

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991*

HOMERO CUEVAS¹

MAURICIO PÉREZ SALAZAR²

No es posible hacer pueblos para los gobiernos; es, pues, necesario que los gobiernos se hagan para los pueblos, y que se haga funcionar su mecanismo por hombres de esos pueblos... el mejor gobierno ideal no será precisamente el mejor gobierno para un pueblo dado, si las condiciones de sociedad o individuales de ese pueblo no lo hacen apto para que haga funcionar con provecho de la comunidad el mecanismo gubernamental que para regirlo combine la Constitución Política.

Florentino González

1. EL CARÁCTER LIBERAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Fue el castellano el idioma en el cual la palabra “liberal” adquirió por primera vez el significado filosófico que hoy tiene. Desde la independencia, la tradición constitucional colombiana ha sido liberal en

ese sentido. Se fundamentó entonces, como lo hace hoy, en las ideas de la Ilustración que valoran la autonomía y la libertad de los individuos y que sostienen que la razón es el principio regulador de la conducta humana y de la interacción social. Un corolario de esa visión de la sociedad es el compromiso con la democracia como sistema de gobierno, dentro de un marco de respeto a los derechos individuales y los de las minorías. Si se acepta el derecho de cada quien a elegir libremente la manera de conducir sus asuntos particulares, sobre la base de que no haga daño a los demás, es consecuente la premisa de que todos deben ser consultados acerca del manejo de los asuntos que les conciernen de manera colectiva.

Sobre los mismos supuestos se ha construido la disciplina económica desde la época de los fisiócratas franceses y Adam Smith. La institución social fundamental para los economistas ha sido el mercado, entendido como un conjunto de acuer-

* Los autores agradecen los comentarios de Fernando Hinestroza y Laura Palacio Arciniegas y el apoyo estadístico de Ernesto Cárdenas y Santiago Correa.

1. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia

2. Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia

dos voluntarios, libremente pactados, en los cuales cada quien busca la mejora de su situación individual. La libertad individual es conducente al bienestar, por cuanto cada uno es el mejor juez para determinar qué transacciones le convienen. El análisis económico del mercado también supone la existencia de una autoridad pública que haga cumplir y respetar los acuerdos o contratos que hayan pactado los particulares.

La convergencia entre el derecho moderno y la economía se remonta a los orígenes de ambas disciplinas. John Locke expuso la teoría constitucional de la división de poderes, pero también prefiguró buena parte de la economía neoinstitucional de nuestra época.³ Cesare Beccaria, en su libro *De los delitos y las penas*, sentó las bases conceptuales del derecho penal actual; su modelo de la relación entre delincuencia y penalización sigue siendo la base del análisis económico del crimen.⁴ El utilitarismo de Bentham, con algunas modificaciones técnicas, es la esencia de la economía del bienestar con su empeño de maximizar la utilidad individual y colectiva. El libro predilecto del General Santander, y el que se impuso

como texto de enseñanza durante buena parte del siglo XIX en Colombia, fue el *Traité de legislación* del mismo autor.⁵ Maestros del derecho constitucional colombiano de la era radical, como Santiago Pérez, Salvador Camacho Roldán y Antonio José Iregui, enseñaban y escribían textos de economía. Son apenas algunos ejemplos. Quienes sostienen la tesis de una escisión fundamental entre la economía y el derecho quizá lo hagan por su desconocimiento de la literatura básica de los mismos.

La filosofía política del liberalismo, como lo indica la derivación de su nombre, valora las libertades y derechos individuales. También se preocupa por la equidad y la justicia social, como uno de los bienes que sólo pueden ser proveídos y disfrutados de manera colectiva.

La Constitución de 1991 fue fiel a ese espíritu. Su estructura incluyó varios elementos que desarrollan ideas políticas liberales:

- Amplió de manera importante las libertades y los derechos ciudadanos.
- Implicó un compromiso de parte de la sociedad colombiana con un la provisión de un extenso conjunto de bienes

3. Véase Pérez, M., 1999, "La Genealogía del Liberalismo: Una Lectura Económica del Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil de John Locke", en *Revista de Economía Institucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

4. Un poco antes de la publicación de la *Riqueza de las naciones* de Smith, Beccaria era profesor de economía pública en Milán. Sus apuntes de clase, publicados de manera póstuma en 1804, son un aporte a la economía pública comparable en calidad, aunque no en magnitud, al del escocés.

