalmente con el proceso mismo de *generación* de ingresos y no con su *distribución* entre la población.

En este sentido, la estrategia para atacar el problema puede adquirir el carácter de un modelo “residual”, debido al “papel marginal y asistencial que desempeña la política social principalmente respecto de la política económica”<sup>25</sup>.

Tal carácter no estaría expresando otra cosa que la subordinación de los objetivos sociales al logro de las metas económicas como el crecimiento, la eficiencia, la estabilidad cambiaria, el control de la inflación, la productividad, etc. Si bien esta subordinación hace que la estrategia se proyecte nacionalmente, y que por tanto tenga dimensiones nacionales en cuanto constituye una acción estatal, ello no quiere decir que como tal [como estrategia] haya sido concebida dentro de una estructuración global macroeconómica<sup>26</sup>.

## 3. Las estrategias para erradicar la pobreza absoluta en el plan

Una estrategia estructurada macroeconómica debe ser entendida como

aquella acción articulada y coherente en la que los instrumentos de política, en especial los de política económica, se orientan hacia la búsqueda del crecimiento económico y la distribución del ingreso, en un contexto en donde lo social constituye lo prioritario.

Sin embargo, para el gobierno, seguir una estrategia fundamentada en estos dos elementos y ubicada en ese contexto, constituye un contrasentido pues, antes que contribuir a la erradicación de la pobreza absoluta, conduce al estancamiento económico.

Sostiene que una acción redistributiva del ingreso, sustentada bien en transferencias directas de recursos de los grupos más ricos a los más pobres, o bien a través del suministro directo de bienes y servicios básicos (como la salud, educación, nutrición), como armas principales para erradicar la pobreza absoluta, no sólo pueden afectar directamente el aparato productivo nacional, sino que no aseguran como estrategia una permanencia en el tiempo.

El gobierno ha insistido en que, la lucha contra la pobreza

*no consiste en realizar transferencias de recursos de los sectores de más altos ingresos a los de menores ingresos. Ni centra los esfuerzos a los sectores marginados en áreas como la salud, la educación y la nutrición. [Los subrayados son míos]. Estas alternativas conducirían finalmente a un menor crecimiento económico y no asegurarían el incremento permanente en el ingreso de los más pobres*<sup>27</sup>.

De allí que la disyuntiva crecimiento-equidad no tenga lugar en la formulación del plan. De hecho se acepta que los objetivos de equidad chocan con los propósitos de crecimiento económico, impidiendo por esta vía el logro del bienestar colectivo.

No obstante, el gobierno insiste en mostrar cómo una estrategia fundamentada en una acción estatal que favorezca la generación de ingresos tiene un carácter redistributivo, en la medida en que con ella se logra "en el mediano plazo incrementar la capacidad de ahorro y acumulación en esos estratos [los más pobres] de población y acrecentar el crecimiento económico global"<sup>28</sup>.

Esta formulación nos conduce de nuevo a considerar como la consecución del bienestar de la población, para el caso colombiano, se mantiene con-

sistente con las premisas de la economía del bienestar. Se acepta que el logro de tal objetivo está restringido por el principio de optimalidad paretiana. Es decir, que el bienestar se logra en la medida que los beneficios que reciba un grupo social como consecuencia de su acción en el mercado, no implica el deterioro (o tenga lugar a costa) de otros(s).

En el plan se hace explícito cómo

las acciones del Estado se centran en el proceso mismo de la generación de ingresos, con el fin de crear las condiciones necesarias para que los más pobres puedan vincularse intensa y establemente a las actividades de producción y de consumo, y para que el incremento de la producción y la productividad permitan una adecuada remuneración de todos los factores, en particular del trabajo<sup>29</sup>.

De allí que la erradicación de la pobreza absoluta, tenga lugar dentro del plan como una estrategia basada en el objetivo de *incrementar los ingresos absolutos de los agentes* y no sus ingresos relativos.

En este sentido, pese a que en el Plan de Desarrollo se intenta por todos los medios poner en evidencia el hecho que la estrategia de "Desarrollo Social" se constituye en el fundamento principal de la acción estatal de erradicación de la pobreza absoluta, en realidad por el contenido del plan la estrategia de "crecimiento económico" es la que parece (o está llamada a) convertirse en la verdadera instancia a través de la cual el gobierno busca lograr tal propósito.

#### IV. LOS LIMITES DEL PLAN

Si se acepta, en gracia de discusión, que la estrategia de crecimiento económico, en la medida en que favorece el proceso mismo de generación de ingresos, se constituye en una receta apropiada para erradicar la pobreza absoluta, se tiene que como estrategia debe cumplir con tres condiciones fundamentales:

1. Que sea estructurada con un carácter global macroeconómico, es decir que su formulación tenga lugar en un contexto de prioridad de los objetivos sociales;

2. que se fundamente en un “paquete” integral y coherente de medidas tendientes a incrementar de forma permanente y sostenida la oferta de bienes salario;

3. que el proceso de crecimiento esté financiado. Esto es, que se cuente con la disponibilidad de los recursos internos y externos requeridos para superar los desajustes entre producción y acumulación.

