

LA CRISIS CAPITALISTA Y SUS ALTERNATIVAS

UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

JULIO C. GAMBINA

Orlando Caputo Leiva
Jaime Estay R.
Theotônio Dos Santos
Julio C. Gambina
Juan Carlos Paimceira Paschoa
Marcelo Dias Carcanhola
Alicia Girón
Claudio Katz
Sergio Papi
René Arenas Rosales
Antonio Elias
Claudio Lara Cortés
Consuelo Silva Flores
Alan Fairlie Reinoso
Servando A. Álvarez V.
Jaime Estrada Álvarez
Graciela Galarce
Luis Rojas Villagra
Gastón Ángel Varela

COLECCIÓN
GRUPOS DE TRABAJO



CLACSO

Jairo Estrada Álvarez*

CRISIS CAPITALISTA, POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y PROCESO DE NEOLIBERALIZACIÓN EN COLOMBIA**

EL PRESENTE TRABAJO TIENE COMO PROPÓSITO PRINCIPAL examinar algunos aspectos de la actual crisis capitalista, considerando la experiencia colombiana. De manera específica se abordan las políticas gubernamentales frente a la crisis y las propuestas de reforma que vienen impulsando el gobierno de Uribe y sectores de la tecnocracia neoliberal.

LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES FRENTE A LA CRISIS Y EL CONTINUISMO NEOLIBERAL

La crisis capitalista mundial ha generado un debate mundial sobre la política económica que se impuso durante las últimas décadas. En particular, se han puesto en entredicho el capitalismo especulativo, que produjo la regulación neoliberal, y las políticas del Consenso de Washington. En la búsqueda de una salida capitalista de la crisis, los dis-

* Economista, Ph.D. en Ciencias Económicas, Profesor del Departamento de Ciencia Política, Director del Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales, Universidad Nacional de Colombia, miembro del Grupo de trabajo sobre la Economía mundial de CLACSO, Director de la Revista Espacio crítico, www.espaciocritico.com.

**Este trabajo hace parte de una investigación más amplia, adelantada por el autor que se ocupa del análisis de la crisis capitalista y de las perspectivas del neoliberalismo autoritario en Colombia.

cursos posliberales, que ya habían adquirido un cierto posicionamiento durante la última década, se han fortalecido (Stolowicz, 2006). En el mismo sentido, se ha propiciado abiertamente un remozamiento del keynesianismo y se ha señalado que sus instrumentos de política representarían la mejor opción para evitar una profunda depresión y generar condiciones hacia la reactivación de la economía (Bello, 2009). Estas tesis encuentran su mejor expresión en las propuestas de un nuevo *New Deal* y de un nuevo *New Deal* verde (Institut fuer Gesellschaftsanalyse, 2009). Lo cierto es, en todo caso, que hasta ahora es poco el (neo)keynesianismo que se ha visto, si éste se entiende como un compromiso de clase para salir de la crisis; por el contrario, si el (neo)keynesianismo se define en términos de una técnica de regulación, algunas medidas anti-crisis (de algunos países) han asumido esas características, sin constituirse en predominantes. Las operaciones de salvamento de entidades financieras o de multinacionales de la producción (hacia donde se han centrado los mayores esfuerzos del *nuevo intervencionismo* de Estado), definidas por algunos autores como medidas keynesianas, en sentido estricto no lo son. No se ha tratado de decisiones para estimular la demanda y el empleo (han generado incluso más desempleo, como el caso de los ajustes de la industria automotriz estadounidense); se ha buscado más bien restablecer la *confianza* en el sistema.

En el caso colombiano, ese debate teórico y político ha estado prácticamente ausente hasta el momento¹. En el campo del pensamiento económico ortodoxo predominante (con sus diversas variantes), la discusión se ha centrado más bien en aspectos específicos de las medidas de política económica, no en una valoración del proyecto político económico en su conjunto. Ésta se ha eludido. Sectores importantes de la tecnocracia neoliberal que se impuso durante las últimas décadas buscan una nueva acomodación: ya no reivindican con la misma fe y vehemencia sus dogmas, y han tenido que volver a hablar de las *fallas del mercado*. Su mirada frente a la política gubernamental es incluso crítica en algunos aspectos².

1 Con la excepción de los análisis sobre la crisis de intelectuales marxistas como Renán Vega, Daniel Libreros, César Giraldo, Libardo Sarmiento, Nelson Fajardo y Aurelio Suárez; también, de algunas posturas *heterodoxas* en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional, como la de Ricardo Bonilla, o de Eduardo Sarmiento Palacio, de la Escuela Colombiana de Ingeniería.

2 Se trata, entre otros, de Rudolf Hommes (Ministro de Hacienda del gobierno de César Gaviria (1990-1994) y asesor de Álvaro Uribe en los primeros años del primer mandato), Armando Montenegro (director de Planeación del gobierno de César Gaviria), Carlos Caballero Argáez (Ministro del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y ex integrante de la Junta Directiva del Banco de la República), Juan Carlos Echeverry (Director de Planeación del gobierno de Andrés Pastrana), Salomón Kalmanovitz (ex integrante de la Junta Directiva del Banco de la República).

