

La Economía en la Constitución del 91

Por Fernando Londoño Hoyos

La Constitución del 91 se meció en la más deplorable de las cunas. Atolondrados estudiantes le vendieron a un país ingenuo la tesis de que todo había que cambiarlo, en lo que probablemente tenían razón, y de que todo cambiaba derogando la Constitución de 1.886 y promulgando una nueva, lo que a ojos vista era una solemne majadería.

La Filosofía del Derecho del último siglo ha tenido entre sus temas centrales el de la formación del Derecho, y el de sus relaciones con la vida real que pretende regular. No siendo ese el tema de nuestras reflexiones, digamos cuando menos que el derecho no emerge a la superficie de la vida sino como manifestación de la conciencia popular que lo crea y lo alimenta. Los trasplantes que pueden tener algún éxito en Biología, son una tragedia en Sociología. Las normas jurídicas tienen alguna perspectiva de validez y de vigencia, en la medida en que expresen esa conciencia común sobre lo útil y lo justo. Y por supuesto, el derecho positivo afianza las mejores tendencias de la sociedad que lo crea, pero jamás será capaz de cambiar la sociedad entera y menos de crear esa ilusión marxista del «hombre nuevo».

Desgraciadamente nuestros promotores de la tal papeleta mágica no sabían estas cosas elementales, sus maestros tampoco y en medio de la algarabía que armaron fue imposible que se oyeran las voces sensatas que trataron de levantarse para explicarlas. Para colmo de nuestras desdichas, la Corte Suprema de Justicia, encargada de proteger la Constitución, decidió prevaricar y con la sentencia más vergonzosa que se dictara hasta entonces en la historia independiente de Colombia, se plegó a las presiones de los jovencitos que gritaban en la calle, de los periodistas que buscaban novedades y de unos cuantos políticos frustrados que quisieron encontrar en la confusión de la hora ocasiones para remodelarse o para iniciar una carrera hasta entonces postergada.

Si toda la Constitución del 91 fue el resultado de ese proceso lamentable, no podía esperarse que fuera distinta en materia económica. Los pocos electores que se dieron cita para crear la Asamblea Nacional Constituyente -habrá que recordar que fueron esas elecciones las de menor votación relativa en la historia democrática del país desde la caída de la dictadura de 1.953- votaron convencidos de que el país adquiriría y se untaba por todo su dolorido cuerpo una especie de bálsamo milagroso contra todo, especialmente contra la <pobrecía>.

Después de expedida esa Constitución milagrosa quedarían atrás las desigualdades, el desempleo, las carencias de todo tipo. En su lugar campearía la riqueza, hermanada a la justicia. Así que viva Colombia y abran paso que viene la Constitución redentora.

El Estado Social de Derecho.

Valdrá recordar que desde el punto de vista político la Asamblea Nacional Constituyente fue lo más parecido que pueda imaginarse a un traje de arlequín liberal. El partido liberal desapareció como mayoría parlamentaria incontestable, el partido conservador llegó al colmo de su lamentable

disolución con apenas siete constituyentes, Alvaro Gómez Hurtado creó ese menjurje inocuo que fue Salvación y la fuerza dominante, por número y por disciplina, resultó ser el M-19 que asumiendo esa responsabilidad demostró a plenitud todo su nivel de incompetencia. El cuadro se completó con algunos marxistoides que se colaron por las rendijas de los residuos electorales y en una especie de Caguan anticipado se le dio cabida entre los creadores de la nueva Nación a cuatro guerrilleros recién bajados del monte, que metieron en el articulado de la Carta sus manazas inexpertas, tintas todavía en la sangre de sus víctimas.

