

# “No hay dicotomía entre neoliberalismo y social-democracia el La Constitución del 91”.

Entrevista a Carlos Ossa Escobar

Edición IPAZUD

Con ocasión de los veinte años de la Constitución Política de 1991 y con el propósito de cerrar este Dossier, CIUDAD PAZ-ANDO tuvo la oportunidad de entrevistar al ex-constituyente y ex-rector de este centro educativo, Doctor Carlos Ossa Escobar.

## CIUDAD PAZ-ANDO:

Dr. Ossa primero quisiéramos que nos pusiera en contexto. ¿Usted fue miembro de la Asamblea Nacional Constituyente?

## CARLOS OSSA:

Yo fui miembro de la Asamblea Constituyente en representación de la Alianza Democrática M-19, que como es bien sabido obtuvo la segunda votación para la Constituyente después del Partido Liberal. Mi tradición política siempre había sido pertenecer al liberalismo, pero en el caso del proceso Constituyente se

estaba en un proceso de paz con el M-19, y el M-19 constituyó un movimiento amplio que incluyó elementos del Partido Liberal, el Partido Conservador, sectores independientes, sectores de izquierda, y en esas condiciones yo llegue a la Asamblea Constituyente.

## CIUDAD PAZ-ANDO:

Quisiéramos hacer énfasis en los temas económicos que se desarrollan en la Constituyente, y empezar por una de las grandes reformas que se hace a la Carta Política respecto al modelo de transferencias. Se consigna en la Carta una tendencia de hacer crecer anualmente los recursos que la nación gira a los entes territoriales, pero después esto cambia mediante un acto legislativo; ¿se podría pensar entonces que esta reforma de transferencias iría en contravía del espíritu descentralizador que traía la Constitución?



**CARLOS OSSA:**

Sin duda. Ese tema fue ampliamente debatido en la comisión de ordenamiento territorial de la constituyente, y allí se tenían dos posiciones: una consideraba que no era necesario fijar constitucionalmente las transferencias, y otra, representada por un sector que terminó siendo mayoritario, el cual consideraba que para tener una seguridad jurídica y para consagrar verdaderamente el avance hacia un proceso de verdadera descentralización administrativa y económica, era necesario fijar las transferencias a nivel constitucional.

La reforma que usted menciona, sin duda echó atrás todo este proceso. Si bien no lo eliminó, lo dejó severamente afectado. Triunfó la tesis que consistía en afirmar que para la sostenibilidad fiscal era imposible mantener ese nivel de transferencias porque obligaría a reducirlas, como de hecho ocurrió. Pero aquí lo que se determinó al final fue que el Estado central lograra hacer recaer en las regiones buena parte del ajuste fiscal que fue necesario instrumentar durante ese proceso de reforma en el gobierno de Andrés Pastrana. En una situación tremendamente crítica, el Estado central en lugar de reducirse, mantuvo su tamaño e hizo recaer buena parte del esfuerzo fiscal para salir de la crisis en los departamentos y municipios.

**CIUDAD PAZ-ANDO:**

Frente a otro tema, muy ligado a las transferencias y descentralización está todo el modelo de regalías que se plantean a los municipios que tienen riquezas, sobretudo petroleras, ¿usted piensa que ese manejo de las regalías necesita una reforma coyuntural o mucho más estructural, frente a lo que estuvo planteado en el modelo?

**CARLOS OSSA:**

Yo diría que la reforma necesaria es estructural. Ese tema no fue un tema suficientemente acabado en las discusiones de la constituyente, se dejó más para la reglamentación a través de la Ley, y la reglamentación inicial dejó vivas una serie de inequidades entre los municipios productores y los municipios que no tenían grandes activos. Ahora recientemente pasó una reforma para tratar de garantizar una mejor equidad en la distribución de las regalías; pero el problema no ha sido ese, como siempre sucede aquí, hay otros problemas de fondo que permiten generar una cortina de humo y se toman soluciones que no apuntan a la solución real del problema.

Para mí el problema ha sido la corrupción, la forma como se han gastado las regalías. Su utilización ha sido contraria a la transparencia y al logro de objetivos en materia social y económica y el fortalecimiento de las regiones; y ha sido la minería, sobre todo en los últimos años y desde hace tiempo, una fuente de ingresos, para la mafia, los paramilitares y la guerrilla. Uno encuentra que el problema de fondo tiene que ver con la institucionalidad del Estado a nivel nacional y a nivel local. El Estado ha dejado que esas inversiones se hagan sin ninguna planificación, la reglamentación para las licencias como se está descubriendo ahora después de mucho tiempo, debió haber sido denunciada.

