

January 1991

Los problemas económicos a la luz de la constituyente

Dr. Enrique Low Murtra

Universidad de La Salle, Bogotá, revista_uls@lasalle.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

Citación recomendada

Low Murtra, D. (1991). Los problemas económicos a la luz de la constituyente. Revista de la Universidad de La Salle, (18), 17-28.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Revista de la Universidad de La Salle by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

LOS PROBLEMAS ECONOMICOS A LA LUZ DE LA CONSTITUYENTE*

Dr. Enrique Low Murtra

El tema que voy a tratar es desde luego económico. Estamos hablando hoy en día en Colombia del tema de la constituyente porque se perfila, en un plazo relativamente corto, una transformación institucional que pueda llegar realmente a ser una transformación histórica y que veremos dentro de unos años en las aulas universitarias, aquí mismo en La Salle, como algo de gran importancia. Se dirá que en 1991 la Asamblea Constituyente dictó una nueva constitución y consagró unas normas fundamentales que incidieron en la vida republicana. Aunque eso no lo podemos decir todavía porque hay que esperar los resultados de la constituyente. Tenemos frente a nosotros unos desafíos interesantes que a todo el país le llaman la atención y se proyectan como cuestiones que deben mirarse con cuidado, pues todos queremos lograr que esa reforma constitucional sea realmente transformadora e importante.

Me voy a referir al tema de la economía en el plano de la reforma constitucional en cuatro direcciones. En primer lugar, voy a mirar el tema fundamental de la regla general del intervencionismo del estado en la economía. Desde luego, aunque sobre este punto hay muchos proyectos,

voy a centrar principalmente mi atención en las ideas más importantes que aparecen en el proyecto del Gobierno Nacional, en contraste con el actual régimen constitucional.

En segundo lugar quiero referirme a formas específicas de la intervención económica, en particular con lo que toca con el marco de la moneda, con las entidades financieras, con crédito público, con el régimen presupuestal de la hacienda, para mirar algunos de los ángulos esenciales de la estabilización económica o la llamada política económica de coyuntura. En tercer término, me referiré al tema de la planeación económica tocando en esto unas modificaciones que son realmente importantes en la carta y dentro de las cuales esencialmente deben destacarse algunas ideas del proyecto del Gobierno y de otros autores que tienden a modificar lo que quedó imperfectamente consagrado en el artículo 80 de la constitución actual. En cuatro términos miraré para finalizar algunas de las líneas esenciales de lo que puede constituir la reforma económica en los niveles regionales y municipales. Para no salirme del marco de interés profesional de ustedes, en su mayoría pertenecientes a las facultades de administración de

* Conferencia pronunciada por el Exdecano de la Facultad de Economía, Dr. Enrique Low Murtra, el 12 de marzo de 1991 en el Teatro de la Universidad de La Salle.

empresas, contaduría pública y economía no me ocuparé de unos temas que preocupan hoy a la atención pública como son la reforma del congreso o la de la justicia, ni la revocatoria del mandato que constituye parte del debate político más agitado del momento. Esos temas, dado el límite de tiempo que tenemos y el marco profesional de los intereses de ustedes, no serán objeto de mi disertación.

1. REGLA GENERAL DE INTERVENCION

Todos sabemos que la historia económica y la historia del pensamiento económico ha planteado dos posiciones antitéticas: de un lado el socialismo, un socialismo a veces materialista que se plasmó en la organización de un Estado que absorbe totalmente al individuo, le quita sus libertades y sus derechos fundamentales y lo vuelve como una especie de fuerza centrífuga que gira alrededor del Estado. Este es fundamentalmente fuerte, grande e importante: absorbe muchos de los derechos individuales básicos: desaparece el derecho de propiedad y se organiza la economía bajo lo que se llama sistema de dirección central.

Al otro lado, el capitalismo rampante, aquel que deja al individuo solo enfrentado a las reglas a veces duras de la oferta y la demanda. Pensando como Adam Smith y Pareto que el juego libre de la oferta y la demanda lleva la sociedad a un punto en el cual cada uno va buscando su propio beneficio. Esta es una forma de exageración del individualismo que al exaltar la autonomía individual, hace perder al más pobre su capacidad de enfrentarse a las necesidades urgentes: Así se genera el desempleo, el ciclo económico y muchísimos problemas de desigualdad e inequidad en la distribución del ingreso.

Un punto intermedio que se ha venido aceptando y que, a la vez, ha logrado permear todas las sociedades modernas. Es el punto del intervencionismo, o sea un sistema que acepta la propiedad privada, acepta una economía intervenida por el

Estado, aunque, a su vez, esa intervención tiene unos límites que fija la constitución y la ley y sobre los cuales el gobierno va estableciendo los parámetros que le sirven para que el particular determine su acción.

