

La Constitución de 1991 veinte años después

Salomón Kalmanovitz

Introducción

La Constitución de 1991 fue la primera en la historia de Colombia que contó con la participación de todo el espectro político, incluyendo una buena participación de la izquierda. La de 1863 excluyó al Partido Conservador aunque fue muy democrática, quizás demasiado, lo cual condujo a la anarquía y a la corrupción; la de 1886 fue un remedo democrático con un solo representante ex liberal y fue una dictadura clerical que incitó tres guerras civiles, incluyendo la muy cruenta de los Mil Días.

La Constituyente que aprobó las reformas de 1910 a la Carta de 1886 tuvo una buena representación liberal, un tercio de sus representantes, pero no era un reflejo fiel de las inclinaciones del electorado. Se le quitaron en esta ocasión las prerrogativas más abusivas del partido gobernante y fue clave para lograr la paz política, condición a su vez para el crecimiento económico de largo plazo que caracterizó el siglo xx. Entre sus avances, se pueden mencionar la introducción del voto incompleto –el partido segundo en votación obtenía un tercio de los escaños de cabildos, Asamblea y Congreso y en el gabinete presidencial–, la elección popular de Presidente, acabando con el sistema indirecto mediante delegados tramposamente escogidos por el Gobierno Central, y debilitando el poder presidencial al reducir su período de seis a cuatro años. También hubo políticas más amistosas con los departamentos mediante el situado fiscal que repartía los recursos públicos de manera menos arbitraria que lo permitido por todos los gobiernos de La Regeneración.

La definición de la que se partió en 1991 fue la de un Estado Social de Derecho, en la que los magistrados tendrían un poder sustancial para determinar gastos por encima de las reglas legislativas que los regulan. Alguna vez preguntaba cómo se podía superar un Estado en el que la autoridad se derivaba del derecho divino y la legitimidad surgía del clientelismo, a otro laico y social, sin pasar por la más accesible democracia liberal con su gobierno representativo de todos los intereses y regiones de la nación. Lo cierto es que el Estado Social de Derecho no cambió mucho la naturaleza clientelista del régimen colombiano que siguió apoyándose en las dádivas, puestos y, ahora más que nunca, en contratos, para lograr los votos con qué obtener la representación, sin que hubiera programas que cumplir o ideologías que defender.

Se instauró con la Constitución de 1991 una combinación de reformas liberales –empoderamiento de la justicia y del Banco Central, división geográfica de poderes con algún debilitamiento del Ejecutivo–, neoliberales –apertura comercial y financiera, privatizaciones, contratación privada de obra pública– y la tutela, junto con un aumento del tamaño del Estado que financió un mayor gasto social.

El ex presidente Gaviria ha resaltado que a la Constitución de 1991 no puede tildársela de neoliberal porque antes de debilitar el Estado, lo fortaleció considerablemente, mediante el aumento de la tributación con el que se pudo ampliar las coberturas de educación y de salud, y sobre todo que aumentó el poder de fuego de las fuerzas de seguridad que disponen de 6.3% del pib, la proporción más alta de América Latina. El aumento de la tributación fue, sin embargo, insuficiente para financiar un gasto del Gobierno Central que pasó del 10% del pib en 1990, al 23% en 2011, y que mantiene un déficit estructural de 4% del pib, a pesar de la renta petrolera y minera. Ningún gobierno desde el de Samper se ha dado la pela para ajustar la tributación al gasto, lo cual es muy perjudicial porque no se puede hacer una política de ahorro con qué contrarrestar los efectos nocivos de la enfermedad holandesa. Esta se define como la tendencia a la revaluación de la moneda, la contracción de la

actividad de los sectores transables de la economía –los que compiten con las importaciones y los que exportan bienes no mineros– que surge de una renta de recursos naturales que atrae inversión extranjera y que exporta los recursos sin procesar a precios muy elevados.

