

NOTAS SOBRE EL PLAN DEL «SALTO SOCIAL» Y ALGUNAS EXIGENCIAS A LA INVESTIGACION ECONOMICA

Jairo Estrada Alvarez*

La administración del Presidente Samper ha puesto recientemente a consideración de la opinión pública y especializada las bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. Para la universidad colombiana, la presentación del «Plan del Salto Social» adquiere una importancia especial y plantea una serie de exigencias a la actividad investigativa en general, y a la investigación económica en particular.

* Ph.D. en Ciencias Económicas. Especialista en Derecho Público. Coordinador del Centro de Investigaciones de la Facultad de Economía. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

En el presente escrito, se intenta, de un lado, la presentación de algunas áreas de interés para la investigación económica a partir de la problematización, desde varias perspectivas de análisis, del Plan de Desarrollo. Del otro, se pretende una primera valoración de algunos conceptos, que aparecen como hilo conductor del «Plan del Salto Social». En este aspecto, el trabajo se desenvuelve en un plano hipotético y se basa exclusivamente en las formulaciones contenidas en el texto del Plan de Desarrollo.

I

Son varias las razones, que con motivo de la presentación del Plan de Desarrollo, invitan a una problematización de la actividad investigativa:

En primer lugar, se trata de la primera experiencia de formulación y tramitación de un Plan de Desarrollo según los parámetros normativos establecidos en la Constitución Política de 1991 (arts. 339-344). Con el «Salto Social» se ponen a prueba no sólo los aspectos procedimentales del proceso de planeación, sino ante todo las posibilidades de objetivización de las políticas y estrategias de desarrollo,

cuando éstas adquieren fuerza de ley. Resulta válido preguntarse si el Plan representa una ruptura en la historia de la planeación en Colombia, capaz de superar la condición principalmente discursiva, de formulación de minuciosos diagnósticos, de objetivos y de estrategias totalizantes, cuyos magros resultados, han cuestionado su eficacia técnica y política, y la han caracterizado desde su institucionalización a finales de la década de los sesenta.

En segundo lugar, el Plan de Desarrollo se presenta después de finalizada una administración -del Presidente Gaviria-, cuyo balance es definitivamente complejo según la perspectiva desde la que se analice: De trascendencia histórica, de quiebre institucional positivo, de reorientación de la estrategia de desarrollo, de «apertura y modernización», según sus seguidores¹; de doblegamiento a las estrategias del capital financiero transnacional y sus instituciones internacionales, de profundización de las políticas neoliberales de la reestructuración capitalista, de deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la población, de fortalecimiento del autoritarismo institucional y parainstitucional, según sus contradictores².



En ese contexto, cabe interrogarse si el «Salto Social» expresa la continuación de las políticas de la administración Gaviria, si contiene una ruptura sustancial con los lineamientos de tal administración (para formular una nueva estrategia de desarrollo), o si intenta una salida intermedia, que manteniendo elementos principales de la «Revolución Pacífica», incorpora componentes nuevos tendientes a superar positivamente las disfuncionalidades de ésta última.

Estos interrogantes cobran mayor importancia, si se consideran las recientes tendencias críticas de proyectos económicos, que -como el de México- han servido de ejemplo para el diseño de políticas en Colombia en el próximo pasado. En ese aspecto, la pregunta que se le plantea al «Salto Social», proviene del tipo de economía que contribuirá a estructurar, así como del sustento de los flujos de capital que alimentarán el crecimiento y el desarrollo eco-

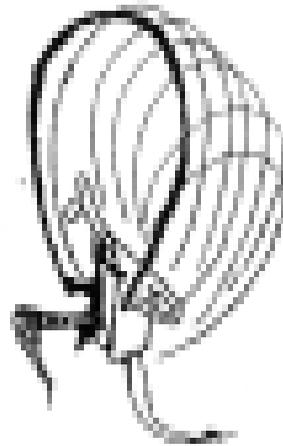
nómicos. ¿Se asistirá, por ejemplo, a un fortalecimiento del aparato productivo sobre la base del mejoramiento de las condiciones de competitividad y productividad, o se ampliará el campo de acción de la economía monetaria, de mercados de capitales de carácter especulativo, que estimulan ficticiamente las condiciones de prosperidad económica para los grupos financieros a través de nuevos ciclos de concentración y centralización del capital a tiempo que desmejoran las condiciones de vida de la población? Ubicarse en este plano, significa contemplar el impacto de la política económica, especialmente de la política monetaria y cambiaria, sobre los propósitos del Plan de Desarrollo. De ahí, que la forma de objetivización de la relación política económica-Plan de Desarrollo durante la administración Samper adquiera una especial significación.