De semejante cosa no podía esperarse nada bueno. Rápidamente quedó manifiesta una aguda tendencia hacia la izquierda que se imponía tardíamente en los años en que el mundo entero estaba de regreso de aquella utopía tan costosa que fue la del Estado providencia. Cuando se eligió la Asamblea Nacional Constituyente, estaban en derrota todos los partidos socialistas del mundo, una ola conservadora cubría el mapa político de la tierra y se caía a pedazos la madrastra de toda la izquierda universal, que era la Unión Soviética. Como aquí las noticias llegaban tan tarde, muy poco de todo eso se sabía y al impulso de unos asesores que contrató el M-19, se hicieron descubrimientos maravillosos sobre las bondades de la Constitución española de 1.978. El Zinder de Palacio no puso su granito de arena, sino casi todos los materiales para el deleznable edificio. Muchachitos que no habían acabado de aprender se dedicaron a enseñar y les dieron como laboratorio de clases la suerte de un país entero. Fue de todo ese revuelto de donde emergió el «Estado Social de Derecho», que es el eje central de la Constitución del 91 y uno de los elementos claves de nuestras presentes desventuras.

Para empezar, adviértase que se trata de una redundancia manifiesta, como que el Derecho es la forma de toda la vida social, por donde no tiene más rigor hablar de un derecho social que del uñero en la uña. Pero el pleonismo no es gratuito. El Estado Social de Derecho es el grito de batalla de aquel Estado Providencia o de Bienestar con que justificaron sus tendencias marxistas los partidos socialistas europeos, los que admiraron tanto el régimen soviético desde finales de la guerra mundial hasta la caída del muro de Berlín, pero que no se atrevieron del todo a fundarse como partidos comunistas. Era demasiado evidente el carácter totalitario del stalinismo, y algo de pudor les dio para mantener lo que llamó un gran escritor francés aquella «ceguera voluntaria» con que el mundo pudo tolerar el régimen más oprobioso que tuvo la tierra en la edad moderna.

El Estado Social de Derecho significa cualquier cosa, según el impulso y la intensidad emocional del intérprete de turno. Basta leer la profusa literatura que apareció en Colombia a raíz de la Constitución de 1.991, para darse cuenta de la falta absoluta de contenido de esa expresión y de la ausencia total de rigor científico con que se la trata. Pero lo que hay en últimas de toda esa palabrería hueca, es la tesis de que el Estado es un ser espectacular, imbatible y todo poderoso que tiene la obligación de cuidar a todos y resolver los problemas de la gente «desde la cuna hasta el sepulcro», como lo dijeron alguna vez con tanto orgullo los socialistas suecos. Eso coincidía con las enseñanzas que desde Palacio se ofrecían con aquella fórmula maestra de que había que llenar de derechos la Constitución.

Y la Constitución se llenó de derechos, porque Colombia es un Estado Social de Derecho. Pero en medio de tan emocionantes declaraciones, nadie tuvo paciencia para estudiar la naturaleza de esos derechos y el alcance que tenían en el manejo real de esta economía. No hay más delicado en la Filosofía del Derecho que el tema de los derechos subjetivos. Por la brevedad del espacio de que dispongo se me permitirá que apenas recuerde que hay derechos absolutos y relativos. Que lo s

primeros, que también se llaman derechos de libertad, son aquellos que pertenecen a todas las personas, y que las demás no pueden estorbar en su ejercicio. Por el contrario, los derechos relativos facultan a un sujeto frente de otro obligado. Aquí es donde aparece con todo su vigor el principio de la bilateralidad del Derecho, conformada por la Inter-relación entre la facultad y el deber jurídico.

Superadas esas precisiones elementales, lo que alguien ha debido preguntarse en medio del aquelarre constituyente, era la naturaleza de esos derechos de los que estaban llenando la Carta. Porque si se trataba de simples derechos de libertad, bastaba reemplazar todo ese articulado imponible que le metieron al título segundo, por la austera declaración de que la vida es inviolable y cada uno tiene derecho a construirla en libertad. Pero si no se trataba de eso, de crear facultades erga omnes para que los demás la respetaran, habían debido preguntarse los redactores quién era el sujeto obligado y cómo le era posible atender tantos deberes como los que se le imponían.