5. Véase Moreno de Angel, P., 1989, *Santander*, Planeta, Bogotá.

colectivos, ligado a objetivos de bienestar social y equidad.

- Aplicó el principio central del pensamiento constitucional liberal, la división de poderes. La Constitución de 1991 revirtió una tendencia a la concentración de autoridad en la rama ejecutiva, que había sido especialmente notoria en la reforma de 1968. En cambio, fortaleció el legislativo. Creó nuevos centros de poder autónomos y organismos de control, entre ellos la Corte Constitucional y la Junta Directiva del Banco de la República.
- Generó mayores espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas.
- Impulsó la descentralización territorial, con el criterio de acercar más el gobierno a los ciudadanos para mejorar su eficiencia y hacer más factible el control de éstos sobre aquel.

Se trata de un proyecto ambicioso, para decir lo menos, que plantea no sólo la construcción de un nuevo Estado sino la de una nueva sociedad. La dificultad de lograr sus metas se ha visto aumentada por el contexto histórico del último decenio. Por una parte, el país no ha sido ajeno a la

globalización, que ha restringido, efectiva aunque no siempre formalmente, algunos aspectos de la soberanía de los Estados nacionales. Por la otra, la guerra interna se ha agudizado.

Diez años son un plazo muy corto para poder evaluar las bondades de la Constitución de 1991. Más allá de las críticas que pudieran formularse al manejo coyuntural de determinados aspectos de la Carta Política, no debe olvidarse que ésta no es una agenda cerrada y coherente, pues refleja una sociedad diversa y llena de conflictos. La lectura de las actas de la Asamblea Constituyente y de las memorias de sus miembros muestran cómo muchos de sus artículos fueron producto de la conciliación, no siempre consistente, entre posiciones muy distintas. Si los constituyentes no compartieron una visión única de lo que debían ser la sociedad colombiana y su Estado, era porque el país no la tenía. Tampoco puede verse la Constitución como un proyecto de reingeniería social con cronograma y ruta crítica. Muchos de los cambios que trata de inducir tienen relación con costumbres políticas y valores sociales cuya existencia y rigidez no son inmediatamente permeables a modificaciones de normas legales.⁶

6. Es esta la misma distinción hecha por Douglass North entre reglas formales e informales. Un tratamiento más formal, y un análisis detallado con base empírica de los valores de los colombianos y su actitud ambivalente de los colombianos hacia las normas se puede hallar, respectivamente, en González, J., 2000, "La Ilegalidad, los Metaordenamientos y las Metapreferencias", en *Revista de Economía Institucional*, No. 2, Universidad Externado de Colombia, y Cuéllar, M., 2000, *Colombia: un Proyecto Inconcluso*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

2. EL LIBERALISMO Y LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA

Cuando se analiza la estructura institucional requerida por una economía competitiva y eficiente, surgen tres variables consideradas como los principales aciertos de la Constitución de 1991.

En primer lugar, se encuentra el énfasis en las libertades individuales, junto con su protección frente de eventuales arbitrariedades y las garantías para el pleno desarrollo de las diferencias entre personas. Aparte de su valor intrínseco, estos elementos generan efectos positivos sobre el progreso, por medio de la multiplicación de iniciativas, la diversidad de alternativas, así como de la ampliación de información y la competencia. Sin los impactos de las libertades personales sobre esta última, en particular, el sistema económico padecería insuficiencias para la innovación, la disminución de costos, la popularización de los bienes y la autorregulación de los mercados sobre precios, calidades, cantidades y equidad. Por otro lado, tales garantías personales amplían las capacidades y el horizonte de los individuos para derivar satisfacciones de los recursos disponibles.

En segundo lugar, se debe considerar la formulación del objetivo de un Estado Social de Derecho, porque reconoce los avances en el conocimiento sobre los mercados, en el sentido de que éstos fallan aún si operan en las condiciones más perfectas. En lo esencial, tales fallas se refieren a

la incapacidad espontánea de la competencia para minimizar algunos costos ambientales y humanos; para maximizar algunos beneficios colectivos en campos como los de la salud pública, los derechos básicos, la educación, el conocimiento, la adecuada utilización y el desarrollo global de los recursos.