Ojala se pueda ordenar este proceso porque son cuantiosos recursos los que se mueven por allí y si estamos supuestamente en una época de bonanza minera que puede durar 10 años o más, y Colombia va a depender en buena medida de esos recursos.

**CIUDAD PAZ-ANDO:**

Siguiendo un poco frente al tema minero y pasándonos al sector minero-energético, he-



mos visto también que desde los 90, o incluso desde la misma Constitución, ha habido un cambio frente a la política de combustiones, especialmente lo que tiene que ver con los precios de la gasolina. Vemos que los precios internacionales de referencia para los precios nacionales están muy elevados; ¿qué sugeriría para cambiar ese modelo de política frente a los combustibles?

### **CARLOS OSSA:**

Pues no soy experto en ese tema, por lo que voy a decir algo muy elemental: para mí y yo creo que cualquiera que mire superficialmente el tema, la renta petrolera ha sido captada en un porcentaje muy importante por la nación; entonces, la Nación no solamente recibe recursos de las utilidades de Ecopetrol sino de los impuestos que están contemplados en el precio de la gasolina, anotando que hay parte de estos impuestos que van con destino a las entidades territoriales.

Si la Nación cambia la fórmula de liquidación del precio de la gasolina, eso se traduce en menos ingresos para ellos y estamos hablando de cifras muy cuantiosas, entonces ajustar el precio de la gasolina a lo que podría ser el precio de la gasolina por ejemplo en Estados Unidos, que podría ser un buen referente, pues implicaría sacrificar cuantiosos recursos que deberían ir a las arcas de la Nación. Es lo mismo que paso con el 4 por mil; el 4 por mil se instaura o se implanta en un momento de crisis para salvar a las entidades del sector financiero, cuando la gran crisis financiera del gobierno de Andrés Bistrana. Se dice que será un impuesto temporal y se quedó ahí, y ahora, ¿quién lo elimina? Yo creo que en el caso del precio de la gasolina el Estado no se va a resistir a modificarlo por razones estrictamente fiscales, aunque llega un momento donde la situación pueda

ser sostenible y existe un movimiento de parlamentarios en el Congreso para modificar el precio de la gasolina a través de una Ley de iniciativa popular.

### **CIUDAD PAZ-ANDO:**

Pasando a otro tema, se dice que uno de los grandes logros de la Constitución ha sido la independencia de la política monetaria, y poder gozar de un Banco Central autónomo. Frente a esto quisieramos hacerle dos preguntas: la primera, ¿la independencia del Banco de la República es real, o es más bien ficticia en términos de que el ejecutivo controla los principales puestos de la junta directiva del Emisor?; y la segunda, ¿la política del Banco de la República, como política conservadora de control de inflación, no afecta también el crecimiento económico?

### **CARLOS OSSA:**

Pues la autonomía del Banco de la República en mi concepto es real, y la fórmula que se encontró en la Constituyente, garantiza en gran medida la autonomía. Es bueno comparar lo que había antes con lo que resultó después de la Constituyente; antes existía la junta monetaria, y estaba presidida por el Ministro de Hacienda. Asistía el Ministro de Agricultura, de Desarrollo, el Superintendente Bancario, el Director de Planeación, y creo que el Ministro de Desarrollo aunque no estoy muy seguro, entonces fíjese que esa era una junta estrictamente oficial, donde el Ministro de Hacienda tenía poder de hecho y donde prácticamente todas las iniciativas deberían tener el sello oficial, el visto bueno del Ministro de Hacienda; pero al mismo tiempo, los voceros de los sectores productivos, el Ministro de Desarrollo, el Ministro de Agricultura, llevaban las inquietudes de los gremios, y a veces las



discusiones en la junta monetaria eran interminables, y los ministros eran los voceros del sector productivo que traducían a veces en decisiones que no consultaba los más altos intereses del Estado.