Con respecto a la primera condición, es más bien poco lo que se puede argumentar. Ya se ha insistido más atrás cómo, por la concepción implícita de pobreza absoluta, en el Plan de Desarrollo la consecución de objetivos sociales está determinada (o sujeta a) por el logro de metas económicas. Si bien el objetivo de erradicar la pobreza absoluta se proyecta como una estrategia nacional, concebida social y espacialmente dentro de un proceso de planeación “estratégica-situacional” que articula lo rural (Plan Nacional de Rehabilitación y Plan de Desarrollo Integral Campesino) y lo urbano (Plan de Lucha contra la Pobreza), ello no quiere decir que como tal haya sido diseñada dentro de unos criterios globales de estructuración macroeconómica.

Para el plan las variables fundamentales en la erradicación de la pobreza absoluta, están directamente relacionadas con el proceso mismo de generación de ingresos. De allí que el objetivo central de la estrategia de “Desarrollo Social”, antes que mejorar el nivel de vida de los más pobres, sea la creación de las condiciones necesarias para que toda la población se “vincule intensa y establemente a las actividades de producción y de consumo” (pág. 33). Según el plan, en la medida que este proceso tenga lugar se asegura un ingreso permanente para los más pobres, lo que a su vez permitirá mejorar sus condiciones de vida.

Estos elementos nos conducen a la segunda condición: el logro de un incremento sostenido y permanente de la oferta de bienes salario, que asegure la vinculación intensa y estable de toda la población al consumo. Aún cuando el plan hace explícita su intención de alcanzar, a través de la estrategia de crecimiento económico, aumentos en la producción y la productividad de una manera tal que garantice la oferta de bienes básicos y que a la vez permita una adecuada remuneración del trabajo, en la formulación de políticas el plan no se proyecta como una acción coherente y articulada que posibilite cumplir con tales propósitos.



Las políticas diseñadas en el plan para los sectores industrial y agropecuario, *de facto* le imponen algunos obstáculos al logro de incrementos estables y permanentes de la oferta de bienes salario.

El hecho de que en el plan se argumente que “para alcanzar un crecimiento sostenido del sector agropecuario se hace necesario garantizar precios estables a los productores y reducir los costos relativos de producción y comercialización de manera que se restituya la rentabilidad y se incentive la inversión privada” (pág. 209), trae implícitamente la consideración que el mecanismo de precios de sustentación y las políticas de protección y estímulo a la producción, se constituyen en los ejes que fundamentan la estrategia gubernamental en el agro.

En este sentido, las políticas de aprovechamiento y manejo integral de los recursos naturales renovables, la adecuación de tierras, la dotación de crédito de fomento para la producción y explotación, la reforma agraria, entre otras, adquieren un carácter secundario en la formulación del plan.

De la argumentación expuesta en el plan, se deduce que para el gobierno los precios de sustentación no se constituyen en un mecanismo redistributivo del ingreso, mediante el cual se busca subsidiar a los más pobres el consumo de bienes básicos. Lo que se pretende en el plan es que tales precios se conviertan en un mecanismo de asignación de recursos que debe cumplir la función principalísima de constituirse en una especie de colchón de seguridad para los productores, con el que se le garantice la existencia de un margen de rentabilidad tal que desencadene el proceso de crecimiento autosostenido.

Por su parte, el objetivo de reducir los costos relativos de producción y comercialización trae implícitamente no sólo la necesidad de compensar los impactos que sobre la producción y comercialización agrícola tiene el manejo cambiario, sino la exigencia de establecer mecanismos tendientes a estimular un mayor volumen, de importaciones de insumos, maquinarias y equipos que permitan además de incrementar la productividad, modernizar la estructura productiva del sector.

Aún dejando de lado las consideraciones en torno a la consistencia y el carácter permanente propios de una estrategia fundamentada en una política de precios artificiales y en una acción-protección-estímulos, se pue-

de afirmar que los principales problemas que enfrenta el sector agropecuario (en su propósito de lograr un incremento en la oferta de bienes salarios) son los que resultan de la conjunción de dos factores.

De una parte, la disponibilidad de recursos financieros internos y externos requeridos para apoyar el proceso de crecimiento; y de otra, la necesidad de *redefinir y readecuar* la estructura institucional vinculada al sector.

En un escenario en donde la consolidación de los ajustes en las cuentas fiscales y del sector externo se constituyen en el objetivo fundamental de las políticas fiscal y cambiaria, y en donde las entidades estatales y para-estatales del sector agropecuario han demostrado serias dificultades en la ejecución y control de los programas, resulta difícil esperar que en el corto plazo la estrategia gubernamental que se establece en el plan, se traduzca en un incremento sostenido y permanente de los bienes salario de origen agropecuario.