El sistema de justicia

La justicia estaba siendo socavada por el narcotráfico que en ese momento logró instaurar la no extradición de nacionales. La Fiscalía y el Consejo Nacional de la Judicatura sirvieron para modernizar y agilizar los procesos judiciales y se logró meter en cintura a los dos grandes carteles que surgieron en los años ochenta, para dar lugar a una estructura más atomizada que se fortaleció con el paramilitarismo y la insurgencia que la protegieron. El hecho es que la represión debilitó al narcotráfico en Colombia al perder acceso directo al mercado norteamericano, el cual quedó en manos de las organizaciones criminales mexicanas. Cabe acá la comparación entre lo que se logró en Colombia, frente a México que pasa por un momento muy duro por el poder de fuego y de corrupción de que disponen sus carteles, pero sobre todo frente a los países centroamericanos.

Con la Constitución, la justicia en sus órganos más elevados se fortaleció considerablemente y fue fundamental para castigar las asociaciones con el paramilitarismo de muchos congresistas, antes inmunes, y para impedir la tiranía que quería imponer en forma indefinida un ex presidente. La justicia se hizo más accesible por medio de la tutela que tiene como problema el que no exista cosa juzgada. Una característica básica de la democracia liberal es la igualdad frente a la ley, algo que la tutela aproximó aunque está lejos de alcanzarse, pues lo que hace es establecer una cola corta de los que esperan justicia, que no deja de presentar abusos frente a sentencias que pasaron por la justicia ordinaria y contaron con más elementos para llevar a decisiones que la justicia expedita de la tutela.

La independencia del Banco Central

El Banco Central independiente es uno de los grandes logros de la Constitución de 1991, pues abatió la inflación persistente de más del 20% anual que se instaló desde 1970 y que surgía de indexar la tasa de interés y la tasa de cambio, además de los salarios, mientras que la emisión excesiva a favor de particulares o del gobierno mantenía un exceso de demanda en la economía. La alta inflación nublaba la información del sistema económico y conducía a malas decisiones de ahorro, inversión y consumo, por lo tanto a un menor crecimiento frente al potencial y daba lugar a tasas de interés reales muy altas, porque no se conocía cuál iba a ser el valor del dinero hacia futuro; aislaba además la economía nacional de la inversión extranjera y proyectaba acertadamente que las autoridades económicas no eran serias.

El Emisor procedió a desindexar los precios fundamentales de la economía: la tasa de cambio no está atada a la inflación interna, la tasa de interés refleja la política monetaria en ausencia de inflaciones altas, aunque el salario mínimo siguió vinculado al índice de precios del año anterior. Se ha logrado así, que la inflación colombiana sea similar a la internacional, algo que paradójicamente ha impedido que se revalúe todavía más la tasa de cambio –compárese con Venezuela y Argentina, donde la inflación le muerde la cola a la devaluación–. La baja inflación y la flotación de la tasa de cambio han permitido que pueda ejecutarse una política monetaria rigurosa, guiada por los principios de la inflación objetivo, que informan que hay que hacer expansión monetaria en fases contractivas de la actividad económica y que, por el contrario, hay que elevar las tasas de interés cuando la economía se recalienta para impedir brotes inflacionarios y burbujas especulativas en los mercados de finca raíz y de títulos valores que pueden culminar en una crisis financiera.

La inflación más baja ha contribuido de alguna manera a la paz social, pues los salarios reales aumentaron durante toda la senda descendente de los precios al consumidor entre 1997 y 2006 que logró el Banco de la República, y no volvieron a verse paros nacionales reivindicando la recuperación de los ingresos reales de la población. Hoy en día casi nadie dice que se necesita mucha inflación para lubricar un alto crecimiento económico, como solían afirmar los estructuralistas, y hemos visto años con resultados económicos muy buenos, tanto en inflación como en crecimiento económico.