La autonomía no es solo de la junta sino del Banco de la República y la fórmula que se encontró de 5 miembros designados por el Presidente, más el Gerente del Banco de la República y el Ministro de Hacienda permitiría en circunstancias normales, garantizar que en todo momento, el gobierno nacional nunca podría tener la mayoría. Sin embargo, eso se rompió con la reelección del Presidente Uribe, ahí eventualmente la mayoría la podría tener el gobierno considerando que es bien probable que haya tenido la posibilidad de nombrar un número suficiente de miembros para tener la mayoría, pero pues por la experiencia, me atrevería a decir que los miembros de la junta tienen un nivel profesional y académico que les permite por su misma esencia garantizar su propia independencia.

Descontando el impasse que se presentó con la reelección del Presidente Uribe que eventualmente podría implicar una reforma constitucional, yo creo que la junta es verdaderamente independiente pero eso no quiere decir que esté aislada del ejecutivo; por eso, la junta del banco fija la política monetaria y de tasa de cambio, de común acuerdo con el Gobierno Nacional. Es un mecanismo institucional que en teoría debe obligar al gobierno y al banco de la República para ponerse de acuerdo. El no ponerse de acuerdo puede implicar costos para la economía como sucedió, si usted lo recuerda bien, durante el gobierno de Samper, cuando en medio de una gran recesión, el gobierno central gastó a manos llenas y el Banco de la República subió las tasas de interés para frenar el impacto de un gasto excesivo en la

economía y esto se traduce en tasas de interés absurdas, del 33% 34% anual, que precipitaron un proceso recesivo grave, pero con el tiempo, los instrumentos monetarios se han afinado. El banco tiene como meta final el control de la inflación a través de medidas como es el caso de la tasa de interés.

A mí me parece que los resultados no pueden ser mejores para el banco. Digamos que en los primeros años la tasa con un banco central independiente la tasa de inflación en los primeros 3 y 4 años eran superiores al 20%; pero a través de los años, se ha logrado una reducción muy importante en la inflación, que, hay que reconocerlo, hace parte de una situación mundial donde la reducción de la inflación ha sido consistente en todos los países, y me parece que el banco en eso ha tenido éxito, y esa es la enseñanza más importante: un crecimiento económico con baja inflación. Esto, porque había en Colombia un mito, que nosotros solo crecemos con tasas de inflación altas. Ahora se ha demostrado que se puede crecer con baja inflación, utilizando la variable de las tasas de interés.

### **CIUDAD PAZ-ANDO:**

Volviendo un poco al tema de la coordinación que busca el Banco de la República con el ejecutivo, y atándolo con algo que usted acaba de mencionar que es la política cambiaria; ¿no se podría decir, como algunos analistas sostienen, que la política agresiva de control de inflación mediante tasas de interés interbancarias, más la política de evitar a toda costa la revaluación del peso, afectaría más que el crecimiento económico, el desarrollo económico?

### **CARLOS OSSA:**

Es una buena pregunta. Habría que ver el rol del Gobierno Nacional y el rol del Banco



de la República. ¿Cuál es la responsabilidad constitucional del Banco de la República?; es garantizar la estabilidad de la moneda, lo cual quiere decir, bajas tasas de inflación y una moneda que mantenga una paridad real cambiaria, en este caso con el dólar, o con otras monedas con las cuales Colombia tenga relaciones comerciales. Entonces, el Banco de la República no es responsable de la redistribución del ingreso, no es responsable directamente de la generación del empleo; es responsable de la generación de empleo en la medida en que sus objetivos de inflación, de tasas de interés y de estabilidad cambiaria, que permitan que la economía crezca y genere empleo.

Y es buena esta pregunta porque antes de la reforma al Emisor, éste, como era del Gobierno Nacional, le "colgaban" toda clase de arandelas: que la política de crédito para el sector agropecuario, que los fondos de financiación para el sector industrial, etc..., suena muy neoliberal decir que eso es lo mejor, pero yo siento que si el Banco se concentra en el control de la inflación y en la estabilidad cambiaria, eso puede permitir unas condiciones mucho más favorables para lograr un mayor crecimiento, una mayor generación de empleo, y una estabilidad del sector externo.

### **CIUDAD PAZ-ANDO:**

Otra dinámica que empieza a raíz de la Constitución en la década de los años 90 y todo el proceso de apertura económica es la modernización de todo el sistema financiero, del que ya habíamos visto una profunda crisis en la década de los años 80, y la consecuente intervención pública en el sector para reorganizarlo. Se empieza a consolidar un sistema multibanca, a la par de la creación de nuevas entidades con capitales privados y de la

privatización de los otrora bancos públicos o intervenidos. Sin embargo, algunos críticos argumentan que el desarrollo bancario ha estado en función de la especulación frente a la extracción de capitales pero no a la economía real, y que las increíbles ganancias reportadas por el sector no indican su vinculación como prestamistas hacia la sociedad, ¿usted pensaría que hay un problema frente al desarrollo de ese sector financiero?