Actualmente tenemos este punto en el marco de dos artículos del régimen constitucional vigente: uno que es el artículo 32 de la constitución que dice: "Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley en la distribución, producción, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral".

"Intervendrá también el Estado por mandato de la ley para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales dentro de una política de ingresos y salarios conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integral de la comunidad y de las clases proletarias en particular.

Así está plasmado desde la retorma de 1968, el actual texto sobre el sistema económico mixto en Colombia. Desde luego estos principios brotaron de la reforma de 1936 en la cual se consagró una norma que estableció dos parámetros: la garantía de la libertad de empresa y la iniciativa privada; al tiempo que se estableció como límite esencial a esa libertad de empresa y de iniciativa privada la norma que determina que la dirección de la economía es responsabilidad fundamental del Estado. No obstante, ha habido vacíos en la interpretación de esta norma, porque en la práctica no se sabe muy bien donde está el límite, quien lo fija y quien actúa en la intervención económica. Unas veces la doctrina de la Corte ha dicho que es el ejecutivo el que debe actuar dentro de un mandato legal, que es general. Otras veces la doctrina de la Corte ha dicho que

la intervención debe ser específica y directa del legislador y no del ejecutivo. Por eso hay dos posiciones en este momento enfrentadas en el marco de la reforma del artículo 32 de la constitución. De una parte, la posición del gobierno que no hace sino retocar lo que ya está escrito en el texto actual, como diciendo: modifiquemos un poco la redacción. El texto del proyecto del gobierno es parecido al que existe actualmente. El proyecto del gobierno no lo modifica sustancialmente: simplemente se cambia el segundo párrafo y en vez de hablar de "la política de ingresos y salarios" que es una fórmula de política económica que quedó obsoleta hace diez años. En 1968 era la moda hablar de la política de ingresos y precios y en la reforma constitucional del 68, se tomó la idea de Inglaterra y se consagró en nuestra carta, sin que nadie supiera a ciencia cierta el sentido del término de "ingresos y salarios". El gobierno propone un cambio para decir "dentro de una política de estabilidad económica", en vez de decir "dentro de una política de ingresos y salarios"; esta es parte de la política de estabilidad económica. El cambio no añade mucho al texto constitucional del proyecto del gobierno. A mi juicio es el mismo texto de la carta actual.

Hay otro proyecto que en esto me parece más interesante: un ilustre economista y abogado, el Dr. Hugo Palacios Mejía, redactó el siguiente texto de reforma del artículo 32. Primero: dejaría el mismo inciso primero, reducido en extensión diciendo: "se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común pero la dirección general de la economía estará a cargo del Congreso y del Gobierno Nacional". Fíjense que aquí se cambia la palabra Estado, para decir que la intervención pertenece a unos órganos concretos del Estado que son el Congreso y el Gobierno Nacional. "Corresponde al Congreso de la República establecer los límites de esa intervención por leyes de alcance general. Y así limitar los derechos de las empresas

en los términos que la constitución permite. Esas leyes deben expresar al menos cuál de los derechos que la constituyente garantiza se autoriza limitar, la naturaleza y fines de tales límites, los sujetos a quienes pueden aplicarse, los casos y la oportunidad en los que pueda imponerse, el grado de limitación cuando ésta pueda graduarse y la etapa de la actividad económica en la que los límites se aplican. Los decretos que produzca el gobierno para desarrollar tales leyes son actos administrativos. Además de las facultades de expropiación a que se refiere el artículo 40 en los casos previstos por la ley el gobierno podrá asumir en forma temporal la administración de las empresas privadas para liquidarlas, reorganizarlas o conseguir que atiendan las necesidades de la comunidad que de otra forma quedarán insatisfechas. La autoridad indemnizará a quienes resulten injustamente perjudicados por sus actuaciones".