No cabe duda de que en el trasfondo de esa palabrería" constitucional latía la idea de que el Estado, ese dios sobre la tierra de Hegel que curiosamente presidía una Constitución democrática en 1.991, era el obligado universal a darle protección a las madres embarazadas, a los niños recién nacidos a los niños mas grandecitos, techo a todos, educación universal, salud sin fronteras, cuidado a los adolescentes, atención a los minusválidos, compasión remunerada a los ancianos y finalmente empleo pleno con salario siempre creciente.

Los izquierdistas magistrados de la Corte Constitucional que encontraron servido ese banquete, no anduvieron del todo despistados en cuanto a la interpretación exegética de los textos. Como la Constitución dice el Estado paga y la economía es una ciencia subalterna condenada a obedecer las órdenes de los juristas sabios. Por eso se atrevieron a entrar a saco en el presupuesto nacional, a favor de todos los desvalidos, para remediar todas las necesidades y para suplir todas las desigualdades, sin miramiento alguno con la realidad histórica del país, con sus posibilidades y con las del gobierno mismo. La Constitución manda y hay que obedecer, no importa que en el mundo de las pedestres realidades, lo que manda sea imposible.

El Estado Social de Derecho, con su séquito inagotable de equivocaciones, no iba a quedarse como fórmula escrita. Así que lo apuntalaron con la nunca bien lamentada tutela, camino por donde llegamos de un solo salto al gobierno de los jueces en materia económica. Que la Empresa de Acueducto "no tenga dinero, o no considere económica o socialmente razonable llevar agua a un barrio, eso no importa. En un Estado Social de Derecho no puede haber barrio sin agua y basta la sentencia de cualquier juez para que en diez días el acueducto se extienda hasta ese barrio o el gerente pare con sus huesos en la cárcel. Y así, sucesiva e indefinidamente, viene la marcha inexorable de la estupidez judicial, que ignorando todo en materia económica se volvió el factor esencial de la economía.

Una reforma tributaria es en el Congreso como el parto de los montes, pero la Corte Constitucional decreta una cada que se le antoja. Así acabó con el sistema UPAC, sin haber podido entender nunca de qué cosa se trataba y sin recordar que gracias a sus bondades muchos centenares de miles de colombianos habían satisfecho su necesidad de vivienda. Pero como las tasas de interés estaban altas, en lugar de averiguar porqué, prefirió aplicar el Estado de Derecho, acabar con las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y que el Estado pagara los platos rotos. Así muchos se salieron de una deuda, se agravó el déficit fiscal y finalmente nos quedamos sin ningún mecanismo

eficaz para financiar la construcción de vivienda. Pero el Estado Social de Derecho triunfó, y como lo decía un magistrado arrogante de la Corte -se me excusará la redundancia -la Corte falla en Derecho y no en Economía.

Para no recordar muchas de las locuras que se han cometido a nombre del Estado Social de Derecho, recuerdo la del salario de los trabajadores, tan en boga en estos días. La misma Corte Constitucional que ha declarado tantas veces inconstitucional el desempleo, ha tomado providencias que tienen la virtud de hacer imposible el empleo. Así pareciéndole inconstitucional que los salarios reales no aumenten, o que se disminuyan, ha declarado inconstitucional el que los patronos no puedan reducirlos de acuerdo a sus capacidades económicas reales. El que no tenga con qué pagar se irá a concordato y los trabajadores desempleados vendrán a quejarse de la inconstitucionalidad de su situación ante la corte de los milagros. Pues en materia de funcionarios públicos, la Corte ha insistido en que en un Estado Social de Derecho el aumento salarial no puede ser inferior a la inflación, sin importarle un bledo que en materia económica eso sea, mucho más que una inaceptable obsesión, una rampante imbecilidad.

Pero ahí va la sentencia dictada en nombre del Estado Social de Derecho y con ella una nueva reforma fiscal que el Presidente y el Ministro de Hacienda pondrán en vigencia de inmediato, pues las sentencias ejecutorias no ofrecen tregua.