Un último elemento que debe ser incluido en el catálogo de beneficios de la baja inflación, fue la profundización del mercado de capitales, en especial el de deuda pública que ha permitido financiar en pesos el 70% de las necesidades de financiamiento del Gobierno Central, a tasas moderadas, de tal modo que el país queda menos vulnerable a los avatares de los mercados internacionales de crédito público. Paradójicamente, esta facilidad de financiar el hueco fiscal ha sido aprovechada por los gobiernos de turno para evitar hacer reformas tributarias y seguir dependiendo del crédito interno. También se ha profundizado el mercado de capitales privado con un aumento de la colocación de bonos de las empresas que operan en el país y también al mercado de acciones, lo que permite que se financien con el ahorro interno inversiones que antes eran impensables que se hicieran en pesos.

La descentralización

La división geográfica del poder fue otro de los grandes avances que introdujo la Constitución de 1991, aunque se quedó corta frente al temor godo del federalismo radical del siglo xix. Si bien la elección popular de alcaldes venía desde 1986, la de gobernadores y la prolongación de sus períodos fueron de la nueva Carta –con el miedo al poder local y regional a los que se le fijaron absurdos períodos de tres años–. El resultado más evidente fue un renacer de la vida política municipal, abolida por cien años de centralismo a ultranza que nombraba los politicastos locales a dedo. Es que la célula municipal del cuerpo político nacional estaba muerta; ¡y así cómo puede existir democracia! Las gobernaciones siguieron siendo entes atrofiados con escasos presupuestos y poco margen de maniobra, mas no ocurrió lo mismo con los alcaldes, en particular con aquellos que aumentaron la tributación local, actualizaron los catastros y vendieron bien sus activos públicos; ellos desarrollaron un músculo económico y financiero que era impensable anteriormente, cuando cundía la desidia y la resignación sobre el deterioro de las infraestructuras y de las administraciones locales.

Aunque los poderes de facto territoriales capturaron muchas de las administraciones locales y regionales, y el clientelismo siguió siendo la forma dominante de hacer política en el país, la apertura de nuevos escenarios de competencia electoral permitió la renovación de las alcaldías y la modernización de muchas de las ciudades del país que tuvieron ciclos de buenas y malas administraciones.

La apertura comercial y financiera

La apertura comercial era necesaria para destrabar un sistema económico asentado en el privilegio ancestral, y que garantizaba la acumulación privada de capital por medio de relaciones directas con el Estado: protección infinita de la competencia externa, crédito subsidiado otorgado de manera proporcional a la influencia política del interesado, monopolios industriales y financieros garantizados por sus superintendencias, agremiaciones de productores privados administrando recursos públicos –Federación de Cafeteros, algodóneros, cajas de compensación–, consumidores sin derechos y sin opciones distintas a las que ofrecía la industria nacional. La gran escasez de divisas que caracterizó la economía nacional desde que el café comenzó a perder valor en los mercados internacionales en los años sesenta del siglo pasado, acentuaron las tendencias proteccionistas para ahorrar al máximo las

divisas disponibles.

La apertura comercial por sí sola ha debido producir una fuerte devaluación del peso, en la medida en que la rebaja del arancel a las importaciones aumentaría la demanda por divisas. Pero esto no sucedió por dos razones: las divisas entraron a torrentes por el hallazgo de petróleo de Cusiana en 1994, lo que a su vez sirvió de colateral al endeudamiento externo, tanto del sector público como del sector privado. La bonanza minera sin atenuantes ha revaluado todavía más la tasa de cambio en el siglo xxi. Con la nueva riqueza disponible, los consumidores colombianos obtuvieron un mayor nivel de compra y pudieron diversificar sus preferencias: vino en vez de aguardiente producido por las licoreras departamentales, salmón, quesos y carnes frías, carros y motos de muchas marcas que profundizaron ese mercado, confecciones y calzado de buena calidad a bajo precio, todo lo cual obligó a los productores locales a ajustar sus procesos y diseños para enfrentar la competencia. Avanzó mucho la informatización de la sociedad, el uso de banda ancha y se universalizó el uso del teléfono celular, aunque faltó más política de competencia en este sector que abaratara más el servicio.