Como ustedes ven éste es un marco más preciso que el actual texto en dos direcciones: en la dirección de precisar quiénes son los que intervienen y en qué forma intervienen. A pesar de lo importante de esta nueva propuesta creo que la constitución debe mantener unas expresiones que este texto suprime: en mi sentir dentro del marco del intervencionismo del Estado; debe mantenerse la idea de la justicia social. Si hay algo interesante dentro del marco de la constitución actual es la consagración del principio de la justicia social como pilar teleológico de la intervención del Estado. Porque la justicia social es una justicia intermedia entre esa justicia conmutativa a la que se refiere Aristóteles que prevalece fundamentalmente sobre la iniciativa privada y busca que dos personas iguales tengan equilibrio en sus relaciones, siendo iguales pueden actuar libremente, pactar libremente la solución de sus deseos; al otro lado existen la justicia legal y la justicia distributiva en las cuales parece el Estado imponiendo el imperio de la ley para ejercer sobre el súbdito un mandato que busca

asegurar el logro del bien común. La justicia social es una justicia intermedia, que no es ni una justicia de imperio legal, ni una justicia de equilibrio entre iguales, sino una justicia que afecta situaciones de desigualdad e iniquidad que surgen en el sistema de mercado libre: mira las condiciones de las personas débiles y oprimidas, en condiciones sociales difíciles por marginalidad, por historia, por falta de preparación, mira el destino de sus vidas; esa justicia social es parte esencial de nuestra vida republicana reciente; por eso debe quedar el término en la constitución al hablar de ese principio general que establece hoy el artículo 32 de la carta.

Otro punto dentro del marco de los principios generales de intervención es el famoso postulado del derecho de propiedad. Larga ya ha sido la discusión de este punto durante muchos años y no vale la pena dedicarle demasiado esfuerzo a decir si la propiedad privada "es una función social" o si "tiene una función social". Como se nos enseñó en nuestros días, en el fondo de lo que se trata es de un derecho privado con límites. El derecho de la propiedad existe en la medida en que se acepta un sistema que es intermedio entre el sistema estrictamente capitalista con las características del llamado "capitalismo rampante" y un sistema "socialista absorbente", cual es el otro extremo. Estos temas, en cierta medida ya se han decantado: la historia los ha discutido y la jurisprudencia los ha pulido. Los procesos políticos y sociales los han definido. Dice el texto actual de la carta: "se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos en justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales y jurídicas los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerables por leyes posteriores. Cuando la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos particulares con la necesidad reconocida por la misma ley el interés privado deberá ceder el interés público. La propiedad es una función social

que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definido por el legislador podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa, con todo el legislador por razones de equidad podrá definir los casos en que no haya lugar a indemnización mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra carrera". Aquí tenemos en el texto actual de la carta cómo se establecen dos parámetros también de equilibrio: de una parte la garantía de la propiedad privada. De otra, la propiedad privada es una función social. Nunca estuvimos de acuerdo si "es una función social" o si "tiene una función social", pero esto es una discusión que en la práctica se ha vuelto infecunda.

El nuevo texto constitucional que propone el gobierno, tiene unos cambios importantes: repite como párrafo primero la declaración de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como párrafo segundo dice que "se garantiza la propiedad privada. Sus alcances y limitaciones serán definidos por la ley". Aquí hay una paradoja y me da pena decirlo en el estilo del gobierno, respetando desde luego su punto de vista. El gobierno elimina normas que estaban en la constitución que decían que además de garantizar la propiedad privada se garantizan los derechos adquiridos y las que consagraban, que el interés público prevalece sobre el interés privado. Así se eliminaron estos textos y se dijo que los alcances y limitaciones del derecho de propiedad seran determinados por la ley. Eso está bien, en principio, porque la constitución no debe ser tan reglamentaria y tan detallada que se vuelve un texto de mil artículos en términos farragosos. La constitución debe ser un texto corto sin extensa reglamentación, como es la constitución de los Estados Unidos, por ejemplo, o la constitución del Japón que son textos elementales de pocos artículos así tengan algunos párrafos pero no tan detallados para dejarle a la ley actuar en el marco básico que ella misma fija. Lo paradójico es que el go-

bierno redactó un proyecto con 261 artículos, muy largo, con mucho detalle, pero en materia de propiedad, este punto, fue corto y dejó los alcances del derecho a la ley.

Añadió un término interesante: "el Estado promoverá la propiedad solidaria". Queriendo que no sólo exista la propiedad privada o pública sin que haya una especie de propiedad comunitaria de cooperativismo, de asociación de personas que en forma solidaria van construyendo su futuro. Es una idea intermedia que puede ser muy interesante para buscar el desarrollo social en el cual haya a la vez desarrollo económico y justicia social.

2. INTERVENCION EN ASUNTOS ESPECIFICOS:

Paso a referirme a los puntos de intervención específica: voy a tocar esencialmente algunas cosas que nos convienen como economistas de manera muy inmediata. Hablemos primero de la cuestión monetaria. La actual constitución en materia monetaria tiene un artículo inocuo, inane, una especie de vivo y muerto: vivo porque no ha sido derogado, muerto porque no se aplica. Es el artículo 49 de la constitución: "queda prohibido en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso". Esta norma de 1910 se plasmó en la carta constitucional como resultado de la emisión clandestina que ocurrió a finales de 1890 y principios de este siglo. En esos años se dieron las famosas emisiones de moneda clandestina que generaron inflación y desorden por eso quedó prohibida toda emisión de papel moneda de curso forzoso, norma que se incorporó en la reforma constitucional de 1910.