La retórica gubernamental ha tenido la pretensión de pensamiento único. Ha evitado aparecer como neoliberal (tal y como ha ocurrido con los gobiernos de las últimas décadas); ha hecho esfuerzos por mostrarse como de naturaleza técnica, aunque las configuraciones recientes del régimen político hacen imposible ocultar sus vínculos con la política de la derecha y el clientelismo. Ello lo ha llevado a evidenciar una tendencia fuerte a la ideologización, al conjugar las políticas del Consenso de Washington con la retórica de la *seguridad democrática*. La crisis se ha pretendido desligar de la política económica neoliberal imperante. En el caso colombiano, pareciera como si no hubiera relación alguna entre crisis, neoliberalismo y proyecto político autoritario. Una buena expresión de ello son, precisamente, las políticas que se han anunciado para enfrentar la crisis.

En sentido estricto, ellas no representan ruptura alguna con las prácticas neoliberales imperantes durante las últimas décadas. Por una parte, se insiste en la necesaria continuidad del proceso de neoliberalización, como se desprende del hecho de que la gran aspiración del gobierno actual es la ratificación de los tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, por parte de los Congresos de esos países³, y la firma de uno con la Unión Europea; así mismo, se persiste en políticas de estímulo a la inversión a través de diversos mecanismos e instrumentos (zonas francas uniempresariales, incentivos tributarios, convenios de estabilidad jurídica para las empresas) y en las políticas de privatización (Departamento Nacional de Planeación, 2009). Por otra parte, se mantiene el concepto de estabilidad macroeconómica (control inflacionario y austeridad fiscal) como eje de la política macroeconómica. Salvo algunas medidas puntuales de poca trascendencia, la crisis capitalista no ha provocado un cambio de rumbo de la política económica. La mayoría de las políticas que se anunciaron contra la crisis ya hacían parte de la política gubernamental anterior a ella. Veamos.

De acuerdo con la retórica gubernamental, la *estrategia para enfrentar la crisis* contiene cuatro componentes (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009):

- 1- Postura fiscal razonablemente anticíclica en condiciones de sostenibilidad de la deuda, con una priorización del gasto.
- 2- Aseguramiento del acceso a la financiación externa.
- 3- Garantía del financiamiento de la actividad productiva.

³ En ambos casos, el trámite de ratificación de los tratados ha sufrido serios tropiezos (hasta su aplazamiento) debido a las objeciones a la situación de derechos humanos en el país, que preocupa a importantes sectores de los congresos y de la opinión pública de esos países.

4– Protección del empleo y promoción de la competitividad.

La política tributaria se mantiene dentro de la línea de la economía del lado de la oferta que considera que las reducciones impositivas o los incentivos tributarios al capital aumentan por sí solos los niveles de inversión y derivan en un aumento de ingresos del Estado. En ese sentido, la política del gobierno contempló, como parte de una política anticíclica, la reducción de la carga impositiva que impuso la reforma tributaria de 2006, la cual se estima para el año 2009 en 2.26 billones de pesos⁴. A ello se suma el 40 por ciento de exención impositiva a los bienes de capital importados (que en años anteriores se vieron adicionalmente favorecidos por la revaluación del peso). En esa misma dirección se contempla la promoción de las llamadas zonas francas uniempresariales, en las que la tasa de imposición sobre las utilidades se encuentra 19 unidades por debajo de la tasa del 34 por ciento imperante en el país⁵. Tales componentes de la política tributaria son anteriores a la crisis; su aplicación, por tanto, no representa ninguna novedad.

Esta política tributaria posee un marcado sesgo de clase a favor del gran capital. Todos estos incentivos al capital tuvieron un costo fiscal de 5.7 billones de pesos en 2008, 1.2 del PIB y cerca del 6 por ciento del recaudo total (Kalmanovitz, 2009). De acuerdo con el diario económico *Portafolio*, el costo de las exenciones que se otorgaron a las empresas y, en general, a quienes más tienen, ascendió en el año gravable 2008 a 7,39 billones de pesos, un 18,9 por ciento más que en el año gravable 2007, cuando el costo ascendió a 6,22 billones (*Portafolio*, 2009c).

Mientras se mantienen estos incentivos al capital, que algunos consideran un innecesario obsequio⁶, el gobierno se ha negado a cualquier rebaja impositiva que pudiera incentivar el consumo, por ejemplo, una reducción del impuesto al valor agregado o del precio de la gasolina. Este último aspecto es particularmente ilustrativo: luego de haberse propiciado una política de fijación (nivelación) del precio interno

4 Se trata de la reducción de la tarifa nominal de impuesto de renta del 34 al 33 por ciento; del impuesto de timbre de 1 al 0.5 por ciento, y del número de cuotas del impuesto al patrimonio de tres a dos.