Por último, está el reconocimiento de que el Estado y el sistema político también fallan y de que, por lo tanto, los avances sobre su transparencia, pericia, rendición de cuentas, subordinación a los intereses de la sociedad civil, especialización en funciones idóneas y uso eficiente de los recursos a su disposición, constituyen requisitos para el adecuado cumplimiento del encargo constitucional sobre la dirección de la economía en su conjunto.

3. LA TENSION ENTRE MEDIOS Y FINES

Una constitución puede entenderse en dos dimensiones. La primera se refiere a los medios: un conjunto de reglas procedimentales para la toma de decisiones. Un buen ejemplo de esta orientación es la Constitución de los Estados Unidos de América, redactada en 1787. Su texto original consta apenas de siete artículos, aunque extensos. Estos definen la manera como debe operar un gobierno representativo, y señala las competencias y limitaciones de cada uno de los poderes públicos. El asunto de los fines de ese gobierno se despacha en apenas tres renglones del preámbulo.

La segunda dimensión es la determinación expresa de esos fines. La Constitución de 1991 es detallada, hasta ampulosa, en este aspecto. Buena parte de sus trescientos ochenta artículos se dedican al tema. Aunque una medida cuantitativa es apenas una aproximación imperfecta, vale la pena señalar que los primeros dos títulos de la Constitución, que comprenden noventa y cinco artículos, se consagran a señalar fines de la organización política. Muchos de los títulos posteriores también incluyen disposiciones sobre la finalidad de la acción pública. Pero quizá, en razón de su jerarquía lógica, son de mayor importancia el Artículo 1, que define el nuestro como un “Estado Social de Derecho”, y el Artículo 2, que formula los fines esenciales del Estado. El resto del texto constitucional debe interpretarse a la luz de ellos.

Por supuesto, ninguna constitución se limita de manera exclusiva al ámbito de medios o de fines. El punto es otro: la tendencia reciente en América Latina ha sido la de hacer mayor énfasis sobre los últimos. La constitución brasileña, casi contemporánea con la colombiana, es más larga en un 50% que la colombiana y tiene estructura similar. La racionalidad subyacente de estas dos dimensiones constitucionales es distinta, y vale la pena analizar cada una de ellas.

La necesidad de reglas claras de procedimiento para la toma de decisiones

colectivas tiene como base el temor del uso arbitrario y abusivo del poder por quienes lo ejercen. Este argumento se erige sobre la noción de que siempre hay un potencial conflicto de intereses para los gobernantes, que lleva a la posibilidad de que prefieran el bien propio al general. Para evitarlo, hay que contrarrestar ambición con ambición, y evitar la concentración de autoridad. Tal fue el eje de la propuesta constitucional de John Locke en su *Segundo Tratado sobre el Gobierno*, escrito a finales del siglo XVII. En el siglo XX, Karl Loewenstein formularía esa posición así:

El Estado constitucional se basa en la distribución del poder. La distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal. La funciones que les han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder; como está distribuido, el ejercicio del poder político está necesariamente controlado⁷.

Esta concepción combina la preocupación anglosajona por los “checks and balances” y la separación de poderes, con aquella proveniente de la filosofía alemana por crear un Estado de Derecho (*Rechtstaat*), resumida así por Friedrich Hayek: “el concepto del *Rechtstaat*... es el resultado directo del viejo ideal del imperio de la ley, donde una elaborada estruc-

7. Loewenstein, K., 1965, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, pág. 50.

tura burocrática, antes que un monarca o una legislatura, es la agencia que más requiere de control⁸.

En otros términos, el problema del pensamiento constitucional que se centra en los medios es en esencia negativo. ¿Cómo evitar el abuso del poder? ¿Cómo impedir que su ejercicio se desvíe de la voluntad de los ciudadanos, expresada en leyes? El hecho de que las leyes sean normas de aplicación general *erga omnes*, y no discriminatorias, aseguraría que si el legislador es sensible a la voluntad de las mayorías éstas se ajustasen a criterios de conveniencia general y justicia.

Pero esa conclusión descansa sobre un supuesto implícito, poco realista en el caso colombiano: la ley que exprese fielmente los intereses de la mayoría tiene en cuenta los intereses de todos los ciudadanos de igual manera. Si hay diferencias sustanciales en intereses, en preferencias o en ideologías, aún un sistema democrático comporta el riesgo de la opresión de las minorías por parte de las mayorías.