Desde 1930, ha habido emisiones de papel moneda de curso forzoso porque don Estebán Jaramillo, muy sabiamente, en 1931 cuando no había más remedio que atender la crisis económica que sufría el país suspendió la convertibilidad. Con esta suspensión se estableció precisamente la posibilidad de que la emisión fuera de papel moneda curso forzoso.

Donde no se diera esta violación sistemática de esta regla de la constitución, estaría el país totalmente arruinado, porque no es posible manejar una economía sin la flexibilidad que exige la política monetaria. Ustedes recuerdan esa vieja teoría de Keynes que establece que cuando hay proceso de recesión es necesario hacer expansión de la demanda agregada y que una de las maneras de atender los problemas de la coyuntura de recesión es con base en una expansión de la demanda y que para ello se usa la política fiscal y la política monetaria. ¿Qué sería de Colombia si no pudiéramos manejar la moneda? ¿Si no pudiéramos dirigir los términos de la economía en función a las urgencias de distinto orden? Toda la vida económica del país que, en medio de todo se ha dirigido con rigor ortodoxo, pero también con algo de flexibilidad ha mantenido cierto equilibrio gracias a una flexibilidad en la política monetaria. Es pues claro que debe cambiarse esta situación de la existencia de una norma que no se aplica.

La siguiente norma que toca con la moneda es el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución. Este ordinal le dice al Presidente de la República como del Estado y suprema autoridad administrativa que a él le corresponde "intervenir en el banco de emisión y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo y aprovechamiento e inversión de los fondos provenientes del ahorro privado. Vale decir, la actividad financiera puede ser dirigida, organizada por el Presidente de la República. Este también tiene un problema: que quedó oscuro si ésta es una facultad legislativa del Presidente de la República o es una facultad administrativa, si es facultad legislativa, el gobierno directamente tiene la potestad de dictar normas creadoras de todo lo que tiene que ver con la intervención del Estado en el ahorro privado y en el banco de emisión y no puede el Congreso entrar a manejar estos temas. Si es apenas una facultad administrativa el gobierno está sometido

a los marcos de la ley. Esto está confuso y ha creado situaciones que son paradójicas: la creación de las corporaciones de ahorros y vivienda en Colombia se hizo con decretos de intervención del Estado por el gobierno nacional sin participación del congreso mientras que otros fondos se han creado por el congreso sin participación del ejecutivo. Para coordinar, todo este punto de vista realmente hay necesidad de cambio, un cambio que clarifique el alcance y la dirección del ordinal 14 del artículo 120 de la constitución. En verdad, en el manejo económico hay dos dimensiones, una jurídica e institucional según la cual no se puede quitar al congreso como representante directo del pueblo a través de la votación popular, sus atribuciones para orientar el destino económico del país; pero al mismo tiempo hay una dimensión temporal, un tiempo. Muchas veces las técnicas económicas no permiten perder el tiempo que toma la solución de una problemática económica que se presenta en la coyuntura, en la evolución de los factores que afectan el destino de la economía porque la economía puede a veces requerir soluciones de urgencia. Por ello, no todo lo económico permite debate político, llevar al congreso todo lo que toca con la economía se tendría a menudo la absurda situación de que cuando el congreso dicte la ley requerida ésta es inocua o tardía pues ya ha pasado los problemas de la coyuntura económica. Cumplida su trágica proyección resultan precarias las decisiones del congreso.

Permítanme hacer una ilustración de este hecho: en 1962-1963, estamos hablando de hace casi 30 años, era Presidente de la República Guillermo León Valencia: el precio del café había caído, no había como sostener la balanza de pagos: el presupuesto nacional estaba en condiciones precarias, había pues una coyuntura internacional que no dependía del propio gobierno y que había puesto al país contra la pared. El Ministro de Hacienda como responsable de esta problemática llevó al congreso de la República, un pro-

yecto de ley pidiendo autorización para hacer una devaluación del peso frente al dólar, para estimular las exportaciones. Los especuladores sabiendo que iba a darse una devaluación compraron dólares. El congreso se demoró un poco en dictar la ley que autorizó la devaluación y por ello cuando se hizo la devaluación resultó inocua.