5 Con el propósito de enfrentar la crisis en los departamentos más afectados por la captación ilegal de recursos (Cauca, Nariño, Huila, Caquetá y Putumayo), se redujo el requisito de inversión mínima de 38 a 1 millón de dólares, y se fijó la obligación de crear al menos 50 empleos. Con esa medida, a juicio del Ministro de Comercio, estos “departamentos se convierten en un mejor destino para la inversión local, nacional y extranjera, al gozar de mayores beneficios”.

6 Tecnócratas neoliberales se oponen ahora a esos incentivos, pues los consideran un regalo del gobierno, y señalan que, antes que de incentivos, la acumulación de capital depende más bien del ciclo económico, de las expectativas de largo plazo y de otras variables fundamentales (Montenegro, 2009).

de la gasolina de acuerdo con el precio internacional (lo cual provocó una subida espectacular del mismo, dados los aumentos del precio del petróleo), el gobierno se ha negado a reducir el precio después de la caída de los precios de este combustible⁷. Con esta decisión se ha estado en presencia de una reforma tributaria velada, pues el costo para los consumidores ha sido estimado en 2.6 billones de pesos en 2009. Por otra parte, se ha anunciado, además, la presentación de un proyecto de reforma que incrementaría los impuestos territoriales.

Como se aprecia, la política de tributación es regresiva, acentúa las tendencias recesivas y busca descargar el peso de la crisis sobre sectores medios y populares. En sentido estricto, no se puede considerar contracíclica. El deterioro de la situación fiscal ha conducido a la formulación de propuestas de reforma tributaria estructural que, por sus lineamientos, tienen la pretensión de profundizar las políticas neoliberales imperantes.

La política de gasto público, aunque –según se afirma– tendría propósitos contracíclicos, no representa novedad respecto de lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, que fue diseñado con anterioridad a la crisis. En realidad, no hay disposición adicional de recursos o decisión política para expandir el gasto con miras a contrarrestar los efectos de la crisis. El pomposo anuncio de un plan anticrisis, el llamado *Plan de choque*, de 55 billones de pesos, fue rápidamente desvirtuado. Se demostró que ese era el costo de obras previstas en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010), la mayoría de ellas sin iniciar y a ejecutarse con financiación del sector privado. Del total de esos recursos, 32 billones de pesos corresponden a un –nada realista– estimativo de inversiones del sector privado. De los 23 billones que quedan, 13 billones son inversiones de Ecopetrol (que entre tanto es una sociedad por acciones), 4 billones provienen de gastos de gobiernos locales y solamente 6 billones corresponden a gastos del gobierno central.

La retórica gubernamental afirma actualmente que la política de gasto tendría dos componentes principales: las obras de infraestructura y las transferencias al sector privado. En el primer caso, se trataría de la inversión directa del gobierno central, de la inversión de los gobiernos locales (departamentos y municipios) y de las concesiones viales. En el segundo, se trataría de los programas de apoyo social (principalmente *Familias en acción*) y de los programas de apoyo productivo.

7 Mientras que en Bogotá, en abril de 2009, el precio de un galón de gasolina era de 7.473 pesos (3.13 dólares), en Estados Unidos ese mismo galón valía 4.491 pesos (2.09 dólares). El salario mínimo en Estados Unidos es 7.5 veces más que en Colombia. La realización de un paro de transportadores obligó al gobierno a reducir el precio del galón de gasolina en 400 pesos.

Por inversión directa del gobierno central se comprenden las inversiones en vías, programas de vivienda, agua potable y saneamiento básico, así como distritos de riego, estimadas en 5.7 billones de pesos. Las inversiones departamentales contemplan gastos en vías (0.5 billones de pesos) y en planes departamentales de agua, por el orden de 2,27 billones de pesos. Las concesiones, por su parte, incluyen los sistemas integrados de transporte masivo, las inversiones en puertos (Buenaventura, Barranquilla y Santa Marta, y los privados de Contecer y Aguadulce), así como los aeropuertos (El Dorado, San Andrés y Medellín, Rionegro, Carepa, Quibdó, Corozal y Montería). Respecto de transferencias al sector privado, en materia de programas sociales (*Familias en acción, Adulto mayor y Desplazados, pobreza y población vulnerable*) se estiman recursos por 3.1 billones de pesos, de los cuales 1.8 billones corresponden al programa *Familias en acción*, que tiene un incremento de 87 por ciento respecto de 2008. En el caso de los programas de apoyo productivo (Proyectos productivos, apoyo a Mipymes y Créditos y asistencia técnica) se han previsto 0.63 billones de pesos.

Con estas medidas, el gobierno ha señalado que se estaría en presencia de una política fiscal razonablemente anticíclica, que no pondría en riesgo los objetivos fiscales de mediano plazo, y que ayudaría a conservar la confianza en la economía (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

Como ya se dijo, todas estas medidas de política estaban incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo y presupuestadas con esas asignaciones. La crisis no ha puesto nada adicional hasta el momento. Incluso, como se ha señalado por parte de algunos analistas, la política fiscal ha sido más bien recesiva. En especial, por cuanto ha presionado al superávit de los gobiernos locales para financiar el déficit del gobierno central. En 2008, por ejemplo, el superávit de los gobiernos locales alcanzó el 2.4 por ciento del PIB. Si se estima que el gasto de los gobiernos locales corresponde al 10 por ciento del PIB, eso quiere decir que tales gobiernos fueron obligados a recortar la cuarta parte de sus gastos (Kalmanovitz, 2009). De paso, se pone en evidencia parte del rediseño del proceso de descentralización, organizado en función del proyecto autoritario de la *seguridad democrática* de la derecha colombiana.

