

¿Qué tal Manejamos? El Caso de la Constitución de 1991

Por Sergio Clavijo ^{*/}

En los países civilizados, se invita al público a denunciar cualquiera anomalía llamando al 1-800..., bien que se trate de la conducción de un bus escolar, de un carrotanque o del comportamiento de los funcionarios públicos. La clave del éxito está en la estructura institucional que promueve los “balances y contra-pesos”. Para hacer buenos balances se requiere información veraz y oportuna; para hacer contra-pesos se requiere pluralidad política.

En hora buena, CAMBIO ha tomado la iniciativa de celebrar la primera década de nuestra Nueva Carta haciéndonos un llamado a reflexionar sobre su significado y los logros alcanzados. Afortunadamente contamos con buena información y los editores han asegurado diversidad ideológica. Las condiciones resultan entonces ideales para intentar una síntesis de los progresos y estancamientos en las diversas áreas de interés nacional.

Se me ha pedido que me concentre en las áreas con mayor impacto económico y, en lo posible, relacionar los instrumentos contemplados en la Constitución de 1991 con los resultados obtenidos en esta primera década. Dada la limitación de espacio, he preferido resumir mi visión sobre el desarrollo económico y social del periodo 1991-2001 a través de una sencilla (y, por lo tanto, algo atrevida) tabulación de resultados en seis áreas de vital importancia para cualquier país: Educación, Salud, Descentralización, Servicios Públicos, Justicia y Juntas Autónomas (como el Banco de la República o la Comisión de Regulación Energética, CREG).

El cuadro adjunto discrimina el desempeño en estas áreas, evaluando tres categorías, a saber:

^{*/} Co-Director del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad de su autor y no son necesariamente compartidas por los Miembros de la Junta Directiva. Artículo escrito con ocasión de la celebración de la primera década de la Constitución de 1991, Revista Cambio (Bogotá, Junio 26, 2001).

- 1) Las *bondades del Marco Constitucional* adoptado;
- 2) El *desarrollo legal* que adelantaron el Congreso y el Ejecutivo durante estos años; y
- 3) El *éxito en la implementación* y los resultados alcanzados a la fecha.

Hemos asignado una calificación de Bueno (B=3), Regular (R=2) o Malo (M=1). Cada calificación intenta juzgar en qué medida la provisión de esos bienes públicos (educación, salud, etc.) se ha logrado hacer con coberturas amplias, a costos razonables y con buena calidad en la prestación de esos bienes y servicios.

Nuestra evaluación está basada en los juiciosos análisis adelantados, durante los años 1995-96, por la Comisión de Racionalización del Gasto Público (condensados en siete tomos), bajo la conducción del Dr. Gabriel Rosas. También nos apoyamos en la profundización que hicieramos de estos problemas durante los años 1997-98 en la Universidad de los Andes, consignados en el libro “Política Fiscal y Estado”. Por último, nos hemos apoyado en la opinión de algunos Ministros, especialmente en las áreas de servicios públicos e infraestructura.

Balance Institucional y Logros en las Principales Areas: 1991 – 2001

Bueno (B=3), Regular (R=2), Malo (M=1)

Areas	Marco Constitucional	Desarrollo Legal	Implementación y Resultados	Calificación (Máximo = 5.0)
1. Educación				<u>2.7</u>
a. Básica	B	M	R	3.3
b. Superior	R	M	M	2.2
2. Salud				<u>3.0</u>
a. Preventiva	R	M	M	2.2
b. Curativa	B	R	R	3.9
3. Descentralización				<u>3.0</u>
a. Política	R	R	R	3.3
b. Fiscal	R	R	M	2.8
4. Servicios Públicos				<u>3.6</u>
a. Tarifas	B	B	R	4.4
b. Infraestructura	B	M	M	2.8
5. Justicia				<u>3.7</u>
a. Corte Constituc.	B	R	M	3.3
b. Judicatura	R	R	R	3.3
c. Fiscalía	B	B	R	4.4
6. Juntas Autónomas				<u>3.6</u>
a. Energía (Creg)	B	M	R	3.3
b. Banco República	R	B	R	3.9