Igual consideración cabe para el caso de los bienes salario que son procesados industrialmente. Las medidas de política industrial diseñadas en el plan antes que contribuir al propósito de asegurar una oferta permanente y sostenida de tales bienes, se plantea objetivos no muy claros, que en muchos casos resultan contradictorios e inconsistentes. Así por ejemplo, mientras el plan afirma que dará preferencia al consumo de bienes masivos, al mismo tiempo establece que "se eliminará la protección para las industrias ya consolidadas en el país, que son precisamente, las de bienes de consumo"<sup>30</sup>.

Sin duda, el hecho que el proceso de transferencias de recursos de sectores intensivos en capital (como por ejemplo el energético) a sectores intensivos en mano de obra (infraestructura), que resulten directa o indirectamente de la reestructuración de los recursos presupuestales, sumados a la mayor demanda que resulta del proceso de revinculación de los excluidos y del crecimiento económico mismo, generarán una dinámica expansiva de la demanda tal que difícilmente podrá ser abastecida por el aparato productivo en el corto plazo. En este sentido, la estrategia contra la pobreza se revierte contra sí misma, creando condiciones ideales para desatar un proceso inflacionario de magnitudes vividas en latitudes cercanas.

Finalmente, la tercera condición, la del financiamiento, nos conduce a la consideración del proceso ahorro-inversión, formulado en el plan. Pese a

que en él pareciera configurarse una política orientada a lograr una recomposición de la oferta final, por la vía de reorientar la inversión hacia los sectores productores de bienes y servicios de consumo de los más pobres, ello no implica que la creación de condiciones para “que los pobres puedan vincularse intensa y establemente a las actividades de producción y de consumo”, tenga lugar bajo este criterio. Al señalar la estrategia de manejo macroeconómico, el documento gubernamental es explícito al afirmar que la inversión privada se constituye en la variable fundamental para el logro de las metas de crecimiento económico.

Se argumenta que, en la medida que se logre incrementar la inversión a tasas superiores a las registradas por el PIB, se permitirá “atender la mayor demanda generada por la reorientación del gasto público y por el aumento de las exportaciones, y a su vez, elevar la demanda doméstica por bienes y servicios y mano de obra” (pág. 48).

En este aspecto específico, el plan parte de la consideración de que es el nivel de ahorro el que determina el volumen de inversión, y no al contrario como lo suponen los keynesianos y postkeynesianos.

De allí que el objetivo prioritario y común a la gestión de la política económica sea el asegurar un incremento sostenido del ahorro y una recomposición de sus fuentes internas y externas. Con esta política se busca lograr que “una mayor estabilidad en la oferta de recursos de inversión y una más eficiente asignación de los mismos” (pág. 379).

Según el plan, los mayores niveles de ahorro privado provendrán, en su parte más fundamental, del logro en las metas de incremento en el ingreso de los agentes, resultante a su vez tanto del éxito en la aplicación de las medidas de estímulo establecidas por la Ley 75 de 1986 (Reforma Tributaria), como del desencadenamiento del proceso mismo de crecimiento económico. Por su parte, el incremento en el ahorro público tendrá su origen en los mayores ingresos de las empresas industriales y comerciales del Estado,

derivado de las mayores ventas de hidrocarburos, de la puesta en marcha de la política tarifaria, y del control a la evasión y elusión tributaria mediante la racionalización de los gastos operativos y la reactivación económica [. . .]. Por último, la mayor contribución del ahorro externo se generará de la mayor participación de las exportaciones menores de Colombia en el mercado mundial, y del flujo de un volumen de recursos del crédito externo “acorde con la

capacidad de pago y los requerimientos de financiación del gobierno y de los particulares<sup>31</sup>.

De esta manera, según el gobierno, se permitirá lograr una mayor y más estable disponibilidad de recursos para la inversión productiva en el sector privado; liberar recursos del sector público para ser invertidos en programas sociales y asegurar la disponibilidad de divisas requeridas para cumplir con las obligaciones con el sector externo, y para permitir las importaciones necesarias para sustentar un crecimiento económico proyectado del 5<sup>o</sup>/o.

Ahora, el hecho de que en una economía como la colombiana exista un sector productor de medios de producción incompleto y en donde la difusión de la tecnología es parcial, implica que la estructura productiva queda directamente conectada (y por tanto dependiente de) al comportamiento del sector externo<sup>32</sup>. De allí que la inversión pública, la inversión extranjera y los recursos del crédito externo, se constituyan para el propósito de alcanzar el crecimiento económico en variables mucho más importantes, que la misma inversión de los empresarios locales.