Los efectos de tal política son profundamente perversos, si se considera que buena parte de los gastos locales se destinan para gasto social, y que además, con su recorte, se acentúa la tendencia a la caída de la actividad económica. De ahí las demandas por mayor gasto local y los requerimientos en ese sentido hechos por el mismo gobierno, ahora que se ha agravado la crisis. Como se observa, no se puede afirmar que en el caso colombiano se hayan emprendido –en sentido estricto– me-

didadas de política fiscal anticíclica. La retórica de la austeridad fiscal (selectiva) se mantiene.

En cuanto al segundo componente de la estrategia para enfrentar la crisis, el acceso a la financiación externa, se ha considerado que se trata de garantizar el flujo de recursos de crédito para que el país tenga, en presencia de recursos externos escasos, la suficiente disponibilidad para financiar sus programas. Se busca entonces una salida con fundamento en el mayor endeudamiento externo. Para 2009 se estima un endeudamiento con la banca multilateral de 2.400 millones de dólares y la colocación de bonos de deuda (Bono Global) por 1.000 millones de dólares. Los créditos provendrían del BID, la CAF y del FMI. Estos últimos ya fueron aprobados por un monto de 10.400 millones de dólares, como ya se anotó. Este endeudamiento de contingencia fue propuesto en su momento por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y recomendado por *think tanks* del establecimiento, como Fedesarrollo, e instituciones con poca credibilidad internacional en la actualidad, como el Citigroup, Goldman Sachs y UBS, que aseveraron que Colombia sería un buen candidato para acceder a créditos del FMI, debido a su situación externa relativamente sostenible, sus políticas monetarias y cambiarias sanas y a la no presencia de problemas de solvencia en su sistema financiero.

El tercer componente de la estrategia anticrisis, financiamiento de la actividad productiva, se fundamenta igualmente en la financiación externa (Crédito BID-Bancoldex por 650 millones de dólares para el período 2008-2011; línea CAF-Bancoldex por 300 millones de dólares), así como recursos para apalancar créditos a pequeñas y medianas empresas por 0.5 billones de pesos. Así mismo, se pretende estimular dicha actividad a través de la política monetaria, con la reducción del encaje y de las tasa de interés de intervención.

De acuerdo con la concepción gubernamental, el incremento del endeudamiento externo no tendría efectos significativos al considerar la estructura actual de la deuda pública: 75 por ciento del total reposa en el mercado interno y el restante en el exterior (véase la estructura reciente en el cuadro 1). Frente a la deuda interna se ha optado por una política que busca *alargar* su perfil y diferir los pagos. Los bonos de deuda pública TES con vencimientos en 2009, 2010 y 2011 se trasladaron a 2012, 2014 y 2018 (3.7 billones de pesos).

En presencia de un creciente déficit en cuenta corriente, así como de ingresos del Estado deprimidos por la crisis, el gobierno tendrá que recurrir a un mayor endeudamiento. La mayor disponibilidad de recursos puede prolongar, en efecto, las condiciones del consumo público y, con ello, amilantar transitoriamente el impacto de la crisis. La mayor o menor incidencia de un mayor nivel de deuda dependerá en

Cuadro 1

Gobierno Nacional Central
Saldo deuda total
(miles de millones de pesos)

Año	Saldo deuda total	Saldo deuda interna de mediano y largo plazo	Saldo deuda externa de mediano y largo plazo
2000	64.543,2	32.621,3	31.921,9
2001	83.264,2	41.518,9	41.745,3
2002	102.379,7	50.797,7	51.582,0
2003	115.913,6	58.572,7	57.340,9
2004	119.678,4	66.323,3	53.355,0
2005	132.880,4	85.295,4	47.585,0
2006	143.992,1	91.410,3	52.581,8
2007	141.991,2	94.324,7	47.666,5
2008	159.660,3	105.026,0	54.634,3

Fuente: Banco de la República.

buena medida de la duración de la crisis y del comportamiento de la tasa de cambio. Si nos atenemos a los análisis predominantes hasta el momento, esta crisis capitalista puede estar acompañada de una larga depresión y de una tendencia devaluacionista (errática) de la moneda, lo cual –para el caso de países como Colombia– implicará un deterioro de la situación de la deuda, en general, y de la deuda externa en particular, tal como ya se analizó en otro aparte de este texto.