De nuevo, la historia constitucional de los Estados Unidos ofrece una ilustración. No se hubiera podido ratificar la Constitución de ese país, de no haberse acordado enmendarla de manera casi simultánea con lo que hoy se conoce como el “Bill of Rights”, las primeras diez enmiendas, en la cual se contempló la protección de los derechos y libertades

fundamentales. John Stuart Mill, en su obra *Sobre la Libertad*, extendió el alcance del problema pues, según él, la presión social de las mayorías puede ser tan tiránica como la opresión gubernamental, y el derecho a la autonomía y diversidad individual que resulta vulnerado es igualmente digno de protección bajo un orden político liberal.

De allí que resulte inevitable ampliar el alcance del mandato constitucional del campo de los medios al de los fines. En esto, puede observarse una progresión histórica. En un principio, tanto el “Bill of Rights” en el caso estadounidense, como la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano que tradujo Nariño en Colombia, enfatizaron en el tema de los derechos individuales intangibles e inviolables. A ellos, con el transcurrir del tiempo, se han añadido derechos individuales y colectivos, conocidos como los de segunda y tercera generación.

Algunos, como el derecho a un medio ambiente sano, son una expresión de la voluntad de asegurar un bien público para la comunidad y las generaciones futuras, mediante la acción del Estado. Otros, como el derecho a la educación, la salud y la vivienda digna, son el producto de una inquietud por hacer más equitativa una sociedad en la cual las brechas de desigualdad económica y social han sido amplias. Lo anterior implica una preocu-

8. Hayek, F., 1978, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago, traducción de los autores.

pación por la igualdad de resultados y no sólo de oportunidades.

Amartya Sen ha expresado, en términos económicos, el alcance de esta transformación, al recordar que quien no dispone de recursos materiales mínimos, quien no tiene acceso a la educación o la salud, quien no es agente de su propio proceso de desarrollo personal, no es realmente libre⁹. La inquietud de Sen no es ajena a la tradición del pensamiento liberal colombiano. Más de un siglo antes, Salvador Camacho Roldán había afirmado:

Mezquina idea se daría al Gobierno si dejase a los asociados entregados a su individualismo, y, con estoica indiferencia, se contentase con asegurar a unos las comodidades perpetuas, y el dolor perpetuo a otros. La primera de las glorias de la democracia norteamericana ha sido la de hermanar la libertad con la fraternidad, y la seguridad del rico con la protección al que nada posee¹⁰.

Son estas las razones del paso de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, que ha sido crucial en buena parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Sin embargo, la decisión colectiva acerca de los bienes públicos que deben proveerse no deja de ser problemática. Implica, en términos económicos, la defi-

nición de una función de bienestar social que resuma las prioridades de la sociedad en su conjunto. El llamado *Teorema de la Imposibilidad de Arrow* pone en duda que eso sea posible dentro de un marco democrático.¹¹ En todo caso, el debate está inconcluso.

Winston Churchill dijo alguna vez que la democracia es el peor sistema de gobierno, con excepción de todos los demás. Otra forma de expresar esa idea es que un Estado Social de Derecho tiene costos, pero ofrece beneficios aún mayores. Aceptando para efectos de la discusión la validez de esa premisa, quizás sea más interesante el problema acerca de cómo deben equilibrarse fines y medios en un arreglo constitucional democrático.

Una constitución que pretenda definir de manera concluyente todas las decisiones en torno de los fines de la acción estatal no sería funcional, entre otras razones por las restricciones de la información disponible por el constituyente. Por ello es inevitable prever el posterior desarrollo de cualquier norma constitucional, por los medios que esta misma establece.

En el contexto colombiano, uno de los debates centrales se refiere al papel que en este desarrollo deben cumplir el Congreso y la Corte Constitucional. De hecho, muchas decisiones legislativas

9. Sen, A., 2000, *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Bogotá.

10. Citado en Iregui, A., 1919, *Ensayo Biográfico de Salvador Camacho Roldán*, Bogotá, pág. 195-197.

11. Para una discusión más amplia, véase Cuevas, H., 1998, *Proceso Político y Bienestar Social*, Externado, Bogotá.

han sido modificadas o echadas atrás por la Corte.¹² Y el razonamiento de ésta se ha basado en una presunta vulneración por las normas impugnadas de los fines establecidos en la Constitución. ¿Es eso conveniente?