El Estado Social de Derecho, esa entelequia que preside toda la Constitución de 1991, condena este país a la disolución. El Estado Providencia, que es en últimas en lo que consiste, aderezado con el gobierno económico de los jueces, fue una receta que no resistieron los países más ricos de la tierra y tuvieron que salir a corregirla con gobiernos conservadores realistas y sensatos. Y cuando eso ocurría en el mundo, los constituyentes del 91 condenaron sin piedad a este pobre país a manejar semejante esperpento.

La Economía Planificada

Desde el triunfo del comunismo en Rusia se disputaron el mundo dos concepciones económicas mortalmente antagónicas. La de la planificación centralizada de la economía y la de la economía de libre mercado, o como algunos la llamaron, la Economía Social de Mercado.

En la planificación central de la Economía todo está conducido, dirigido y arbitrado por el Estado onnisapiente y omnipresente. El es quien decide qué y cuánto se produce, a cómo se vende, a cómo se distribuye y quién compra. El Estado determina cuáles son las empresas que deben fundarse, cuáles los niveles de protección que hay que ofrecerles frente a la competencia extranjera, y por supuesto cuáles la remuneración de sus trabajadores, cuáles los volúmenes de producción y qué cosas son las que han de producir para la satisfacción de las necesidades colectivas. La ley equilibra la ciudad con el campo, la agricultura con la industria y el comercio con todos los demás factores de la producción. En últimas, aquel Gran Hermano de George Orwell, lo hacía todo, porque era capaz de todo para el beneficio general.

Por el contrario, en la economía del mercado, cada uno decide qué es lo que quiere ser, lo que obviamente es "imposible en una economía planificada, y qué es lo que puede y quiere hacer. La economía se resuelve en millones de decisiones que a cada instante están produciendo los agentes

económicos y que los obliga a ser más eficientes, más competitivos y a estar siempre atentos a las demandas de ese juez supremo, que es el consumidor.

No está por demás decir que la economía planificada murió, precisamente en 1.991, que fue el año en que Gorbachov llevó su Perestroika a la última de sus inevitables consecuencias. El Muro de Berlín y la economía planificada fueron los dos ídolos detestables que destrozaron los pueblos que los padecieron, después de 70 años de tragedia. Pues hoy en el mundo no quedan sino dos planificadores únicos, que son Cuba y Colombia. Los chinos resolvieron abrir su economía a la fuerza incontrastable del mercado, y todos los países del Este Europeo y del Este Asiático pronunciaron su contrición de corazón e hicieron el propósito de la enmienda para no caer nunca más en ese sistema, destructor de todas las libertades e infinito creador de pobreza.

Pero los constituyentes de 1.991 no estuvieron enterados de esos detalles y crearon una economía planificada. Todavía no hemos padecido suficientemente los rigores de esa monstruosidad, pero el día en que un gobierno totalitario se instaure entre nosotros, le bastará para manejarnos con la Ley del Plan para conducirnos a la peor esclavitud, sin el menor derecho a la protesta. A la Corte Constitucional no le ha llegado todavía una buena demanda sobre la materia, pues nadie ha tenido tiempo para demostrar que esos famosos planes de desarrollo que se dictan cada cuatro años son jurídicamente obligatorios, y no de cualquier manera sino que son leyes que están por encima de todas las demás. Esa ruptura en la pirámide normativa del país no ha sido advertida, pero algún día lo será, fatalmente. Y ese será el último de nuestra precaria democracia económica y el primero en que nos obliguen a beber hasta el último trago de esa pócima maldita que es la planificación central de la economía. Con la Constitución del 91 basta y sobra para que cualquier tiranuelo nos conduzca a la peor de las esclavitudes económicas, solo con poner en funcionamiento el Capítulo II del Título XII de la Constitución.