Respecto del cuarto componente de la estrategia, los anuncios gubernamentales se han caracterizado por la vaguedad y la ausencia de compromisos explícitos, al afirmarse que la protección del empleo sería un compromiso que involucra al gobierno nacional (a través del Ministerio de la Protección Social), a los gobiernos locales, a las cajas de compensación y a los gremios y los sindicatos, y comprendería programas de capacitación y reentrenamiento, información e intermediación laboral, así como el fortalecimiento del vínculo entre la educación media y los programas del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje). Como se aprecia, la apuesta gubernamental frente a la crisis consiste en políticas activas frente al mercado de trabajo; más no hay la decisión política de impulsar planes gubernamentales de generación de empleo, financiados con cargo a recursos de presupuesto. Se trata de una retórica plagada de rutinarios y demagógicos anuncios. En ese sentido, es evidente que no existe la voluntad política para contener la mayor desocupación y

precarización del trabajo que está provocando la crisis. Desde el punto de vista social, el gobierno de Uribe considera que, con el aumento de la cobertura del programa *Familias en acción* y la bancarización de los beneficiarios, se habrá cumplido la tarea del Estado en esa materia.

Además de la estrategia aquí descrita, se ha tomado otra serie de medidas que se ha concebido como parte del paquete anticrisis del gobierno de Uribe. Se trata de decisiones que más bien han buscado un impacto mediático, pero sobre cuya incidencia se tienen dudas. Con ellas se busca estimular la demanda mediante el endeudamiento individual. De esa forma, se señala, se protegería el empleo y se contribuiría a salvar la industria. En ese sentido, se abrió una línea de crédito por 500.000 millones de pesos para estimular la compra de vehículos y de electrodomésticos nacionales (el gobierno asume el costo de plazos más largos y de tasas de interés más bajas); así mismo, se anunció subsidiar la compra de vivienda (entre 3 y 5 puntos porcentuales)⁸.

La eficacia de estas medidas ha sido ampliamente cuestionada, pues se considera que, en condiciones de crisis, de precarización del trabajo y de incertidumbre sobre el futuro, es poco probable que los trabajadores opten por un mayor endeudamiento. Sus efectos son parciales y localizados apenas en algunos segmentos minoritarios de la población.

Junto con las medidas de política económica gubernamental hasta aquí expuestas, deben considerarse las decisiones del Banco de la República. Luego de haber privilegiado una política de control inflacionario sobre el crecimiento y la generación de empleo, considerada por especialistas como uno de los factores internos generadores de la crisis, el Banco optó por el *aflojamiento* de la política monetaria. En efecto, la tasa de interés de intervención que, en noviembre de 2008, se ubicaba en 10 por ciento, se redujo paulatinamente 550 puntos básicos, hasta alcanzar el nivel de 4.5 por ciento a final de junio de 2009 (Banco de la República, 2009, p.54); así mismo, se eliminó el encaje marginal y se redujo el encaje bancario.

Tal giro en la política ortodoxa del Banco fue posible por las presiones deflacionistas que han acompañado a la crisis, las cuales le han dado un margen a la política monetaria para bajar las tasas de interés a la espera de estimular por esa vía la inversión y el endeudamiento. El

⁸ Estos créditos tienen unos condicionamientos. Por ejemplo, el beneficio se pierde si hay mora en el pago de tres meses consecutivos durante los primeros siete años. A principios de julio de 2009, se habían concedido 8.300 créditos con subsidio efectivo, mientras que otros 19.000 créditos aprobados, pero no desembolsados, podrían acogerse a la medida. La aspiración del gobierno –para mover el mercado de vivienda– es ampliar la cobertura, para lo cual anunció que el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (Frech), sumaría \$840.000 millones y completaría 80.000 nuevas ofertas (*Portafolio*, 2009d).

mercado no ha respondido en la misma proporción en la que el banco ha reducido su tasa de intervención. El negocio financiero sigue beneficiándose de las elevadas tasas reales de interés, tal y como lo muestra el crecimiento de sus utilidades.

Debe considerarse, en todo caso, que un eventual abaratamiento del dinero es un factor que incide sobre las decisiones de inversión de los empresarios capitalistas, aunque en condiciones de crisis no sea el fundamental. Las preocupaciones principales se trasladan a la demanda y a los escenarios de producción. Mientras no haya expectativas sobre un mejoramiento en la tasa de ganancia, no se debe esperar un aumento importante de la inversión.

Por otra parte, la crisis capitalista no ha tenido una mayor dimensión en Colombia por cuanto la economía se ha montado sobre una burbuja especulativa que artificiosamente contrarresta la caída general de la actividad económica. Sin tratarse de una política explícitamente formulada, lo cierto es que, mientras la actividad productiva y comercial está deprimida, algunas empresas importantes vinculadas a esa actividad han visto incrementar sus valores en bolsa en forma relativamente rápida, como ya se consignó en otro aparte de este trabajo. Así mismo, cuando la devaluación presionaba con fuerza la tasa de cambio, la colocación de títulos de empresas estatales, o con participación accionaria del Estado, revirtió ese comportamiento y generó ganancias especulativas.