Vale la pena mencionar algunos argumentos de uno y otro lado. A favor de la potestad del Congreso de interpretar el mandato constitucional, puede señalarse el hecho de que este debe responder periódicamente ante los electores, y que el mismo proceso del debate legislativo facilita la participación de todos los interesados en una decisión. Es más democrática la aprobación de leyes que la de los fallos de la Corte Constitucional. Sin embargo, es pertinente volver a la distinción entre reglas formales e informales. No cabe duda de que el constituyente quiso propiciar el cambio en las costumbres políticas tradicionales, sin que esa meta se lograra. Eso deslegitima en alguna medida al Congreso y fortalece la autoridad moral y política de la Corte. Por otra parte, como lo ha señalado César González Muñoz, una de las fallas de nuestro sistema político es la ausencia de debate sobre algunos temas esenciales de la agenda pública.

Un buen ejemplo es la controvertida serie de fallos de la Corte Constitucional sobre la financiación de vivienda. Su antecedente es la pérdida de buena parte del

valor neto patrimonial de muchas familias de clase media, debido a la conjunción de mayores tasas efectivas de los créditos denominados en UPAC y el desplome de los precios de la finca raíz. Por su magnitud y alcance, podría haberse esperado que se produjera un agitado debate político y que se formularan propuestas de solución tanto de las autoridades como del equipo económico del Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República.

Pero no fue así. Y por lo tanto, para bien o para mal, la Corte Constitucional vino a llenar un vacío de política pública con sus fallos. Aunque uno pueda criticar sus consecuencias distributivas o sus deficiencias desde el punto de vista de la técnica financiera, el hecho es que en Colombia se dio lo que ha sido observado en las democracias del primer mundo: la judicialización de la política. Se ha roto la ilusión de que lo jurídico y lo político son esferas completamente independientes.

4. LA ASIMETRÍA DE LOS INSTRUMENTOS Y EL CONTRASTE INSTITUCIONAL

El entorno económico para la Constitución de 1991 exhibe un contraste entre los éxitos de la estabilización monetaria y la desestabilización del resto de las variables macroeconómicas, con evidentes fra-

12. Para un análisis de caso de la legislación laboral, véase Guataquí, J. y Fajardo, L., 2000, "La Corte Constitucional y la flexibilidad del mercado laboral", en *Revista de Economía Institucional*, No. 3, Universidad Externado de Colombia.

casos en lo que respecta al crecimiento, al estado general de los negocios, al bienestar social y a la equidad.

Así, por una parte, la tasa de inflación disminuyó de 16% en promedio entre 1985 y 1990, hasta menos de 10% en el año 2000, concretando un logro hacia el mandato constitucional sobre el saneamiento monetario y las nuevas funciones del Banco Central. Sin embargo, durante este mismo período, el déficit fiscal no pudo ser controlado y el manejo de las finanzas públicas se tornó crítico, recurriendo a impuestos antitécnicos como el de transacciones financieras e incumpliendo con la oportunidad de algunas obligaciones en las nóminas oficiales.

El crecimiento anual del PIB colombiano promedió el 4,7% entre 1950 y 1990, 4,2% entre 1990 y 1996, 2% entre 1996 y 1998, y fué negativo en 1999, por primera vez. En términos de capacidad de compra internacional, el ingreso per cápita del país disminuyó de unos US\$2500 en 1990 a menos de US\$2000 en 1999. Y, dentro de estas tendencias, la tasa de desempleo abierto promedió menos de 10% entre 1985 y 1990, para aumentar a 18% en 1998 y superar el nivel de 20% en el año 2000, constituyendo una de las más altas del mundo y un récord en las estadísticas nacionales.

Entre otros aspectos concurrentes se cuentan la depresión de las demandas, de la rentabilidad en diversas actividades y del mercado inmobiliario. Otras variables de impacto creciente corresponden a la car-

ga de los desempleados sobre sus familias, sobre la indigencia (que aumentó hasta cubrir a la cuarta parte de la población), sobre algunos delitos y sobre los ingresos de los empleados. En este mismo sentido, se debe señalar el aumento de la población bajo la línea de pobreza, desde menos de 50% a 60% durante el decenio; los crecientes incentivos para encontrar empleo en organizaciones violentas; y el efecto de la debilitada base tributaria sobre el gasto público y los contribuyentes efectivos, que tiende a alimentar círculos depresivos en la demanda agregada y en los recursos fiscales.

