

La Constitución de 1991 y la economía

Diego Otero Prada⁸

La Constitución de 1991 logró avances en varias materias, especialmente en las áreas jurídicas y en la defensa de un Estado Social de Derecho.

Con relación a los aspectos económicos de la Constitución, el modelo económico que permea muchas de las disposiciones es neoliberal. Hay que entender las circunstancias internacionales y nacionales en que tuvieron lugar los debates sobre la nueva Constitución: el campo socialista se había derrumbado, se hablaba del “fin de la historia” y del predominio del modelo neoliberal que habían impulsado Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Los organismos internacionales estaban impulsando en Latinoamérica el famoso Consenso de Washington, un conjunto de recetas ortodoxas de obligado cumplimiento por los países, para obtener financiamiento del Banco Mundial (bm), del Banco Interamericano de Desarrollo (bid), del Fondo Monetario Internacional (fmi) y del sector privado, tal como en la actualidad las están aplicando en Europa para Grecia, Portugal, Irlanda y España. Internamente, el nuevo gobierno de César Gaviria, con su ministro de Hacienda, Rudolph Hommes, tenía una inclinación claramente neoliberal. Plantear en ese ambiente políticas económicas alternativas era imposible

¿Qué reformas de la Constitución se pueden declarar como neoliberales? Son varias. Se refieren principalmente al Banco de la República, al papel que se le da al mercado, a la competencia y a la eficiencia, casi haciendo abstracción de un mundo real diferente en que predominan las imperfecciones como los monopolios y oligopolios, la información asimétrica, la incertidumbre, el poder de grupos económicos, la distribución inequitativa del ingreso y la riqueza. Predomina más el papel del sector privado, mientras el del Estado se minimiza, muy en consonancia con lo que venía ocurriendo en el mundo.

Igualmente, hay un énfasis en lo individual y se minimiza lo colectivo y lo solidario, muy en correspondencia con una concepción liberal individualista que permea a la Constitución. Cuando se tiene una visión de grupo, se trata de la defensa de la familia tradicional católica, lo que impide que se den otras formas de unión entre las personas, lo que afecta claramente a grupos como los gays y las lesbianas.

Lo más grave es que muchas de las leyes necesarias para aplicar diferentes artículos de la nueva Constitución fueron plasmadas posteriormente en un espíritu bastante ortodoxo.

Los artículos 371, 372 y 373 sobre la Banca Central son la expresión pura del liberalismo económico. Estos artículos son suficientes para imponer el modelo neoliberal, en especial el Artículo 371 que dice: “[...] El Banco de la República ejercerá las funciones de Banca Central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen legal propio”.

Serán funciones del Banco de la República:

[...] regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

Y en el Artículo 372 se afirma:

[...] La junta directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el ministro de Hacienda, quien la presidirá. El gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años reemplazando dos de ellos cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la nación.

Según el Artículo 373:

[...] El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. El Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyo para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán de la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.

En estos tres artículos, la prioridad del Banco de la República es el control de la inflación. No se habla del empleo y el crecimiento económico, como sí ocurre en Estados Unidos y otros países. En este sentido, nuestros constituyentes se dejaron influenciar por la rama más ortodoxa de la economía. Si la prioridad es la inflación, los demás aspectos del desarrollo económico del país son secundarios. Adicionalmente, se limitó la emisión monetaria y el financiamiento al Estado porque se requiere unanimidad de los miembros de la junta del Banco de la República para que esto pueda ocurrir, es decir, el gobierno quedó atado para promover el crecimiento en situaciones recesivas. Esto va unido a la concepción de reducir el gasto del Estado y a una concepción anti-Estado y anti déficit fiscal. Los anti-inflacionistas son generalmente enemigos del déficit fiscal como política económica para influir sobre el ciclo económico porque para ellos la política fiscal es ineficaz de acuerdo con su teoría del crowding-out –lo que invierte el gobierno desplaza inversión privada y el neto es cero–.

En definitiva, la propuesta del Banco Central en la Constitución colombiana es de lo más ortodoxo que se conoce. Empíricamente no hay ninguna prueba para que se pueda afirmar que bancos centrales independientes llevan a mayor crecimiento en contraposición a bancos centrales más flexibles y con control del gobierno.

Al lado de esas reformas neoliberales se encuentran otros puntos de avanzada como los siguientes:

Artículo 1°.

[...] Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencias del interés general.

Artículo 2°.

[...] Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y

garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 13.

[...] El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellos se cometan.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

Artículo 57.

[...] La ley podrá establecer los estímulos y medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

Artículo 58.

[...] La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

Artículo 60.

[...] El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad.

Artículo 78.

[...] El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.

Este artículo quedó cojo. Debería haber sido más perentorio para que en las diferentes entidades del Estado los usuarios tuvieran un papel más claro en el proceso de discusión de las tarifas y normas que tienen que ver con los servicios públicos y los precios controlables, e impedir que dependan solamente de las decisiones de unos contados tecnócratas y la influencia de las empresas. En efecto, se prestó para que con la Ley de Servicios Públicos, que creó las Comisiones de Regulación, el papel de los usuarios quedara reducido a unos comités sin ningún poder.

Artículo 86.

[...] Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Artículo 365.

[...] Los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

El énfasis es en la eficiencia, el dogma neoliberal, olvidándose de la distribución del ingreso, de la cobertura, de la calidad, las políticas para las zonas marginadas y para cierto tipo de usuarios que requieren una atención especial.

Artículo 367.

[...] La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además los criterios de costos, los de solidaridad y distribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley establecerá las competencias para fijar las tarifas.

Artículo 369.

[...] La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.

Tal como se comenta con referencia al Artículo 78, dado el ambiente de la época, no fueron más perentorias en la Constitución las formas de participación. El ejemplo más interesante en el mundo es la política definida en Estados Unidos sobre el papel de los diferentes tipos de usuarios en la discusión y aprobación de las políticas de precios de servicios regulados que, efectivamente, les dan un poder muy importante a los usuarios.