El Gasto Público Social

Nadie tuvo tiempo para explicar a los improvisados constituyentes de 1.991, que el gasto desbordado del Estado es la causa primera e ineficiente de la pobreza colectiva. El Estado que gasta mucho agobia con la carga de sus impuestos el aparato productivo, distrae los recursos de la comunidad en gastos de pura transferencia y finalmente, al financiar su déficit en el limitado mercado de capitales que ha sobrevivido a las exacciones fiscales, eleva las tasas de interés y quiebra la economía en su conjunto. Un presupuesto austero y equilibrado es la condición fundamental del desarrollo económico, y es aún la condición para que se mantengan ricos los pueblos que han logrado serlo. Por su incontenible afán de gasto, que la leyenda de Evita disfraza ante la historia como hecho en beneficio de sus pobres descamisados, consiguió Perón el milagro, único que se recuerde, de convertir un país rico como la Argentina de la primera mitad del Siglo XX, en el país tercermundista que no ha logrado todavía cicatrizar las heridas de aquellos presupuestos insensatos.

Válgame esa introducción para recordar que los constituyentes de 1.991 superaron las marcas universales de estolidez, cuando ordenaron que el presupuesto nacional tendría que ser siempre creciente, hasta que se llegara a la utopía de dejar satisfechas todas las necesidades públicas. En efecto, al gasto del funcionamiento del Estado le colgaron la carga insoportable que representan los derechos de la gente, con todo su cortejo de horrores. Es imposible disminuir el tamaño de un Estado que tiene que hacer tantas cosas como la Constitución le manda, que tiene un aparato de

control tan soberbio como el que se creó para nada, Un monstruoso aparato judicial con cinco cabezas, un poder electoral deforme, y tantas otras obligaciones de control, de vigilancia, de dirección y de manejo, que son inacabables. Pues si los gastos de funcionamiento, se tenían que ir a las nubes, como en efecto se fueron para nuestra desgracia, los constituyentes tuvieron la inteligencia de prohibir que se redujera el gasto de inversión. Porque me parece que nadie se ha dignado leer el último inciso del artículo 350 de la Constitución, me permito transcribirlo:

«El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones».

Cada vez que al impulso de la pobreza galopante el Ministro de Hacienda comunica que no tendrá más remedio que rebajar el presupuesto de inversión, está dando declaraciones inconstitucionales y me temo que todas las últimas leyes de apropiaciones, o por lo menos su ejecución, lo son manifiestamente. No faltará el ciudadano que descubra el hasta ahora perdido inciso, que desde luego contribuirá al colapso definitivo de nuestra estropeada economía, para denunciarle a la Corte esa violación intolerable al espíritu de la Carta.

Pero lo peor estaba por venir. Los mismos autores del Estado Social de Derecho no se podían quedar en la retórica y lo complementaron con sus articulejos sobre el gasto público social y con los que dedicaron a los servicios públicos, suficientes en su conjunto para dejarnos en la miseria por los siglos de los siglos. Este gasto, que «tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación», se hará fundamentalmente a través del situado fiscal con lo que la Nación atiende la ineficiencia y la corruptela de los departamentos, y con las transferencias a los municipios, que crecerán hasta el 22% de los ingresos corrientes de la Nación en el años 2002, «como mínimo» según la comprensiva frase del Parágrafo del Artículo 359 de la Constitución. Pero el dinero para los departamentos tampoco pasará de crecer, porque los constituyentes mismos así lo exigieron, en estos términos:

«El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado».

Por donde descubrimos que mientras falten escuelas y hospitales, y vaya corto su funcionamiento según lo que Fecode y los sindicatos de la salud dispongan, el situado fiscal crecerá, con lo que crecerá el gasto público social, los impuestos para los contribuyentes y la pobreza para todos. Respecto a gente tan maravillosa como la que promulgó la Constitución, fue que dijo el Presidente Reagan que era de mucho corazón, pero de muy poca inteligencia.

No tengo espacio para comentar la reforma constitucional que acaba de expedirse para hacer menos catastrófico el tema de las transferencias de recursos de la Nación hacia los departamentos y los municipios. Pero me limito a decir que la bomba de tiempo sigue activa y que en el mejor de los casos ha sido aplazada la hora en que habrá de explotar.

En qué tipo de economía estamos?