En tercer lugar, en consonancia con el punto anterior, el Plan del Salto Social propone un nivel adicional de discusión en el terreno de la teoría económica, que conduce a indagarse por sus fundamentos teóricos y conceptua-



les. Asunto que resulta, entre otros, de su autodefinición como un «modelo alternativo de desarrollo»³. En ese aspecto, el Plan parece remitir a la controversia iniciada en la segunda mitad de los años ochenta entre las concepciones neoliberales y las concepciones neoestructuralistas en América Latina, de una parte⁴. De la otra, al debate en torno a lo que puede considerarse como alternativo en la actualidad. El Plan sugiere la formulación de preguntas como: ¿Representa el neoestructuralismo una alternativa al neoliberalismo o es el lógico complemento de las inconsistencias teóricas y prácticas del neoliberalismo?, ¿Si el neoestructuralismo no comprende una definición alternativa del desarrollo, su invocación posee propósitos principalmente ideológicos, o responde a la búsqueda de mecanismos más «eficientes» y políticamente legítimos del funcionamiento de la economía?, ¿Existen condiciones para diseñar alternativas posibles, o el predominio de la racionalidad de la economía de mercado ha cerrado -transitoriamente- su viabilidad?, ¿Se ha limitado el campo de lo alternativo al diseño de mecanismos, o es elaborable lo alternativo en cuanto a fines?

En cuarto lugar, el Plan exige -en la perspectiva de la economía política- analizar el tratamiento de las relaciones sociales en sus diferentes configuraciones: Desde las relaciones entre las diferentes formas del capital, pasando por la forma-Estado, hasta la escenificación concreta de la contradicción capital-trabajo, con sus diversas mediaciones políticas y sus respectivos sujetos sociales. Es de recibo preguntarse si el Plan conlleva una eventual



profundización de las contradicciones de la totalidad social o si sus propósitos incluyen un cierre de los campos de conflictividad. En ese aspecto, cobra importancia la pretensión de un rescate de la dimensión de lo político -ante su persistente crisis- desde el plano discursivo de la concertación y la participación. Surgen en ese contexto interrogantes como: ¿Se asiste a una estructuración monolítica del bloque dominante en el poder, o los desarrollos prácticos del Plan generarán la prevalencia de intereses de alguna facción del capital en particular, como sucediera en la administración Gaviria, con el capital financiero?, ¿Es posible un cierre de conflictos sociales con fundamento en un proyecto de carácter corporativo que copte para el Plan tanto el trabajo asalariado organizado o reglado por determinaciones políticas, como el trabajo excluido del mercado por las condiciones de pobreza extrema e indigencia?, ¿Comprende la invocación de la concertación y de la participación ciudadana la apertura de nuevos espacios para la democracia, o se trata de un llamado demagógico para el encubrimiento de la condición autoritaria del proyecto de acumulación capitalista?

Desde luego que las preguntas aquí formuladas en momento alguno agotan las posibilidades abiertas para la investigación económica. Apenas pueden ser una muestra de las exigencias que se le plantean a la Universidad, a la investigación y a los productores de conocimiento, si su interés consiste en ofrecer una perspectiva distinta de los alcances del Plan de Desarrollo, que supere posiciones -hasta ahora predominantes- de relativa unanimidad y apropiación acrítica en torno a los proyectos institucionales (estatales). En ese aspecto, la presentación del Plan de Desarrollo representa un valioso momento para el rescate de la condición de conciencia crítica de la sociedad que ha poseído históricamente la institución universitaria.

La mayor parte de los interrogantes expuestos no tiene aún respuesta, pues ellos remiten a un objeto de estudio apenas en proceso de constitución práctica. No obstante, debe anotarse que tal objeto es componente de procesos objetivos que vienen adelantándose desde lustros anteriores; razón por la cual es posible tanto su contextualización como la determinación de tendencias en las cuales se pueden inscribir las posibilidades del Plan de Desarrollo. Además, existe entre tanto evidencia empírica en cuanto a los desarrollos de la política económica, lo cual permite ilustrar las tendencias de objetivación de los propósitos expuestos en el «Salto Social»⁵. Con base en estas consideraciones, se intenta a continuación una breve aproximación a los fundamentos teóricos del Plan y a la

noción de «modelo alternativo de desarrollo».

II

Según José Antonio Ocampo, los fundamentos teóricos del Plan se encuentran en «algunas ideas de la «nueva social democracia» y de «la nueva Cepal»⁶. En efecto, en el nivel discursivo, el plan incorpora elementos socialdemócratas (especialmente en la comprensión de lo social, en la concepción de Estado e institucionalidad, en el tratamiento de la política vía concertación, aunque también en aspectos económicos, como el de la competitividad y el desarrollo sostenible); desde una perspectiva más técnica, el plan se basa en las concepciones neoestructuralistas diseñadas en la segunda mitad de la década de los ochenta (estrategias macroeconómica y de inversión pública del Plan, y sobre todo, en la estrategia de competitividad para la internacionalización).