Aunque muchos negocios sucumbieron y se abrió un proceso de desindustrialización, hubo reacciones de modernización y reducción de costos en muchas industrias que hoy resisten la competencia y el dólar barato; hasta en el sector pecuario hubo cierta modernización pues comenzó a producir carnes de buena calidad –brangus, cerdo, pollo y cordero–. El dólar barato sirvió también para dotarse de bienes de capital de última tecnología con lo que aumentó la competitividad de la industria. De todas maneras, la industria colombiana en los tiempos de la protección no fue una fuente importante de empleo y ahora lo redujo aún más. Lo malo es que no hubo fuentes alternas en las exportaciones, como sí ha sucedido con los procesos de apertura de Chile y del Perú, que no han permitido que las exportaciones mineras perjudiquen a los sectores transables que encontraron nuevos nichos en los mercados internacionales y se diversificaron ampliamente. Lo hacen ahorrando una parte grande de las bonanzas fuera de sus países, con lo cual la tasa de cambio se revalúa menos y la economía puede exportar más, a la vez que invierten en educación e infraestructuras que aumentan la productividad y la competitividad de sus países.

La apertura financiera redujo los márgenes de intermediación de la banca frente a sus clientes mayores que pudieron endeudarse a tasas más razonables en el extranjero, mas no cambió mucho frente a la mayoría de sus usuarios, quienes todavía les pagan comisiones excesivas y sin justificación, herencia del desmedido poder político y económico que mantienen las élites económicas del país. Un problema grave que trajo la apertura financiera fue que aumentó la inestabilidad de la economía al dejar de regular el crédito externo que contrajeran los agentes privados y el propio Estado, y la presencia de inversiones de portafolio que tienden a aumentar la inestabilidad financiera. Cuando en 1998 estalló una crisis en Asia y Rusia, el endeudamiento externo colombiano era muy elevado, tornándola muy vulnerable al contagio internacional; el ajuste que tuvieron que hacer empresas y gobierno fue monumental, generando una recesión no vista desde la gran depresión de 1929. La reacción reguladora que le siguió a esta crisis impidió que el sistema financiero nacional se embarcara en las mismas prácticas aventureras que crearon la crisis económica de 2008 en Estados Unidos y Europa, cuyas consecuencias siguen propagándose en la actualidad.

La contratación privada, tanto de la salud como de obra pública, se apartó, sobre todo en la primera década del siglo xxi, de las reglas de la competencia y rigor en los términos de la contratación. Esta fue adjudicada a personajes y empresas muy cercanas a la administración pública que asignó contratos a dedo, aumentó los anticipos, permitió las adiciones presupuestales sin límite y no exigió que hubiera financiamiento y exposición al riesgo por parte de los contratistas. De esta manera se perdió la oportunidad de hacer obras de mayor envergadura con menos presupuesto público, algo que está inventado en Chile y en otros países que muestran densidades muy altas de obra pública de buena

calidad y también de sistemas de salud administrados con eficiencia. Es que el clientelismo y la corrupción no fueron extirpados del cuerpo político colombiano con la nueva Constitución y, por el contrario, las alianzas con el crimen organizado desde el mismo Estado la llevaron a niveles nunca antes alcanzados en doscientos años de historia nacional.

La distribución de la renta

Hay quienes consideran que el constitucionalismo, por sí mismo, no puede resolver los problemas sociales y critican a los que piensan con el deseo legal. Muestran, para probarlo, cómo se deterioró la distribución del ingreso en estos últimos veinte años. Los aludidos responden que hace falta compromiso con la Constitución que, de darse, la convertiría en realidad. Pero no se le puede pedir a un ordenamiento constitucional lo que no puede dar. La equidad social podría surgir de una política de Estado, a su vez producto de un acuerdo entre todos los partidos, que aumentara los impuestos, los gastara en las necesidades sociales más urgentes e impidiera su captura por políticos, contratistas y grupos ilegales. Requeriría también de políticas de ingresos y salarios que impidieran que cayeran los de la población pobre. Necesitaría también de políticas que redujeran el costo de la formalidad para aumentar la población que vive de ella. Y tendría que establecer políticas que desarrollaran un capitalismo intensivo en empleo, por la vía de la industrialización exportadora, algo que no se dio para nada. Lo que hagan unos magistrados bien intencionados no va a sustituir la fuerza del Estado encausada justa y productivamente, y dotada de políticas que logren el pleno empleo de la fuerza de trabajo.