Suárez Montoya describe muy bien esta tendencia especulativa y sus efectos: “El ingreso masivo de capitales, que destruye empleo y exportaciones casi al mismo ritmo que lo hace la diplomacia de Uribe, tiene como objeto la creación de la burbuja accionaria que se ha creado, inflada con base en el mercado de títulos de empresas oficiales como ETB, Ecopetrol, ISA e Isagen. Es fácil inducir que se traen dólares, que están devengando tasas reales de interés negativas en los mercados financieros externos, y se aplican a la especulación en productos de renta variable, motivada especialmente por los valores de dichas firmas estatales cuyas subastas se están ensamblando. Ese movimiento en manada, unido a las inversiones en minería e hidrocarburos, establece muy difíciles circunstancias para crear un círculo virtuoso que sí logre rescatar de verdad la industria, el agro, la economía y el trabajo nacionales” (Suárez Montoya, 2009).

Como se ha podido apreciar, la experiencia colombiana de gestión de la crisis no ha producido ruptura alguna con los cánones de la política económica neoliberal hasta ahora imperante. Por lo pronto, se observa más bien una línea de continuidad, y no debe esperarse que ella se interrumpa, a no ser que una eventual profundización de la crisis y sus impactos forzara a ello. Por otra parte, resulta poco probable que una tecnocracia que se ha formado y cultivado en el pensamiento

ortodoxo, y que ocupa las posiciones claves de la dirección política del proceso económico, vaya a producir un giro en la política económica. Por ello, su insistencia más bien en políticas de oferta que recuerdan las políticas reaganianas para enfrentar la crisis 1980-1983.

La crisis no necesariamente representa la posibilidad de activar políticas de demanda. Cuando ello ocurrió, como el caso de la Gran Depresión, se presentó como parte de una respuesta política a la revolución bolchevique en el contexto de una salida capitalista de restauración (keynesiana) del poder de clase (dominante) (Negri ,1996). En la experiencia de la crisis actual, no son descartables las salidas hacia una reafirmación neoliberal. No es casual que en la experiencia colombiana se esté abogando –en plena crisis– por un nuevo ciclo de reformas estructurales aplazadas, o que merecen ajuste.

USOS CAPITALISTAS DE LA CRISIS: ¿HACIA UN NUEVO CICLO DE REFORMAS NEOLIBERALES?

Toda crisis tiene la función de restablecer el equilibrio roto y de generar nuevas condiciones para una nueva fase de acumulación del capital. La crisis produce una profunda reorganización de la producción y de la propiedad. Así como hay sectores capitalistas que se ven severamente afectados, otros se ven favorecidos. La crisis genera igualmente una redefinición de las relaciones entre el capital y el trabajo. Las características que ésta asuma dependen en gran medida del grado de organización, así como de la capacidad de respuesta por parte de los trabajadores. Así como pueden estar en juego salidas democráticas o revolucionarias de una crisis, igualmente es posible una continuidad de las políticas imperantes, e incluso una profundización.

En el caso colombiano, esta última parece ser por lo pronto la tendencia predominante. La crisis está siendo usada para abonar el terreno de un nuevo ciclo de reformas neoliberales estructurales que deben dar continuidad a las políticas que se han venido aplicando durante las últimas décadas. Por lo pronto, se aprecia una avanzada intelectual y política proveniente de los sectores más representativos de la tecnocracia colombiana que, en diversos estudios y pronunciamientos en eventos empresariales y columnas de opinión, viene proponiendo lo que bien puede llamarse un nuevo paquete de reformas estructurales.

Aunque desde el punto de vista político no hay condiciones para impulsar de manera inmediata dicho paquete, dado el proceso electoral que se avecina (elecciones presidenciales y parlamentarias en 2010), la crisis se torna útil en la medida en que las reformas propuestas terminan presentándose (y constituyéndose) en una condición para iniciar una nueva senda de crecimiento estable y duradera. De esa forma, se

pretende una prescripción de los lineamientos de la política económica, independientemente de los proyectos políticos que han de acompañar la salida de la crisis. La crisis es usada para imponer una agenda de políticas estructurales (neoliberales).

En lo esencial, se trata de dar continuidad al largo proceso de redistribución regresiva del ingreso a favor de los fondos de acumulación, en desmejora de los fondos de consumo de la población. Alberto Carrasquilla sintetiza con mucha claridad esta aspiración: “Una política pública dirigida terca y monóticamente a crear las condiciones para que el sector privado produzca crecimiento y pague impuestos, basta como fuente para financiar en grande nuestro progreso” (Carrasquilla, 2009). La nueva fase capitalista debe caracterizarse por una profundización de las políticas de oferta. Todo lo que represente obstáculos a la acumulación de capital afecta las condiciones del crecimiento, y con ello a la posibilidad del *derrame* sobre el conjunto de la sociedad.

Dos son los argumentos neoliberales (ofertistas) que se vienen presentando con mucha fuerza en el debate. En primer lugar, no sólo persistirían sino que se habrían creado nuevos factores que elevan el costo de reproducción de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, no sólo el nivel de tributación sería muy bajo, sino que sus configuraciones terminarían afectando a los que tienen la capacidad de producir riqueza.