El Plan de Desarrollo no contiene formulaciones que representen una revisión sustancial en la estrategia capitalista de la reestructuración. En el capítulo I del «Salto Social se afirma, por ejemplo, que «la presente administración tiene la doble tarea de consolidar las positivas reformas económicas y políticas de los últimos años, garantizando al mismo tiempo que sus beneficios se extiendan al conjunto de la sociedad»⁷. Asuntos normativos e institucionales de lo económico y lo social no sólo se mantienen incólumes; están siendo objeto de nuevos desarrollos. El proceso -según los trazos del cuatrenio anterior- persiste en lo esencial. Lo que aparece como «nuevo» es el tratamiento político, acompañado de un fuerte componente discursivo de lo «social». Ello puede tener su explicación en dos aspectos centrales del proceso de acumulación en la etapa actual, a fin de garantizar su estabilidad, que a la vez explican los escenarios de contradicción en los que se desenvuelve la administración Samper:

Primero, se requiere una estructuración monolítica del bloque dominante en el poder, que supere el tratamiento preferencial que se diera en el Gobierno de Gaviria a ciertas facciones del capital (por ejemplo, al capital financiero). De ahí, que el Plan intente su cohesión con la introducción del concepto de «políticas sectoriales», que contemplan medidas particulares para el capital industrial y agrícola, afectado por la apertura indiscriminada y la política antiinflacionaria basada en la revaluación del peso (ver estrategia de competitividad para la internacionalización del Plan); a tiempo que se espera una expansión del mer-

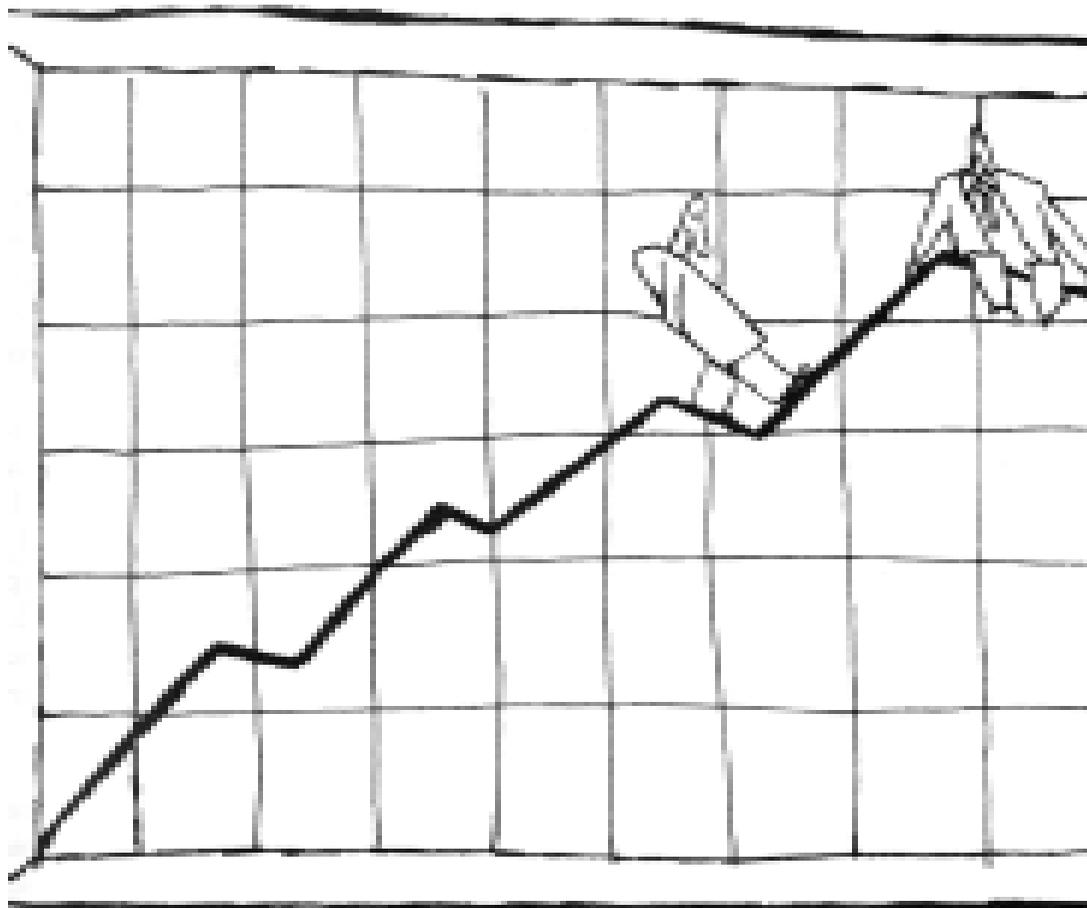
cado de capitales y un mantenimiento de la coyuntura favorable para los comerciantes (ver estrategia macroeconómica del Plan).