Sería exagerado concentrar la responsabilidad de dicho comportamiento económico en la Constitución, puesto que parámetros domésticos e internacionales por fuera del control político, así como diversas posibilidades políticas dentro del mismo marco constitucional han confluído en la explicación de los resultados. Sin embargo, esto no parece suficiente para eximir de toda responsabilidad al diseño constitucional vigente, debido a las siguientes razones:

- La Constitución es específica sobre la función de la política monetaria en el sentido de preservar el valor real de la moneda. En sentido estricto, esto puede interpretarse como la fijación de una meta cuantitativa para la tasa de inflación, aunque su aproximación pueda ser gradual. En contraste, la misma Constitución no precisa meta alguna

para la demanda agregada, las tasas de desempleo, de crecimiento o de niveles de pobreza.

- La Constitución determina una institución específica, detallando su estructura y suministrándole los medios efectivos, para la aproximación hacia la meta precisa de inflación. En cambio no responsabiliza a institución singular alguna, y menos aun provee medios concretos, para el logro de metas sobre otros aspectos de la economía.
- En alguna medida, lo anterior pudo haberse reflejado en las dificultades de la Corte Constitucional para forzar un menor desequilibrio con el resto de los principios declarados sobre el estado social de derecho y aún para prevenir argumentos interpretativos en su contra. En la práctica, por lo tanto, la aplicación de las normas constitucionales sobre la economía parece separarse en unos principios abstractos sobre el estado social de derecho, sin recursos ni instrumentos efectivos de cumplimiento, y en otros sobre la estabilización monetaria, con aplicación no sólo eficaz sino ineludible.
- En menor grado, aunque en la misma dirección, el diseño constitucional de 1991 impuso notables restricciones sobre las posibilidades de la hacienda pública como instrumento de política para procurar metas distintas de la estabilidad monetaria. Dentro de un contexto de globalización, con restricciones casi prohibitivas sobre los ins-

trumentos convencionales de política sectorial, y un contexto doméstico de recesión y penuria fiscal, esto puede haber contribuido al estado de impotencia de la política económica para enfrentar problemas diferentes de la estabilización monetaria y cambiaria.

- Tales asimetrías no serían tan trascendentes si definiesen una política ordinaria como en la mayor parte de los países del mundo. Sin embargo, la Constitución de 1991 las eleva a la categoría de norma constitucional, transmitiendo un sentido endémico sobre la impotencia de la política económica, privándola de la flexibilidad y la agilidad requeridas ante situaciones cambiantes y momentos de crisis.

Esta ideología constitucional sólo parece coherente con una rama particular de la teoría neoclásica del equilibrio económico, según la cual los mercados tienden de manera espontánea hacia resultados globales óptimos y estables. Aumentos en los niveles de desempleo son compatibles con estos modelos, pero los clasificarían dentro de la categoría del desempleo voluntario atribuible a cambios en las decisiones de las personas, no a fallas de los mercados. Dentro de este marco, el activismo macroeconómico del gobierno conduciría a la desestabilización del sistema, a resultados subóptimos y a fluctuaciones cíclicas, debido en particular a una inconsistencia temporal de la política. En consecuencia, la sustitución de la discrecionalidad oficial por

reglas predeterminadas y estables constituiría el remedio adecuado para tales efectos indeseables y para permitirle alcanzar sus óptimos a los mercados. Es paradójico, sin embargo, que tales argumentos hayan sido revaluados por avances técnicos de la teoría, que ya se encontraban disponibles en el momento de la redacción de la Constitución de 1991. En forma específica, la otra rama de la teoría neoclásica del equilibrio, denominada de los ciclos reales, mostró la amplia diversidad de causas para las fluctuaciones económicas, por completo ajenas al activismo público. Y, como si ello fuera poco, los modelos más recientes que han logrado incorporar las dinámicas no lineales, típicas del mundo económico, han desnudado la ingenuidad y falta de justificación de los fundamentos que sostienen a la supuesta superioridad de las reglas sobre la discrecionalidad. En primer término, porque demuestran que las fluctuaciones pueden provenir de la dinámica endógena de los mercados. En segundo término, porque ponen en el orden del día el problema de las soluciones con equilibrios múltiples, ante los cuales la operación espontánea de los mercados no puede por sí sola determinar una solución óptima. Y, en tercer término, porque demuestran que una política macroeconómica activa puede ser indispensable para la estabilidad del sistema económico.