Es que hay ciertas circunstancias de la economía, fenómenos que escapan al control del Estado, a las previsiones hechas, que cambian las fuerzas económicas. Por eso es necesario que el gobierno, en el manejo de la política fiscal, monetaria y cambiaria, tenga unos instrumentos de manejo ágil, pueda subir y bajar la tasa de cambio en función a la necesidad y a la coyuntura, puede subir y bajar la cantidad de moneda en circulación sin tener que ir al congreso. En el régimen actual esto está aproximadamente consagrado en los numerales 22 del artículo 120 de la Constitución y el artículo 76 de la Constitución. Pero el proyecto del gobierno hace algo muy interesante y novedoso. Dice: Hay tres categorías de leyes, con lo cual estamos saliendo de lo que nos enseñaron en los primeros cursos de derecho que era que todas las leyes son iguales, que una ley es igual a otra. Ahora el Congreso tendría si se aprueba esa iniciativa la opción de dictar tres tipos de leyes: unas "Leyes Orgánicas", otras "Leyes Marco" y otras "Leyes Ordinarias". La ley Orgánica serían dos elementos novedosos dentro del nuevo sistema. Serían formas útiles por lo siguiente: Dice así el proyecto que ha presentado el gobierno de Colombia. "El Congreso de la República mediante leyes orgánicas regulará las siguientes materias": Y luego trae las materias que corresponden a las leyes orgánicas, esas leyes orgánicas requieren para su aprobación mayoría absoluta de los miembros de la plenaria de una y otra Cámara y tiene relación sobre las demás disposiciones con fuerza de ley. Son como unas leyes más altas como diciendo en la pirámide

Kelseniana que primero está la constitución después la ley orgánica, luego la ley marco, después la ley normal y después las demás normas jurídicas. Mediante las leyes marco al congreso señalará los principios a los cuales deberán sujetarse el gobierno, el poder judicial y las entidades territoriales para la expedición de disposiciones generales en asuntos de su competencia. Entonces, lo que dice cuando habla de la ley marco el nuevo proyecto del Presidente de la República es que dentro de esas leyes marco el gobierno tendría las siguientes atribuciones: Organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar sus servicios; arreglar el comercio exterior y modificar los aranceles tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, y además, expedir los estatutos del Banco de la República. Además la ley Marco fijará las reglas relativas a las funciones de la junta directiva del Banco de la República que pasaría a ser el supremo órgano de la política monetaria. Se suprime la Junta monetaria y se le da toda la función de gestión de la moneda a la Junta Directiva del Banco de la República. Algo novedoso en el marco de la gestión monetaria moderna. El Banco de la República estará organizada como entidad de derecho público sujeto a un régimen legal y después dice: que le corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República ser la entidad monetaria cambiaria y crediticia.

Existen dos posiciones teóricas en relación a como se debe manejar la moneda. Algunos teóricos como el profesor Milton Friedman sostienen que la moneda debe ser manejada por un organismo absolutamente independiente del gobierno y no debe estar regulada de tal manera que la autoridad monetaria que se establezca en cualquier país no tenga una facultad discrecional para que la moneda se mueva de manera automática con un ritmo de crecimiento constante para evitar la inflación, porque una de las cosas más traumáticas del mundo moderno dice

Friedman es la posibilidad de subir y bajar la moneda al capricho de unos funcionarios que tienen criterio divergente, posiciones ideológicas variadas, concepciones del desarrollo y de la economía variantes. La economía funciona mejor si se deja libre de toda capacidad discrecional y de funcionarios de ocasión. Del otro lado, hay la posición de quienes creen que la moneda es uno de los instrumentos más importantes en el manejo de una economía y que por eso la autoridad monetaria tiene la responsabilidad de gestión en eso que hemos llamado la dirección general de la economía para lo cual requiere de amplia facultad discrecional.

Palacios Rudas dice que se debían crear unos magistrados monetarios totalmente técnicos ajenos al proceso político que no dependieran del Presidente de la República para nada y que manejaran la moneda en función a los supremos intereses, a la estabilidad económica y a los propósitos del desarrollo del país. Desde luego que el proyecto del gobierno no acoge eso. El proyecto del gobierno, por el contrario, dice que la ley, por iniciativa del gobierno, determina la composición de la Junta Directiva del Banco de la República que sería la autoridad monetaria, las calidades y el período de sus miembros quienes serían designados por el Presidente de la República y la Junta sería presidida por el ministro del ramo. Algunos dicen que el Ministro de Hacienda no debe hacer parte de la dirección monetaria del país porque si uno estudia como se compone la autoridad monetaria de los países europeos, de la comunidad europea, Suiza, Alemania, España, Francia, Italia, encuentra que la dirección de la moneda corresponde al Banco Central pero que el Banco Central es un ente totalmente independiente de la dirección del gobierno, que el Ministro de Hacienda o Economía maneja la hacienda pública, los impuestos y el gasto público, pero no se entromete en la definición de los rumbos de la moneda. Lo mismo ocurre en los Es-

tados Unidos con el sistema de la Reserva Federal, que actúa independientemente del Secretario del Tesoro.