## NOTAS

- 1 Palabras pronunciadas por el Dr. Luis B. Flórez, durante su intervención en el Seminario sobre el Plan de Desarrollo, organizado por la Asociación de Economistas de la Universidad Nacional, Centro de Investigación y Documentación Socio-económica —Cidse— y la Fundación Friedrich Ebert de Colombia —Fescol—. Pág. 2. En prensa para publicación Fescol.
- 2 Ver, por ejemplo, *Debates de Coyuntura Económica*, No. 8. Noviembre 1987.
- 3 Ver Fedesarrollo “Un Análisis del Plan de Economía Social”. *Debates de Coyuntura Económica. Op. cit.*
- 4 Medellín, Pedro. “Los fundamentos de la Economía Social”. *Economía Colombiana*. Diciembre 1987.
- 5 Se entiende por *eficacia* a la capacidad de respuesta que desde el ángulo macro ofrecen las empresas estatales en la gestión de lo económico y social a los retos implícitos en una estrategia de gobierno. Por *eficiencia* a la manera como se administran los recursos humanos y financieros en cada entidad estatal o para-estatal, en el propósito de cumplir con las estrategias gubernamentales.

- 6 Sin embargo, debe aclararse que este proceso de recomposición de los agentes y de flexibilización de los instrumentos, en principio se formulaba como un proyecto impulsado y tutelado, bajo diferentes mecanismos, por el mismo Estado.
- 7 Ver Flórez, Luis. B. *Op. cit.* p. 7.
- 8 *Loc. cit.*
- 9 *Loc. cit.*
- 10 *Ibid.* p. 13. La exposición seguía el argumento de que con este esquema “se superan varios elementos tales como el carácter comprensivo de los antiguos planes, el diseño de los mismos a partir de sectores líderes, una definición imprecisa de los grupos objetivo y unos programas que hacían abstracción de aspectos territoriales y para los cuales era necesario después identificar los efectos regionales”.
- 11 Aparte de la intervención del Dr. Fernando Tenjo del Departamento Nacional de Planeación en el “Seminario sobre el Plan de Desarrollo”. Cali, noviembre 1987. p. 2.
- 12 *Ibid.* pp. 33-34.
- 13 *Loc. cit.*
- 14 *Loc. cit.*
- 15 Ver Mires, Fernando. “Hacia una Teoría de la Miseria”. En: Jaramillo de Botero, Margarita. et. al. *Pobreza, participación y desarrollo regional*. Bogotá, Universidad de los Andes, CIDER, 1986. p. 42.
- 16 Tenjo, Fernando. “Condiciones Macroeconómicas de una Estrategia contra la Pobreza”. En: Jaramillo de Botero, Margarita. et. al. *Op. cit.* p. 79.
- 17 Mires, Fernando. *Op. cit.* p. 43.
- 18 *Ibid.*
- 19 Tenjo, Fernando. *Op. cit.* p. 86.
- 20 Ver Mires, Fernando. “Hacia una teoría de la Miseria”. En: Jaramillo de Botero, Margarita. et. al. *Op. cit.* p. 42.
- 21 Es decir:
- |                                     |                             |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| Composición del<br>producto         | Distribución del<br>ingreso |
| Inversión privada (Ip)              | Beneficios ↗ Ip             |
| Consumo de los<br>capitalistas (Ck) | ↘ Ck                        |

Consumo de los  
trabajadores (Cw)

Salarios

Restricciones: los trabajadores no ahorran, se trata de una economía cerrada (no hay intercambio con el exterior) y la intervención del Estado es insignificante.

- 22 Ver un mejor desarrollo en Tenjo, Fernando. "Condiciones macroeconómicas . . .". *Op. cit.* pp. 85-91.
- 23 Es decir cuando tiene lugar una situación de optimalidad paretiana, esto es cuando en su interacción en el mercado los agentes llegan a una situación tal que un intercambio más conduce a que los beneficios obtenidos por un sector o grupo social o agente tiene lugar a costa del deterioro de otros(s).
- 24 Barco, Virgilio. *Hacia una Colombia Nueva*. Bogotá, editorial Oveja Negra, 1986. pp. 128-129.
- 25 Bustelo, Eduardo. "Pobreza y Planificación Social". Mec. UNICEF, 1987. p. 4.
- 26 Tenjo, Fernando. *Op. cit.* p. 79.
- 27 Flórez, Luis B. Citado en el *Informe Financiero* de la Contraloría General de la República. Marzo 1987.
- 28 Documento P.N.R., en prensa.
- 29 Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Economía Social 1987-1990*. p. 33.
- 30 Fedesarrollo. *Op. cit.*
- 31 Departamento Nacional de Planeación. *Op. cit.* pp. 55 y 334.
- 32 Ver una consideración más detallada al respecto en Tenjo, Fernando. *Op. cit.* pp. 83-85.