Quizá lo anterior contribuya a explicar por qué el país productor y exportador de tales modelos mantiene una estructura institucional basada en la fle-

xibilidad. En Estados Unidos, el Presidente de la Junta de la Reserva Federal es nombrado por el Presidente de la Unión, suele anunciar el rumbo de la política monetaria cada tres meses y la Junta modifica las tasas de interés de acuerdo con el estado coyuntural de los negocios y los indicadores de los resultados macroeconómicos.

Pero, por supuesto, también está el caso de la Unión Europea como paradigma de renuncia de los gobiernos a la discrecionalidad fiscal y a la monetaria. Cabe recordar, sin embargo, su densa red de instrumentos de política social, ante la cual aún la de países como Estados Unidos luce precaria. De hecho, la multiplicidad de instrumentos construidos por los gobiernos de Europa los acerca a la especialización institucional perfecta, con un instrumento específico para cada objetivo particular, lo cual minimiza los “trade-offs” inevitables cuando a cada instrumento se asignan objetivos diversos. Dentro de este entorno, la política monetaria puede liberarse de otras responsabilidades sociales gracias a una mirada de micropolíticas afinadas por productos y por casos, al más extenso sistema de seguridad social del mundo, los más altos niveles de educación pública, los programas de readaptación y apertura de oportunidades laborales, los seguros de un bienestar mínimo para todas las personas, de desempleo y contra otros imprevistos, todo ello respaldado por un gasto público del 50% del PIB de la sociedad con los ingresos per cápita más altos del mundo.

Pero no parece necesario viajar tan

lejos. En la Calle 11 con Carrera 4 de Bogotá funcionan la Biblioteca Luis Angel Arango y, desde hace apenas unos meses, diez años después de promulgada la nueva Constitución, el Museo de la Colección Botero, como dependencias del Banco de la República. Dentro de un país con suficiente inversión institucional, quizá causaría perplejidad asignar estas funciones al banco central.

Pero en Colombia resultaría lastimoso decapitar tales joyas culturales en nombre de la eficiencia, antes de desarrollar los recursos y las instituciones necesarias para un relevo de funciones y una mayor especialización tanto de las instituciones responsables de la regulación monetaria como de la cultural. Por lo tanto, los argumentos para replicar instrumentos tan especializados y por ende depurados de discrecionalidad, como los monetarios y fiscales en la Unión Europea, parecerían impecables si fuesen acompañados de los argumentos indispensables para replicar el desarrollo de las instituciones complementarias. Lo demás parece resbalar en el campo de la falacia, si el objetivo de una constitución o de un sistema legal no es simplificar el trabajo de una entidad a costa del resto la sociedad, sino pulirla como una pieza entre otras para que cuadre de manera precisa dentro del complejo rompecabezas de un sistema institucional óptimo en su conjunto.

5. EFICIENCIA, ESCASEZ Y ORDEN CONSTITUCIONAL

Han sido frecuentes expresiones de inquietud acerca de la viabilidad económica de la Constitución de 1991 desde el mismo momento de su aprobación. De hecho, algunos analistas atribuyen el descalabro reciente de la economía colombiana no a las fallas de la política macroeconómica en la década del noventa sino a diversas disposiciones del texto constitucional¹³.

Para abordar este debate, es útil recordar que la consideración económica básica, la necesidad de escoger entre distintas maneras de asignar medios limitados al logro de determinados fines, es inevitable cuando hay escasez, sea el contexto público o privado. Los medios a disposición del Estado siempre son escasos, no importa cuán prospera la sociedad que gobierna. Sean cuáles sean los medios y fines elegidos colectivamente, la eficiencia mejora las posibilidades de lograr el bien común. No es accidental que Aristóteles hubiera iniciado su *Política* con una discusión de la economía.

El desconocimiento de estas proposiciones ha alimentado un conflicto postizo entre perspectivas disciplinarias sobre la Constitución. La eficiencia es un valor instrumental y no final, lo que hace inadmisibles proposiciones como la de “es preferible

13. Para un ejemplo especialmente desafortunado de este género de literatura, véase Kugler, M. y Rosenthal, H., 2000, *Checks and Balances: an Assessment of the Institutional Separation of Political Powers in Colombia*, Documentos de Trabajo de Fedesarrollo, policopiado, Bogotá.

la tecnocracia a la democracia por su mayor eficiencia”. Pero es igualmente falaz la premisa de que “el costo de una decisión pública es irrelevante, porque lo único importante es dar cumplimiento a la norma”.