Nosotros debemos ajustar nuestras instituciones a nuestras condiciones, a nuestras fallas, defectos y a nuestra cultura: No sería fácil tener un gobierno en el cual el Presidente y el Ministro de Hacienda no tengan una capacidad de acción sobre el manejo monetario. La experiencia peruana en ese sentido fue muy negativa, porque ellos establecieron en su Constituyente que la Junta Directiva del Banco Central del Perú no sería influenciada por el ejecutivo, pero cuando hubo una contraposición de criterios entre el Gerente del Banco Central que maneja la moneda y el Ministro de Hacienda, el resultado fue que cayó el Gerente del Banco Central del Perú. Porque nuestro modo de ser no permite esos conflictos, ni la plena autonomía de la autoridad monetaria. Es muy difícil dejar el manejo de una variable tan fundamental de la economía a unos entes totalmente ajenos al gobierno.

En el campo de la política fiscal, se quiere que haya una cierta flexibilidad en el manejo de los impuestos y del gasto público. Hoy en día casi como un dogma que se ha aplicado con rigor sólo el congreso en tiempo de paz puede establecer contribuciones como lo estipula el artículo 43 de la Constitución. De manera que para aumentar o disminuir un impuesto hay que ir al Congreso. Desde hace unos años Fernando Rojas Hurtado, uno de los grandes hacendistas hoy en nuestro país propuso el establecimiento de un marco constitucional según en el cual la ley fijase unos parámetros dentro de los cuales pudiera el gobierno moverse, es decir poner unas tarifas máximas y mínimas a un impuesto y permitir al gobierno subir o bajar las tarifas de ese impuesto teniendo en consideración los elementos de la coyuntura económica. Esto busca que todo el peso de la política de estabilidad repose no sólo en la política monetaria, como ha ocurrido

recientemente, sino también en la política fiscal. Para que sus decisiones no sean tan lentas al tener que llevarla al parlamento, se quiere que ella tenga mucha más flexibilidad. Esta reflexión parece tener eco entre los distintos miembros de la Constituyente. Creo que es interesante tratar de establecer una política fiscal mucho más flexible que la actual, romper esas rigideces que aparecen hoy en nuestro marco constitucional y que muchas veces actúan en contra del desarrollo económico equilibrado y establece en el proyecto de reforma del gobierno finalmente hay una posición análoga: no se explica sin embargo por qué se dice que el Banco de la República no podrá emitir salvo para otorgar garantías y financiamiento a establecimientos de crédito y para operaciones de tesorería dentro de la misma vigencia fiscal. ¿Cuál es el sentido de este límite a la emisión?. No la prohíbe en forma contundente como lo establece hoy el artículo 49 de la carta.

3. LA PLANIFICACION ECONOMICA

Como tercer punto quiero referirme al tema de la planeación económica; lo haré muy brevemente para respetar los límites de tiempo programados. El artículo 80 de la actual Constitución establece una figura que ha dejado resultado tan estéril como el artículo 49, lo que podría llamarse una figura inoperante. "Habrà, dice el artículo 80, una comisión especial permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4o. del artículo 76 y vigilar la ejecución de programas de los planes de desarrollo social". Colombia ha pensado siempre que ese intervencionismo de Estado no debe ser un intervencionismo anárquico, nuestra convicción es que el intervencionismo de Estado debe estar enmarcado dentro de un plan. Por ello, hemos dictado planes, desde luego el plan decenal del Dr. Lleras Camargo, los dos planes trienales del Dr. Lleras Restrepo, el plan de las cuatro es-