Como respuesta a ello, lo conducente sería una profundización del proceso de *neoliberalización* a través, por una parte, de la reducción de los costos laborales, específicamente los correspondientes al llamado impuesto de nómina, y la reformulación de la financiación de la protección social, particularmente en salud y pensiones, y, por la otra, de una política de tributación que, ampliando la base tributaria y aumentando las tasas de los impuestos indirectos, posibilitase un mayor recaudo, al acompañarse de una mayor reducción de los impuestos al capital. Tal reducción se constituiría en incentivo para producir y aumentaría *de facto* el volumen de la producción a gravar. En igual sentido, se esperaría una política tributaria territorial que generase más recursos para la financiación de las competencias a cargo de los gobiernos locales.

Los sectores más ortodoxos de la tecnocracia están presionando una política de mayor flexibilización laboral y de precarización del trabajo. La salida a la crisis la comprenden en ese sentido en términos de una profundización de la *neoliberalización del trabajo*. Con fundamento en un enfoque ofertista, se propone estimular la inversión y, con ello, el empleo, mediante la reducción de los costos de la ocupación (el argumento ha estado presente, por cierto, durante dos décadas de políticas laborales, y ha servido de sustento para las dos reformas neoliberales en esa materia: la Ley 50, de 1990 y la Ley 789, de 2002). Específicamente, se trata de eliminar el salario mínimo legal para que éste sea determi-

nado más bien por el mercado (el salario mínimo legal en Colombia “es un chiste escandalosamente alto”, ha dicho Alberto Carrasquilla, ex ministro de Hacienda del primer gobierno de Uribe), y de suprimir contribuciones patronales (los aportes parafiscales), que tienen actualmente un costo equivalente al 9 por ciento del valor de la nómina. Lo que actualmente se financia con dichas contribuciones, modalidades de gasto social (Sena, Cajas de compensación familiar, Bienestar Familiar), pasaría a financiarse con tributación general⁹.

Las propuestas de la tecnocracia neoliberal advierten que la financiación de la protección social terminó siendo asumida en buena medida por el sector formal de la economía (régimen contributivo). “Como está planteada la financiación del esquema de protección social, el sistema no es sostenible, dado que se financian servicios sociales prestados por el Estado a través de cargas a la nómina, generando un círculo vicioso en el que se restringe el crecimiento del empleo formal y se le exigen cada vez más aportes a los trabajadores que se encuentren en él” (Fedesarrollo, 2009). De ello se derivan propuestas de financiación de la seguridad social en salud (régimen subsidiado) con base en un impuesto general. En materia pensional se han formulado propuestas para hacer sostenible financieramente el sistema, desregulando las definiciones legales sobre edad de jubilación y sobre monto mínimo de pensión (Fedesarrollo, 2009). De esa forma se resolverían problemas de cobertura y neutralizarían presiones fiscales y obligaciones legales en materia pensional que imponen el salario mínimo legal como piso.

Las políticas de neoliberalización del mundo del trabajo tienen consecuencias fiscales. Lo que esencialmente se está buscando es que aspectos de la política que hoy son financiados por el capital (y cofinanciados en menor medida por los trabajadores), pasen a ser cubiertos por la sociedad en su conjunto a través de impuestos generales, que no pueden ser otros que impuestos indirectos. Así es que la salida de la crisis se está perfilando acompañada de una reforma tributaria que consolide la estructura de tributación que ha venido imponiendo la política neoliberal durante las últimas décadas: menos impuestos al capital, más impuestos a la población trabajadora en general¹⁰.

9 Véase la entrevista hecha por *Portafolio* al director de Fedesarrollo, Roberto Steiner, “Sustituir el actual salario mínimo por uno ‘flexible’”, (*Portafolio*, 2009b).

10 De acuerdo con las cifras de un reciente estudio de la CEPAL, habría que reestructurar la carga tributaria. Mientras que ésta representa en Colombia el 15.8 por ciento del PIB, en países del mismo desarrollo económico relativo es superior. Brasil, por ejemplo, tendría 36.2 por ciento. Adicionalmente, se afirma que el mayor aporte lo harían las empresas.

En el primer caso se trata de la implantación de un régimen de incentivos extremos al capital que se ha profundizado durante los dos gobiernos de Uribe Vélez, el cual se ha caracterizado, por una parte, por una reducción de las tasas de imposición a las utilidades, al tiempo que se ha ampliado la base gravable de las rentas del trabajo y del patrimonio, vinculando de manera creciente a las capas medias y a sectores de la población trabajadora, y, por la otra, por la creación de una diversidad de exenciones, cuyo costo fiscal es creciente y presiona la búsqueda de otras fuentes compensatorias de financiación. Se trata, entre otros, de los incentivos tributarios en zonas francas uniempresariales, que incluyen –como ya se dijo en otra parte de este texto– una reducción del impuesto a las utilidades del 34 al 15 por ciento y de un 40 por ciento a las importaciones de maquinaria, así como de las exenciones a los cultivos de larga duración (palma africana y otros, destinados a la producción de agrocombustibles) y a la construcción hotelera. Todos estos incentivos se han acompañado, además, de protecciones sin precedentes a la inversión a través de los contratos de estabilidad jurídica (Ley 963, de 2005). Tales contratos impiden cambios en las reglas de juego por períodos de hasta veinte años¹¹.