Una primera conclusión es que *el Marco Constitucional de 1991 ha resultado adecuado y “amigable” al propósito de lograr mayor bienestar masivo para los colombianos*, en un ambiente de sana competencia. Ese Marco no solo respeta el principio de mercado y de libre asociación (Arts. 38 y 58), sino que permite intervenirlo para mejorarlo, cuando quiera que las circunstancias monopólicas amenacen con encarecer la provisión de dichos bienes y servicios. Esto no quiere decir que no se hubieran cometido errores en la Carta de 1991, como el de no haber permitido que el gobierno central pudiera disfrutar de alguna porción de las regalías mineras o que no se hubiera puesto un límite al endeudamiento territorial. Por ejemplo, en Chile este endeudamiento está totalmente prohibido a nivel Constitucional.

Una segunda conclusión, *es que el desarrollo legal de esos principios económicos y sociales resultó siendo de menor calidad respecto al marco general provisto por la Constitución* y que en los casos de la educación y, en menor medida, en la salud, se han tenido serios problemas de implementación. No es entonces de extrañar que la descentralización haya resultado apenas de regular calidad, pues las leyes no fueron las mejores y existieron, como se dijo, dificultades operativas, alimentadas por intereses políticos que han favorecido la centralización. El peor ejemplo lo constituye FECODE.

¿Qué pasó? Que la Carta de navegación resultó siendo mal interpretada, a veces por el gobierno, otras por el Congreso y en muchas ocasiones por la propia Corte Constitucional. El Ejecutivo, por ejemplo, se equivocó en la descentralización de la educación (Ley 60 de 1993), pues en vez de impulsar un sistema de “pagos por alumno atendido”, terminó perpetuando los “pagos en bloque”, sin atención a las necesidades específicas de cada región.

El Congreso, por su parte, deformó gravemente la idea de proveer seguridad social en forma amplia y oportuna. Este fue el caso de la Ley 100 de 1993 en su componente pensional, ya que el legislador optó por un sistema dual, sin adoptar los correctivos del

caso para el componente público del ISS. Esta entidad está hoy al borde del colapso. Allí también se descuidó de forma grave lo referente al componente territorial, que solo se enmendó parcialmente con la Ley 549 de 1999.

No parece ser cierta entonces la hipótesis de que la culpa del descalabro institucional la tiene el Ejecutivo. Esto es lo que afirma el Profesor Fernando Cepeda, al asegurar que “los Congresos aprueban todo lo que les propongan,” basados en las contraprestaciones de los auxilios parlamentarios, de los fondos de cofinanciación o de los fondos interministeriales.

Tampoco resulta válido afirmar que el grueso de la culpa la tienen los Parlamentarios. Esto es lo que cree el común de la gente, pues concluye que el Congreso deforma todas las propuestas del Ejecutivo, aun si el Ejecutivo le asigna dineros a sus proyectos regionales.

La verdad es que Leyes las hay de buena calidad: como la Ley 100 de 1993 en su componente de Salud, pero donde ha habido graves problemas de implementación. También existen Leyes de pésima calidad: como la Ley 141 de 1994 sobre regalías mineras, donde el ejecutivo poco hizo frente a la repartija que se dio al interior del Congreso.

Por último, también existen Leyes de buena factura, pero donde la Corte Constitucional ha venido a terciar, legislando por su cuenta y deformando no solo principios económicos básicos, sino atropellando la separación de los poderes, tal como ocurrió en los años 1998-2000, especialmente en lo relacionado con el tema financiero e hipotecario.

La síntesis del balance sectorial es la siguiente:

Educación: Calificación de 2.7 sobre 5.0 (hemos convertido el máximo de 9 puntos a la escala de 1 a 5). El marco constitucional es bueno en primaria, al haberse fijado la prioridad de nuevo años de educación básica, pero la Ley 60 de 1993 no lo desarrolló adecuadamente, como ya se comentó. Los resultados son entonces apenas regulares. En

educación universitaria la Constitución falló al haber dejado abierto el principio de “autonomía”, para gastar irresponsablemente, y esto se agravó aun mas con la Ley 30 de 1992. El resultado es un sistema universitario sin mayor viabilidad económica y de mala calidad.