trategias del Dr. Pastrana, el plan para cerrar la brecha, el plan de integración nacional - PIN, el plan de desarrollo con equidad o el plan que estableció como prioridad luchar contra la pobreza absoluta. Hoy ya se habla del plan: La revolución pacífica que esperamos se publique dentro de unos días. Otro plan con otro nombre. No obstante, ningún plan ha tenido fuerza legal y ningún plan ha tenido la capacidad para arreglar los distintos intereses de la República en forma efectiva y real porque no ha habido la comisión del plan por razones políticas. El acuerdo para su confirmación, salvo el único acuerdo real, nunca hubo comisión del plan. Este galimatías sin fin a lo único que ha conducido es a que no haya plan con respaldo legal. Por lo menos plan efectivo. No podemos hablar de la planeación en nuestro país. Hay por ello una proposición muy importante en el proyecto del gobierno. "El plan nacional de desarrollo económico social estará conformado por una parte general en la cual se señalará los propósitos nacionales, las metas de la acción estatal y la política para alcanzarla". Desde luego ese plan es una ley orgánica, una de esas famosas leyes orgánicas que aprueba el Congreso en su forma general. La parte general se presentará al Congreso durante la primera legislatura ordinaria de cada período presidencial, con fundamento en el informe que elaboren la comisión de asuntos económicos cada corporación en sesión plenaria discutirá y evaluará dicha parte general. Como se ve el proyecto no está creando comisión especial alguna. Sigue con un régimen ordinario de aprobación de leyes solo que la obligación del Presidente de la República y de sus ministros respectivos es presentar al Congreso de la República en la primera legislatura tan pronto se posesiona la parte general del plan: en ella se establecen los propósitos nacionales, las metas de acción del Estado, las políticas económicas que necesita para alcanzarlas.

La otra parte del plan es la parte pro-

gramática: se conforma por los planes y programas sectoriales de inversión pública. Cabe anotar como la planeación tiene dos dimensiones: una es la que llamaríamos la planeación imperativa, la que establece las líneas de acción sobre las cuales se debe necesariamente actuar, en forma imperativa, sin poder apartarse de ella. Esa parte toca primordialmente al sector público que no puede andar a ciegas invirtiendo sus ahorros sin ligar estos a los planes y programas de desarrollo porque entonces tales recursos se dispersarían, perderían orden, gastarían y generarían el terrible efecto social del despilfarro. La parte imperativa es necesaria. La otra parte es la indicativa, que le sirve al sector privado para orientar sus prioridades siguiendo las líneas del sector público, orientar su ahorro y su inversión en una dirección tal que coadyuve para lograr en esa parte a que los fines y las metas del plan tengan una realización completa. Esta es una formulación interesante en la que hay un avance en dos direcciones: romper un esquema que hoy no opera y ha dejado al país sin planeación, y además unos elementos básicos para el diseño de como deben ser los planes, cuál es su contenido y cómo esos planes son realmente el marco de acción para la inversión pública y privada.

4. LA ECONOMIA EN EL AMBITO REGIONAL

Quiero por último tocar el cuarto y último tema del marco económico de la Constitución. Es sumamente importante el marco que toca con el fortalecimiento económico de las regiones. No quiero referirme al proceso político ni al proceso administrativo de la descentralización: me parece que ha habido avances importantes en estas líneas y puede haber otros avances. Podría hablarse eventualmente de la elección de gobernadores como se hizo hace algunos años de la elección de alcaldes. Ya estamos acostumbrados a saber que la fuerza política local viene direc-

tamente de elección popular y está en nuestra sangre y en nuestras costumbres, a pesar de lo reciente que fue el proceso de transformación, esa descentralización política. En materia administrativa se han hecho avances importantes y no me atrevería hablar delante del Dr. Fernando Galvis porque él es una verdadera autoridad sobre estos temas de la descentralización y lo hace con muchísima más propiedad que yo. Lo que me preocupa en este asunto es que aunque se ha avanzado mucho en la descentralización política administrativa, los aspectos económicos son aún débiles, a pesar de la ley 14 de 1983 y de la ley 12 de 1986. Creo que los municipios y los departamentos siguen esencialmente sin poseer una base económica suficiente. Hubo un avance en lo político y lo administrativo. Para que este avance se vuelva una realidad efectiva debe dotarse a las autoridades locales y regionales de recursos económicos. ¿Qué se saca con la elección de los alcaldes si ellos no pueden pavimentar las calles, ni crear los acueductos, ni atender las urgencias de las escuelas locales, ni responder a los problemas de la comunidad regional y local? No puede realizarse efectivamente la descentralización si no se crea esa base económica. Permítanme dar dos cifras que aparecen en un excelente trabajo de la Contraloría General de la República publicado en el informe financiero de la Contraloría que se publica todos los meses, en Octubre/Noviembre de 1990. En ese informe se dice lo siguiente: Los municipios de menos de 100.000 habitantes representan apenas una capacidad impositiva del 17.5% del total de sus ingresos. Lo demás viene de otras partes. Pero más grave, en 1983 antes de iniciarse el proceso de descentralización económica por las leyes nuevas, los municipios tenían el 10% del total de los ingresos del consolidado del sector público hoy tienen apenas, dos puntos porcentuales de crecimiento en estos años, Los departamentos están en el 12% desde 1983

