
CONSTITUCION DE 1991: ESTADO Y ECONOMIA

Jaime Zuluaga Nieto*

Globalmente, las normas destinadas a regular la relación Estado-economía se enmarcan bajo los siguientes principios:

- El fortalecimiento de los procesos de integración regionales.
- El respeto a la propiedad privada y la subordinación del interés privado a la utilidad pública o el interés social. Se autoriza la expropiación por vía judicial y administrativa.
- La intervención del Estado orientada a garantizar el cumplimiento de los fines sociales propios de la actividad económica.

El que en la nueva Constitución se haya destinado un título específico con 42 artículos para establecer lo relativo al “régimen económico y la hacienda pública” es ya ilustrativo de la importancia atribuida por el nuevo ordenamiento institucional a la relación Estado-economía.

El nuevo marco institucional se caracteriza por la asimilación del proceso de modernización de la economía, conservar la tradición liberal en lo atinente al régimen económico, fortalecer los

mecanismos de regulación estatal, ampliar y precisar los mecanismos de concertación y privilegiar la dimensión social de los derechos económicos.

DISPOSICIONES GENERALES (ARTS. 332-338)

La Constitución cuya vigencia acaba de expirar consagraba en tres artículos —30, 31 y 32— el marco institucional regulador de la actividad económica. Cuatro elementos básicos lo componían: propiedad privada, función social de la propiedad, libertad de empresa y dirección general de la economía por parte del Estado.

La Asamblea, sobre la base del reconocimiento y respeto a la propiedad e iniciativa privadas, amplió y perfeccionó el ámbito de las libertades económicas, fortaleciendo los elementos propios de la economía de mercado, al tiempo que crea mecanismos de participación ciudadana en la definición de las políticas económicas, fortalece y amplía la intervención estatal en orden a garantizar los objetivos de equidad social en el proceso de desarrollo.

Con un sano criterio consagró la libertad de competencia económica, señaló que ésta entraña responsabilidades y definió que la empresa, en tanto que base del desarrollo, tiene función social.

* Economista, profesor invitado al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Es importante destacar que al quedar expresado “actividad económica” y no “libertad de empresa” como en el viejo texto constitucional, se comprenden la diversidad de formas de acción orientadas a la satisfacción de las necesidades humanas, sin tener en cuenta la naturaleza de las relaciones de propiedad sobre las cuales se funde —privada, solidaria o estatal—, o el tipo de organización que la posibilite —empresas o formas no organizadas de actividad económica—. Adicionalmente, el que se haya consagrado que la “libre competencia económica es un derecho de todos”, lo convierte en un derecho colectivo. De ello se derivan dos ventajas: se fortalecen los instrumentos para controlar los efectos de las prácticas monopolísticas y, la comunidad, no necesaria o solamente el Estado, pueden intervenir en la defensa de este derecho.

Se consagraron tres tipos de empresas: privadas, solidarias y estatales y se precisó que el Estado debe concurrir al fortalecimiento de las solidarias. El sentido de esta norma es inequívoco: se trata de favorecer el desarrollo de la economía solidaria, tradicionalmente abandonada a su suerte, y colocarlo en condiciones, al menos similares, al de las empresas estatales y privadas.

Aunque en materia de intervencionismo estatal se conservaron los lineamientos de lo dispuesto en la Reforma de 1968, la nueva Constitución incorporó tres elementos novedosos: la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida, que va más allá de los objetivos específicamente económicos; la preservación del medio ambiente como condición básica para la supervivencia de la comunidad, y, el desarrollo armónico de las regiones rompiendo con el esquema centralista rígido establecido por la Constitución del 86. Tal es lo que significa el que se haya consagrado que el Estado podrá intervenir en la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo (la vieja Constitución la limitaba a “la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados”) y se hayan redefinido los objetivos de la intervención, en aras de crear las condiciones institucionales para definir un modelo de desarrollo económico orientado a la justicia social.

PLANES DE DESARROLLO (ARTS. 339-344)

Conservando el carácter indicativo que tiene la planeación para todos los sectores económicos diferentes al público, la nueva Constitución refleja un esfuerzo por establecer mecanismos eficientes en orden a racionalizar la dirección de la economía por parte del Estado.