En el segundo caso se trata de una muy probable ampliación de la base gravable del impuesto al valor agregado mediante la eliminación de exenciones aún existentes a productos de la canasta familiar, así como de un aumento de su tasa, que actualmente se encuentra en el 16 por ciento (algunas propuestas de tecnócratas han sugerido que tal aumento sea de dos puntos porcentuales). El argumento que se presenta en este caso es que la tasa del IVA en Colombia sería de las más bajas de América Latina.

A lo anterior se adicionan las pretensiones de culminar los procesos de privatización, dentro de lo cual se ha propuesto (por parte de Alberto Carrasquilla) la enajenación de la propiedad estatal en la sociedad accionaria de Ecopetrol, así como de otros activos del Estado incluidos dentro del plan de privatizaciones del gobierno actual.

¹¹Estos incentivos extremos han generado un debate dentro de la tecnocracia neoliberal. Mientras que algunos los aplauden, otros manifiestan su preocupación por los efectos fiscales, no sólo en condiciones de recesión, sino en el largo plazo. Igualmente advierten sobre la generación implícita de formas de competencia desleal, dado que la normatividad posibilita que la producción dentro de las zonas francas uniempresariales se pueda destinar también al mercado interno, lo cual generaría ventajas frente a los empresarios que no están dentro de ellas. Considerando esa situación, en un alarde de equidad neoliberal, el director de Fedesarrollo propuso convertir a todo el país en una zona franca, con miras a que todos los capitalistas tuviesen las mismas ventajas. Otros, que ahora se oponen a estos incentivos, los consideran un regalo del gobierno y señalan que, antes que de incentivos, la acumulación de capital depende mucho más del ciclo económico, de las expectativas de largo plazo y de otras variables fundamentales (Montenegro, 2009).

En igual sentido deben contemplarse las pretensiones de nuevas *juridizaciones* del proceso de neoliberalización con la firma de tratados de libre comercio y a través de reformas en aquellos en los que no han prosperado plenamente políticas desreguladoras.

CONCLUSIÓN

Como se ha podido apreciar, las políticas gubernamentales frente a la crisis no representan una ruptura frente a las políticas neoliberales que han imperado en Colombia durante las últimas décadas y, más bien, se inscriben dentro de una línea de continuidad de tales políticas. Sólo algunas medidas, muy parciales por cierto, se han desmarcado relativamente de la ortodoxia económica predominante en el país. Si se juzga por las tendencias de discusión sobre las salidas a la crisis, que son alentadas por el gobierno y sectores de la tecnocracia neoliberal, de no producirse un cambio político en Colombia, todo pareciera indicar que se están creando las condiciones para impulsar un nuevo ciclo de reformas estructurales para dar continuidad y profundizar al proceso de *neoliberalización*.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República 2009 *Informe de la Junta Directiva al Congreso* (Bogotá) julio.
- Bello, Walden 2009 “Keynes. ¿Un hombre actual?” (Madrid: Sin permiso).
- Carrasquilla, Alberto 2009 “Una fábula y seis moralejas” en *El Espectador* (Bogotá) 27 de junio.
- Departamento Nacional de Planeación 2009 “Inversión extranjera directa: Factor de desarrollo de la infraestructura colombiana” (Bogotá) 6 de febrero.
- Fedesarrollo 2009 “El sistema pensional y el mercado laboral: dos manifestaciones de un mismo problema” en *Tendencia económica* (Bogotá), N° 85 mayo.
- Institut fuer Gesellschaftsanalyse, Die Krise des Finanzkapitalismus und die Herausforderung für die Linke (Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung) März 2009.
- Kalmanovitz, Salomón 2009 “Una política fiscal recesiva” en *El Espectador* (Bogotá) 22 de marzo, en *Portafolio* 23 de junio.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2009 “Impactos y oportunidades de la crisis” (Bogotá) 4 de febrero.

- Montenegro, Armando 2009 “Exenciones en recesión” en *El Espectador* (Bogotá) 17 de abril.
- Negri, Antonio 1996 “John Maynard Keynes y la teoría del Estado en el 29” en *Revista Hojas Económicas* (Bogotá: Universidad Central) Nos. 6 y 7.
- Portafolio* 2009a (Bogotá) 4 de febrero.
- Portafolio* 2009b (Bogotá) 5 de abril.
- Portafolio* 2009c (Bogotá) 23 de junio.
- Portafolio* 2009d (Bogotá) 17 de julio.
- Steiner, Roberto, “Sustituir el actual salario mínimo por uno ‘flexible’” en *Portafolio* (Bogotá) 5 de abril de 2009.
- Stolowicz, Beatriz 2009 “El posliberalismo y la izquierda en América Latina” en Estrada Álvarez, Jairo (comp.), *Teoría y acción política en el capitalismo actual* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política).
- Suárez Montoya, Aurelio 2009 “Desempleo, deflación de alimentos, revaluación e inflación de valores bursátiles” (Bogotá) mimeo 10 de agosto.