Segundo, es necesario crear una base social que avance en la legitimación del proyecto de acumulación capitalista y alimente la recomposición del liberalismo, ante su evidente crisis como partido. Con el «Pacto Social» y la «Red de Solidaridad Social», el Plan pretende el involucramiento (colectivo e individual) de los trabajadores vinculados al mercado de trabajo y de aquellos que por sus condiciones de pobreza extrema se encuentran por fuera de éste.

Estos aspectos dan cuenta, precisamente, de los problemas de gobernabilidad del Gobierno de Samper, que el Plan del «Salto Social» pretende resolver: cohesionar el bloque dominante, obtener respaldo obrero y popular, ejercer poder vinculante sobre regiones y localidades.

Si durante la administración Gaviria fue evidente la subordinación de la política a las determinaciones exclusivas de la economía, haciendo aparecer decisiones de Gobierno como «técnicas» en naturaleza, para -de paso- justificar su condición autoritaria, el Plan de Samper pretende un «rescate» de la política desde el discurso de la concertación y de las opciones consensuadas. Las formulaciones de la «nueva social democracia» resultan por demás útiles en ese contexto. Las disfuncionalidades de la estrategia neoliberal de la reestructuración, requieren acompañarse -para ser neutralizadas o posiblemente superadas- de estos «nuevos» componentes que ofrece el «Salto Social».

En ese aspecto, el Plan no representa un quiebre fundamental de la orientación neoliberal; aparece como complementario a ésta, completamente funcional al proceso de reestructuración capitalista. Por esa misma razón, la noción de «modelo alternativo de desarrollo», deviene



en invocación demagógica. Los conceptos básicos de ese «modelo» formulados en el Plan, tales como «equidad y solidaridad», crecimiento económico con fundamento en la inversión de agentes individuales y la acumulación de «capital social», internacionalización (competitividad) con políticas sectoriales activas, involucramiento de la sociedad con participación y política social⁸, distan mucho de corresponder con visiones en verdad alternativas del desarrollo⁹.

Esta aseveración se puede enfatizar con la incorporación del «desarrollo sostenible»¹⁰ como estrategia del Plan. Dicho concepto, si bien es nuevo respecto de formulaciones en anteriores planes de desarrollo, se mueve dentro de los requerimientos de la acumulación capitalista en la fase actual: maximizar el crecimiento de la producción nacional sin afectar las existencias de capital total (suma de «capital natural» y de «capital físico»), o hacer compatible la economía capitalista de mercado con el medio ambiente, en tanto éste es objeto de mercantilización,

es decir, en tanto se configura en un nuevo espacio de capitalización. En ese aspecto, los alcances del Plan no parecen situarse en la noción de desarrollo humano, elaborada por la ONU, que pretende superar la determinación economicista (capitalista) propia del «desarrollo sostenible».

III

El grupo de colaboradores del Centro de Investigaciones de la Facultad de Economía se ha propuesto una definición amplia de las bases del Plan de Desarrollo, teniendo en cuenta algunas de las formulaciones aquí expuestas. Sus apreciaciones se pondrán a consideración de la comunidad académica en el cuarto número de la revista HOJAS ECONOMICAS. Así mismo, se ha dispuesto un seguimiento de las estrategias y de las metas del «Salto Social» a fin de contribuir a la evaluación de la política económica y de desarrollo de la administración del Presidente Samper.

¹ Ver: HOMMES/MONTENEGRO/RODA, Una apertura hacia el futuro. Balance económico 1990-1994, Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Departamento Nacional de Planeación, 1994.

² Ver: VARIOS AUTORES, Neoliberalismo y subdesarrollo. Un análisis crítico de la apertura económica, El Ancora Editores, 1991.

³ Ver: Presidencia de la República/Departamento Nacional de Planeación. El Salto Social. Bases para el Plan de Desarrollo 1994-1998, capítulo 1 (Los fundamentos del Plan), 1994.

⁴ Ver: SUNKEL, OSVALDO/ ZULETA, GUSTAVO, Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los 90, Revista FORO, no.19, 1992.

⁵ Ver: ESTRADA ALVAREZ, JAIRO, Elementos para una caracterización de la política económica y social del Gobierno de Samper, HOJAS ECONOMICAS, no.3, 1994.

⁶ El Espectador, 18.11.1994, p.2B.

⁷ El Salto Social, ob. cit., p.1.

⁸ Ver «El Salto Social», Resumen ejecutivo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, p.1-4.

⁹ Ver DELISLE, PASCAL, El desarrollo alternativo, Revista COLOMBIA HOY, no.129, 1994.

¹⁰ «El Salto Social»... ob. cit, p.31-33.