Salud: Calificación de 3.0. A nivel preventivo la Constitución es débil y la Ley 100 de 1993 no otorgó instrumentos adecuados para los Planes Básicos de Salud (PAB). Esto contrasta con lo logrado en la parte curativa, donde el esquema EPS-IPSS, una replica criolla de los “Health Management Organizations” (HMOs), ha permitido ampliar la cobertura de manera significativa, con calidades aceptables. Sin embargo, el país podría verse abocado a una crisis de salud en la medida en que se está bajando la guardia a nivel de atención primaria, donde los puestos de salud y los programas de vacunación y tratamientos de agua permitieron la gran revolución en los años 1960-70s.

Descentralización: Calificación de 3.0. A nivel político se ha hecho evidente las imperfecciones de un sistema electoral atomizado, con circunscripción nacional de senado y regional para los representantes. El resultado es el “canibalismo” de los partidos y la inestabilidad de las alianzas, con malos resultados para la gobernabilidad. A pesar de la profundización en la descentralización política, al elegir también gobernadores por voto popular, la descentralización fiscal ha sido traumática. Tal como se explicó, las fallas en la aplicación de las transferencias del situado y las participaciones municipales han sido protuberantes. El grueso de las reformas constitucionales (diez en total) ha versado sobre las transferencias territoriales, señal de que allí las cosas no han marchado bien.

Servicios Públicos: Calificación de 3.6. En materia constitucional es donde mejor se hicieron las cosas, tanto en lo referente a tarifas, como en el desarrollo de la infraestructura. En el primer caso las leyes desarrollaron bien estos principios, aunque la debilidad de los organismos de supervisión ha impedido una buena implementación. Algo similar ocurrió en materia de infraestructura, pero allí ha habido fallas en las leyes referentes a garantías y la implementación ha sido traumática, con graves problemas de corrupción.

Justicia: Calificación 3.7. Salvo por los reparos a la figura de la Judicatura, a nivel Constitucional se tienen buenos principios. A nivel de leyes y estatutos el balance es

regular, mientras que a nivel de implementación se tienen malos resultados con la Corte del periodo 1991-2000 en materia económica. La fiscalía es la que sale mejor librada, a pesar de las críticas a los sistema de emergencia adoptados en momentos en que el país lo necesitaba para luchar contra el crimen organizado.

Juntas Autónomas: Calificación 3.6. Este principio de cuerpos reguladores autónomos fue uno de los grandes avances de la Constitución, aunque el caso del Banco de la República ha sido criticado por su composición y rotación. En el caso de la CREG, algunas interpretaciones de la Ley han vulnerado su autonomía, mientras otros critican que dicho organismo intervenga en las políticas de mediano y largo plazo. Los ataques a la infraestructura han impedido una mejor aplicación de un modelo que debe ser exitoso hacia el futuro. Algo similar ha ocurrido con el Banco de la República, donde el desarrollo legal ha sido bueno, pero donde la implementación de algunas políticas en momentos de crisis internacional han sido fuertemente criticadas, como las referentes al UPAC o al sistema de bandas cambiarias.

En síntesis, el balance que se puede extraer de esta breve revisión institucional es que hemos Manejado Mal un buen conjunto de principios Constitucionales. En unos casos hubo deficiente desarrollo de las leyes y casi en todos los frentes ha habido una mala implementación de esas leyes, cuando no peligrosas interpretaciones de las Altas Cortes. Esta es par-excellence la definición de un país sub-desarrollado, como decía el profesor Japonés de la Nacional: varios Colombianos somos menos inteligentes que varios Japoneses, pero todos sabemos que un Colombiano supera a un Japonés. El problema es que el desarrollo económico no se puede dar a nivel individual, de allí la importancia de continuar trabajando mancomunadamente para implementar buenas leyes en forma colectiva.