Isaiah Berlin resaltó “la tendencia que tienen no pocos pensadores a creer que todas las cosas que ellos consideran buenas tienen que estar íntimamente relacionadas o, por lo menos, ser compatibles entre sí”¹⁴. No es una mala descripción del ánimo de los constituyentes de 1991. De hecho, se pueden identificar inconsistencias en la carta magna, tanto en el campo de los fines como en el de los medios.

Para volver al caso de la financiación de vivienda, el sistema UPAC era sostenible porque contaba con un “banco central perfecto” para las corporaciones de ahorro y vivienda, el FAVI, cuyo costo era cubierto por medio de la emisión monetaria. Cuando se elevó a rango de mandato constitucional la preservación del poder adquisitivo de la moneda, indirectamente se prohibieron mecanismos como el FAVI. Sus costos, en términos de la dificultad de asegurar fines como el derecho a una vivienda digna y la democratización del crédito, sólo se harían evidentes unos años después.

Otro problema es la falta de claridad en las competencias para definir las prioridades del gasto público. La tradición

constitucional liberal sostiene que estas pertenecen al legislativo, por razones de representatividad y responsabilidad política. Dicho principio puede ser vulnerado tanto por esquemas “tecnocráticos” (a juicio de algunos es ese carácter de los programas de ajuste suscritos con el Fondo Monetario Internacional), como por la arrogación de esa función por parte de autoridades judiciales. En ambos casos, está en juego la esencia misma del proceso democrático.

El problema de interpretar y desarrollar el texto complejo y posiblemente inconsistente de la Constitución de 1991 es similar para legisladores, formuladores de política y jueces. Aceptar principios liberales acordes con un Estado social de derecho no implica deificar un texto, ni cerrar los ojos ante sus deficiencias.

La Corte Constitucional, en su carácter de guardián de integridad de la Carta Política, tiene en esto una responsabilidad crucial para la consolidación de nuestras instituciones. Frente a un texto constitucional extenso y que refleja las incoherencias propias de nuestra sociedad, este organismo debe crear una jurisprudencia que atienda primero al espíritu de la Constitución y luego a las minucias de su redacción. Debe, también, asegurar un criterio estable y duradero de interpretación de la Constitución de 1991, que pro-

14. Berlin, I., 1988, “Dos conceptos de libertad”, en *Cuatro Ensayos sobre la Libertad*, Alianza, Madrid, pág. 198.

porcione a las otras ramas del gobierno y a los particulares reglas de juego que faciliten la construcción de una sociedad más justa y con mayores posibilidades de desarrollo económico y social.

Pérez, M., 1999, “La Genealogía del Liberalismo: Una Lectura Económica del Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil de John Locke”, en *Revista de Economía Institucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Sen, A., 2000, *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Bogotá.

BIBLIOGRAFÍA

- Berlin, I., 1988, “Dos Conceptos de Libertad”, en *Cuatro Ensayos sobre la Libertad*, Alianza, Madrid.
- Cuéllar, M., 2000, *Colombia: un Proyecto Inconcluso*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Cuevas, H., 1998, *Proceso Político y Bienestar Social*, Externado, Bogotá.
- González, J., 2000, “La Ilegalidad, los Metaordenamientos y las Metapreferencias”, en *Revista de Economía Institucional*, No. 2, Universidad Externado de Colombia.
- Guataquí, J. y Fajardo, L., 2000, “La Corte Constitucional y la Flexibilidad del Mercado Laboral”, en *Revista de Economía Institucional*, No. 3, Universidad Externado de Colombia.
- Hayek, F., 1978, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.
- Iregui, A., 1919, *Ensayo Biográfico de Salvador Camacho Roldán*, Bogotá.
- Kugler, M. y Rosenthal, H., 2000, *Checks and Balances: an Assessment of the Institutional Separation of Political Powers in Colombia*, Documentos de Trabajo de Fedesarrollo, policopiado, Bogotá.
- Loewenstein, K., 1965, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona.
- Moreno de Angel, P., 1989, *Santander*, Planeta, Bogotá.