Una Constitución así, como la que he descrito a grandes rasgos, es incompatible con la iniciativa privada y con la conformación de empresas de todos los tamaños a través de las que se exprese la

libertad individual, la capacidad, el ingenio, la voluntad de lucha de los ciudadanos por enriquecerse, que es la fuente única e inagotable del progreso-económico. Pero no puedo desperdiciar este artículo sin plantear el tema crucial de las relaciones entre el Estado y la iniciativa particular.

En el traje de arlequín que nos diseñaron en las improvisadas jornadas preelectorales de 1.990 y en las sesiones de 1.991, hubo espacio para todos los gustos. Y la única manera como podía llegarse a algún tipo de acuerdo que permitiera promulgar una constitución cualquiera, era a través de un generoso sistema de concesiones recíprocas. Probablemente no hubo un solo constituyente que tuviera una visión universal de lo que es una Constitución y que le importara como una estructura orgánica dotada de sentido y finalidad unitarios. La mayoría de ellos llegó sin idea alguna sobre lo que es eso que Burdeau llamó el Estatuto del Poder, y unos cuantos llevaron en sus intelectuales alforjas dos o tres ideas que consideraban su aporte a la Carta Magna y la forma de su consagración ante la historia. Y en el curso de los debates, los que no tenían ideas acariciaron alguna y por su propia creación o por el soplo de algún amigo bondadoso, tomaron en su mano una bandera. Por eso en la Constitución hay de todo para todos los gustos, así sean los más opuestos e incompatible.

Por lo que dije no es de extrañar que la Constitución de 1.991 sea socialista empedernida y neoliberal impenitente, al mismo tiempo, en lo que se refiere a las relaciones del Estado con la libertad económica de los particulares. El artículo 333 tiene apartes que suscribiría con gusto y entusiasmo Milton Friedman o que hubiera enseñado como modelo a sus lectores Frederick Hayek. Pero después de esas fórmulas tan liberales como aquélla de que la libre competencia, económica es un derecho de todos o, «el Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional», vienen otras, expresiones que rebajan el entusiasmo liberal y dejan ver las orejitas de los socialistas irredentos.

Pero el artículo 334 es la apoteosis del dirigismo y del intervencionismo estatal. El Estado dirige toda la economía y la interviene en todo y para todo. En la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, en los servicios públicos y privados, y lo hace, hacia finalidades tan amplias como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, el ambiente sano, el pleno empleo, el acceso efectivo de todos a los bienes y servicios básicos, a la productividad y la competitividad y al desarrollo armónico de las regiones. Después de esas letanías, queda claro que el Estado lo dirige todo e interviene en todo, con cualquier disculpa. Con lo que el liberalismo del artículo anterior quedó sofocado por una marejada de socialismo cepalino, la misma que fue la gran causante de la pobreza latinoamericana en toda la segunda mitad del Siglo XX.

Dije al comienzo de este escrito que solo por la más extrema audacia que aconsejen la irreflexión o la ignorancia se puede aspirar a cambiar un país dictando leyes y menos aún dictando la primera y fundamental, que es una Constitución. Pero lo que si se puede es causarle mucho daño y en eso han sido los constituyentes del 91 y su deplorable producto, de una eficacia extraordinaria. Nuestra Carta ha sido pieza fundamental para fortalecer la subversión, para multiplicar la corrupción, para desordenar e inflar el paquidermo estatal, para neutralizar los poderes públicos y finalmente, como en algunas pinceladas he querido explicar, para construir la más grande fábrica de miseria que pudiera concebirse, diría parodiando la obra de Mendoza, Montaner y Vargas Llosa. Cuando

alguien decida hacer algo serio por rescatar a Colombia del abismo al que ha sido arrojada, no podrá soslayar el ineludible desafío de romper en mil pedazos ese traje de arlequín que costureros tan ineptos tejieron en las deplorables jornadas del primer semestre de 1.991, año sin gracia y para siempre de triste recordación.

(Publicado en Revista Javeriana, No. 678, Tomo 137, Septiembre de 2001)