### **CARLOS OSSA:**

Si, yo comparto totalmente lo que usted ha dicho. Hacia finales de los años 80, o yo diría incluso dentro de esta misma década, empieza a darse un proceso de cambio dentro del sector financiero, y se empieza a pasar de una banca especializada, excesivamente controlada por las autoridades monetarias a una multibanca como usted lo menciona, con una regulación que cada día ha venido actualizándose pero en gran medida ha constituido un esquema poco competitivo, con tasas de intermediación absolutamente por fuera de cualquier posibilidad de comparación con otros países como por ejemplo Chile o Perú.

Ahora, si usted me pregunta cuales son las razones, pues no es un tema que yo haya estudiado recientemente, por lo que no podría profundizar en eso, pero el problema existe y es definitivamente sentido por el sector productivo de la economía. Eso quiere decir que de cuando en vez, las autoridades regulatorias lo mencionan y aducen que es necesario crear las condiciones para que haya más competencia, para que se bajen las tasas de intermediación, etc. El sector financiero es un sector muy protegido, los capitales entran y salen del país sin que éste se vea afectado por ello; me explico, no es que no se haya permitido el endeudamiento en



el exterior, pero aunque ésta medida podría ayudar a la competitividad de este sector, las autoridades regulatorias han sido tremendamente conservadoras y no han permitido hacerlo de manera total, aludiendo que se debe ser prudente en lo que tiene que ver con el endeudamiento externo pensando en que en una crisis eventual, se podrían tener repercusiones muy graves. A veces las autoridades son demasiado conservadoras, pero ese conservadurismo siempre va en beneficio los grandes intereses del sector financiero.

### **CIUDAD PAZ-ANDO:**

Partiendo de una contradicción entre una protección a la actividad financiera, frente a una mayor autonomía de los agentes financieros; ¿qué tan eficiente ha sido el trabajo de la Superintendencia Financiera, si es eficaz como mecanismo de control del sector?

### **CARLOS OSSA:**

Se han venido dando reformas que se compaginan con el desarrollo de los mercados financieros dentro y fuera del país. Se pasa de la Superintendencia Bancaria a la Superintendencia Financiera, con lo cual se reconocen todos los cambios que han habido en el manejo financiero, tanto interna como internacionalmente, y ahí la gran discusión siempre fue tener una Superintendencia Financiera totalmente independiente con autonomía frente al gobierno nacional -algo que no se ha conseguido-, ó depositar esa responsabilidad en el Banco de la República.

Existen algunos países donde el Banco Central no es solamente un banco independiente del gobierno, sino también maneja todo lo que tiene que ver con la revaluación financiera. Eso se ha planteado para el caso de Colombia en Foros académicos, pero yo creo que los grandes intereses del sector fi-

nanciero se opondrían con toda la fuerza a que el Banco de la República realizara el papel regulador, porque ahí la independencia es clave, y hay episodios en los cuales los grandes banqueros, definen la política regulatoria en el Palacio de Nariño con el Presidente de la República, y la Superintendencia Financiera tan solo es una apéndice del ejecutivo, lo cual no debería ser.

### **CIUDAD PAZ-ANDO:**

Algunos analistas, como el Doctor Luis Javier Orjuela, profesor de la Universidad de los Andes, habla que dentro de la Constitución del 91 hay dos modelos enfrentados de Estado; uno desde una perspectiva neoliberal y otro desde una perspectiva un poco más garantista y social-demócrata, ¿qué opinión le merece esta tesis?

### **CARLOS OSSA:**

No creo que exista esa dicotomía, incluso este tema vuelve a ser de actualidad con la reforma que aprobó ayer el Congreso de responsabilidad fiscal, y ahí se menciona la tesis del profesor Orjuela, donde se dice que si se le ponen límites al endeudamiento del gobierno, el Estado estaría en incapacidad de garantizar los logros sociales que consagra el Estado Social de Derecho. Desde el punto de vista económico, la Constitución del 91 lo que hace es recoger y expresar todo un proceso de cambio que viene dándose en todo el mundo, donde empírica y académicamente se demuestra, que puede haber un crecimiento económico sin inflación, o con una inflación baja, eso naturalmente tiene que ver con otras reformas complementarias en el manejo cambiario y financiero; es decir, se tiende hacia una liberalización en el mercado financiero y en los mercados cambiarios, es un modelo



que obviamente es neoliberal si se le compara con el viejo modelo intervencionista a ultranza.