Se consagra la participación de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, al lado de las entidades territoriales, en un consejo asesor (Consejo Nacional de Planeación). Se abre así un espacio institucional para la concertación que permitirá conjugar los intereses de desarrollo regional y nacional y, articular los diversos intereses sectoriales. Se crea el Sistema Nacional de Planeación constituido por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales.

DISTRIBUCION DE RECURSOS Y DE COMPETENCIAS (ARTS. 356 A 364)

La transferencia de recursos corre paralela con la transferencia de competencias. Para democratizar y hacer viable y eficiente la participación de las comunidades en la gestión, toma de decisiones y control en la asignación de recursos y prestación de servicios públicos, se consagró la transferencia de servicios de la nación a los departamentos y municipios. La descentralización obedece también a la necesidad de una mayor especialización de las entidades públicas en la función de inversión social, lo cual facilita alcanzar una más alta calidad en la inversión.

DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS (ARTS. 365 A 370)

Hay un avance notable en la definición de las finalidades del Estado: el bienestar general y calidad de vida de la población. Acorde con éstas, corresponde al Estado garantizar la prestación de los servicios públicos básicos. Prioritario en este campo es la atención de las necesidades insatisfechas en materia de salud, saneamiento ambiental, educación, agua potable.

La constitución establece que estos servicios serán prestados directamente por parte del Estado o indirectamente, mediante comunidades o particulares: el Estado conservará el control y la vigilancia en la prestación de los servicios. La ley reglamentará la prestación de servicios, fijará los derechos y deberes de los usuarios, las formas de participación en la gestión. La nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades territoriales están autorizadas para otorgar los subsidios necesarios para que las personas de más bajos ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos.

BANCA CENTRAL (ARTS. 371 A 373)

El ejercicio de la soberanía monetaria compete al Estado a través de sus órganos: el Congreso y la Banca Central. La soberanía monetaria consiste en la capacidad de todo Estado para emitir su moneda y regular su circulación en orden a preservar su poder de compra, permitiendo que la comunidad pueda realizar sus operaciones de intercambio. Esta soberanía reside primera que todo en el Congreso; secundariamente en la Banca central, para lo cual ésta debe gozar de autonomía frente a los organismos del Estado, las demandas de la comunidad y del gobierno para emitir, servir de agente fiscal del gobierno, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, administrar sus reservas internacionales en función de los intereses nacionales, regular los cambios internacionales, la moneda y el crédito.

La banca será dirigida por una Junta Directiva, de la cual harán parte el Ministro de Hacienda y el gerente del banco. Los cinco miembros restantes serán nombrados por el presidente de la República por períodos de cuatro años prorrogables, y serán reemplazados de a dos cada cuatro años.

Técnicamente la reforma es un acierto, elimina presiones inflacionarias ante las urgencias de los gobiernos, garantiza mayor autonomía del Banco de la República y posibilita tener una junta académica lo cual tiene importancia en la conducción monetaria en el país.

CONCLUSION

Debe destacarse, como se señaló al comienzo de estas notas, que mediante la reforma constitucional se buscó perfeccionar los mecanismos propios de la economía de mercado al tiempo que se ampliaron y mejoraron los instrumentos de intervención del Estado, en aras de garantizar la eficiencia en la gestión económica pública y orientar la actividad económica a los fines de justicia social. El que las nuevas instituciones se traduzcan en un mejoramiento de la actividad económica y en una regulación adecuada de ésta, que permita llevar los frutos del desarrollo a los sectores más desprotegidos de la sociedad, dependerá en mucho de la utilización de los mecanismos de participación creados y de la fortaleza que las organizaciones de la sociedad civil alcancen. La Constitución no es más que un conjunto de normas que pierde casi todo su valor ante la ausencia de actores en capacidad de convertir en relaciones reales las que quedan así jurídicamente establecidas.

No hay duda de que, globalmente, el sentido de la reforma ha sido modernizante y democratizador. Pero ésta sigue siendo una economía de mercado y las instituciones que prevalecen son las propias, sólo que ahora existen más instrumentos para lograr un capitalismo menos salvaje.