Creo, de todas maneras, que la Constitución fue un pacto social muy superior al de la Constitución de 1886 y que uno de sus logros ha sido deslegitimar la lucha armada, algo que de por sí tiene efectos económicos favorables. En efecto, se podría argumentar que la derrota militar, o el debilitamiento de las farc fue más consecuencia de la derrota política que le propinó la Constitución y su desacertada negociación del Caguán, que del fortalecimiento militar del Estado, que también se desprendió de la nueva Carta que le dio vía al aumento de los gastos en seguridad y a cierto nivel de impuestos.

Los factores que han incidido en el deterioro de la distribución del ingreso tienen en su mayor parte un origen político, aunque como dijimos, también hay factores económicos asociados a la apertura comercial y financiera. Me refiero a que el conflicto interno dio lugar al paramilitarismo y este declaró a los sindicatos como objetivo militar. Los trabajadores sindicalizados son hoy una fracción, sólo el 4% de la fuerza de trabajo, de lo que fueron en los años ochenta. Sin capacidad de organizarse, el deterioro de los salarios reales del sector formal, que antes estuviera sindicalizado, ha sido notable. La extrema derecha, que gobernó al país en la primera década del siglo xxi, introdujo reformas que permitieron la contratación indirecta de los trabajadores y que redujeron drásticamente los pagos por las jornadas nocturnas y las horas extras. La reducción de los ingresos salariales deterioró ciertamente la distribución del ingreso.

Como ya se dijo, la apertura financiera agudizó la crisis de 1998-2002 y esta, a su vez, disparó las tasas de desempleo y de informalidad, presionando los salarios del sector informal a la baja. Las tasa de desempleo no retornó al nivel de un dígito hasta fines de 2011 –en 1996 fue de 7%– ni la informalidad ha descendido por debajo del 50% de la fuerza de trabajo. Detrás de esta hay enormes presiones demográficas y migratorias que caracterizan a todas las economías latinoamericanas, así que no era de esperar que un cambio de la Constitución las revirtiera. Pero la Constitución sí contribuyó a que se frenara la expansión demográfica, gracias a que se educó más a la población que además recibió asistencia en materia de planificación familiar.

Algo que se me ocurrió recientemente es que la decisión de la Corte Constitucional de legislar subsidios a favor de los deudores de vivienda en 1999, tuvo el efecto de evitar una espiral calamitosa del sector de la construcción y de toda la economía, aunque favorecieron en especial a los estratos cuatro, cinco y seis. Contráste se con la política de Estados Unidos que, a pesar de contar con dos aseguradoras de las deudas hipotecarias, ambas privatizadas y desreguladas, no pudo impedir una caída sin piso del mercado de vivienda y la desposesión de más de ocho millones de hogares que imposibilita que la economía norteamericana pueda recuperarse al día de hoy. De esta manera, los magistrados colombianos hicieron política contracíclica sin darse cuenta, mientras que los banqueros centrales no queríamos admitirlo. Puedo concluir entonces, que aunque la Constitución de 1991 no cambió unas instituciones ancestrales que desfiguran la política y la economía –el legado colonial de la inequidad, el clientelismo y su correlato, la corrupción–, sí avanzó en varios frentes importantes que han hecho que al país le fuera relativamente bien, con relación a problemas monumentales como el narcotráfico y la insurgencia, o de vieja data que tienen que ver con la demografía, el desempleo y la informalidad.