La Ley del Banco de la República le da al Banco una racionalidad enorme y muchas municiones (para ponerlo en esos términos), que le permiten intervenir en la economía; otra cosa es que quienes gobiernan el banco no las utilizan, pero por ejemplo la Ley del banco establecía, cuando se presentó al Congreso, que se podían controlar las tasas de interés hasta con un plazo de 90 días. Esa ley fue a control de la Corte Constitucional, y la Corte dijo que puede ser el tiempo que determine la junta. Entonces, a la Constitución no se le puede echar la culpa de no haberle dado al Banco de la República o al Gobierno Nacional todos los instrumentos para que dependiendo de las distintas políticas, el Gobierno Nacional determine si quiere ser más o menos intervencionista. La Constitución del 91 le echó llave a la intervención del Estado y botó las llaves al mar; ahora, el gigantismo y la protección de los derechos, obviamente hacen parte de un ideal neoliberal y socialdemócrata y esos derechos se pueden garantizar con la política general del gobierno, siempre y cuando exista una focalización adecuada del gasto público, con un manejo económico mucho más transparente, con una utilización más eficiente del gasto y los recursos del Estado, pero para concluir, no hay esa dicotomía me parece a mí.

### **CIUDAD PAZ-ANDO:**

Para terminar, quisiéramos hacer referencia a un comentario del señor ex presidente César Gaviria a propósito de la Constitución, quien dice que Uribe ha demostrado que la Constitución del 91 le ha dejado mucho poder al Presidente; ¿está usted de acuerdo?

### **CARLOS OSSA:**

Sí. Digamos uno de las motivaciones filosóficas y biológicas de la Asamblea Constituyente del 91 fue restarle poder al ejecutivo. A mí me sorprendió porque fue un consenso rapidísimo, al mes ya todos estábamos de acuerdo. Para entonces se consideraba que el poder del ejecutivo era muy grande y que opacaba o casi desaparecía la capacidad del Congreso para ejercer su función legislativa y lograr el equilibrio entre éste y el poder ejecutivo. De hecho, en la Carta Política se le quitaron muchas atribuciones al ejecutivo y se mermó su poder. La parte más importante sería el manejo monetario y cambiario ni más ni menos, antes era potestad del ejecutivo.

También muy importante es la eliminación del Artículo que permitía la declaratoria sucesiva del Estado de Sitio. Antes se vivía prácticamente en una dictadura constitucional, y por ejemplo yo estuve en Estado de Sitio casi toda la vida, desde que nació. Siempre la excepcionalidad se decretaba de la manera más inmediata, sin ninguna discusión en el consejo de Ministros. Además, mediante decretos presidenciales se podía reformar el Banco de la República, se podía intervenir el ahorro financiero, congelar las cuentas corrientes de todos los ciudadanos, etc. Entonces, sí se le quito mucho poder; lo que pasa, y ahí de pronto estaría un poco en desacuerdo con el ex Presidente Gaviria, es que la parte política o el control político en el Congreso siempre ha sido muy débil, porque el Congreso ha sido siempre un apéndice del ejecutivo, así se le hayan quitado poderes al Presidente.

El Presidente mantiene el poder político absoluto y “arrodilla” al Congreso. A éste último lo compran al menudeo, los partidos políticos agachan la cabeza ante el Presidente de la República, y el Presidente logra hacer



casi lo que quiere; fíjese que casi logran pasar otros cuatro años para prolongar el periodo del Presidente, eso hubiera sido una locura. Yo creo que el modelo de la Constitución del 91 avanzó en la dirección correcta frente a lo que los constituyentes consideraron en su momento. Ahora fíjese que ha habido reformas constitucionales tratando de fortalecer los partidos políticos, y creo que en la medida en que los partidos políticos tengan

una relación más estrecha con la comunidad y tengan procedimientos democráticos y transparentes para su propio manejo, pueden realmente comportarse garantizando la independencia del poder legislativo frente al ejecutivo, a lo largo de todos estos años. Antes y después de la Constitución del 91 el poder legislativo no ha hecho el debido control político, y no ha garantizado su independencia frente al ejecutivo.

---

✘