hasta la fecha sin que esta participación haya aumentado un ápice. Su posición relativa en el consolidado del sector público se ha mantenido después de un marcado deterioro de las décadas anteriores. Entonces la descentralización cae en el vacío. Creo que una de las responsabilidades interesantes, importantes y de los grandes desafíos que tiene la Constituyente frente suyo es lograr romper ese cuello de botella que constituye la falta de recursos económicos a nivel regional. Hay que dotar a los municipios de una mayor capacidad impositiva, hay que dotarles de una mayor base económica, eventualmente hay que crear para ellos un banco con el fin de que les otorgue los créditos necesarios para que puedan desarrollar sus proyectos esenciales. Creo que el verdadero desarrollo económico no puede venir de arriba hacia abajo. Por el contrario la historia nos ha enseñado que el verdadero desarrollo económico viene de abajo hacia arriba, es el pueblo, la localidad, la que conoce los problemas de las veredas del barrio, del lugar en que la gente vive y vibra. Alrededor suyo se construye la educación de los hijos, la salud de la comunidad, las urgencias del transporte, de la industria y de la agricultura. En el pueblo, en la vereda, en el camino la gente vigila mejor y puede coaccionar las fuerzas vivas del desarrollo. Yo por eso tengo la convicción que aquí está uno de los más importantes desafíos económicos de la Constituyente: encontrar esa fórmula sabia que le permita al municipio salir de su atraso, asumiendo desde luego nuevas responsabilidades, como la de la educación básica y de la salud pública. Que no sean estas unas dependencias de la nación porque en todas partes del mundo la escuela depende del municipio. ¿Por qué la escuela es nacional entre nosotros con maestros que no conocen el pueblo, ni la vereda ni tienen la preparación a veces suficiente para atender los elementos sociales y sociológicos propios del lugar? Este gran desafío podrá sin duda

generar nuevas fórmulas de solución.

Estas cuatro reflexiones, incompletas y rápidas permiten abrir un diálogo con un grupo de lasallistas tan espléndido como el que hoy está en este recinto. Estas inquietudes tocan con algo que se

vincula al futuro de Colombia. No sabemos qué salga de la Constituyente pero tenemos la confianza en Dios y sabemos que el inspirará a los delegados a la asamblea para que todo lo que salga de allá sea para bien de nuestra querida patria.



INFORMACION GENERAL

La Universidad de La Salle fue fundada por la Comunidad de los Hermanos de las Escuelas Cristianas el 15 de noviembre de 1964, y aprobada por el Decreto N° 1772 del MEN de junio 11 de 1966. Es miembro de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), de la Organización de Universidades Católicas de América Latina (ODUCAL), de la Federación Internacional de Universidades Católicas (FIUC) y de la Organización Universitaria Interamericana (OUI).

CARRERAS QUE OFRECE

FACULTAD	SEDE	JORNADA	SEMEST.
Administración Agropecuaria	Floresta	D	6
Medicina Veterinaria	Floresta	D	10
Zootecnia	Floresta	D	10
Bibliotecología Archivística	Chapinero	N	9
Filosofía y Letras	Chapinero	N	8
Lic. Filosofía y Letras	Chapinero	D	10
Optometría	Chapinero	D	10
Trabajo Social	Chapinero	D	8
Administración de Empresas	Centro	D N	10
Arquitectura	Centro	D	10
Lic. Ciencias Religiosas	Centro	N	9
Lic. Lenguas Modernas	Centro	N	9
Lic. Química y Biología	Centro	N	9
Contaduría	Centro	D N	10
Economía	Centro	D N	10
Ingeniería de Alimentos	Centro	D	10
Ingeniería Civil	Centro	D	10
Ingeniería Electrónica	Centro	D	10
Ingeniería Sanitaria	Centro	D	10

PROGRAMAS DE POSTGRADO

ESPECIALIZACIONES	SEDE	JORNADA	SEMEST.
Análisis de Datos	Chapinero	N	2
Gerencia Financiera	Chapinero	N	2
Gerencia de Mercados	Chapinero	N	2
MAGISTER			
Administración	Chapinero	N	4
Docencia	Chapinero	N	4

INFORMACION

OFICINA DE ADMISIONES Y REGISTRO

Sede Centro: Carrera 2a. N° 10-70 - Teléfonos: 3346090 - 2830900 Exts. 234 - 236 - 273 - 239

Sede Chapinero: Carrera 4B N° 59-28 - Teléfono: 212 60 42