

INSTALACIÓN DEL SEMINARIO INTERNACIONAL “BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA” Bogotá D.C., 6 de mayo de 2002

Hace ya más de 13 años tuve la oportunidad histórica de ser el primer alcalde de elección popular de Bogotá. Se trataba de un momento especial porque Colombia daba un gran paso hacia una de las reformas del Estado de mayor impacto en la vida nacional de los últimos tiempos: “la descentralización”.

Fue entonces cuando comenzó a reconocerse que la tendencia centralista de la Constitución de 1886 había entrado en crisis. El Estado central no respondía de manera adecuada a las demandas ciudadanas y esta incorfomidad se manifestaba en marchas y protestas. Los mandatarios locales eran nombrados a dedo y no representaban la voluntad de sus administrados. Las decisiones sobre dónde construir una escuela o un hospital eran tomadas por un funcionario del Gobierno Nacional, sin que la gente de las regiones pudiera participar en decisiones que afectaban directamente su calidad de vida.

Ese camino irreversible que inició el país a fines de la década de los ochentas se consolidó a partir de la Constitución de 1991. La nueva carta política aceleró el que hasta entonces había sido un proceso relativamente lento, y adoptó de un solo golpe una de las estructuras de Estado más descentralizadas de América Latina,

por encima incluso de países federales. Esto se evidenció en el rápido traslado de cerca del 45% de los ingresos corrientes de la Nación a municipios y departamentos para la financiación de la inversión social descentralizada.

Paralelamente al notable incremento de recursos entregados a departamentos y municipios, también se les transfirieron responsabilidades. Además, se crearon mecanismos de participación ciudadana que permitieron que el ciudadano se vinculara de una manera más activa a la gestión pública local y pudiera pedirle cuentas a sus gobernantes. Es decir: se pusieron en práctica en el tema de la descentralización los principios democráticos previstos en la nueva Constitución.

El proceso de descentralización, como tal, ha suscitado diversas opiniones, desde aquellas que manifiestan que la descentralización ha sido sinónimo de corrupción, desarticulación entre niveles e inestabilidad fiscal, hasta otras que, por el contrario, rescatan sus bondades en materia de democratización de la vida local, de mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado y de mejoramiento en la prestación de los servicios sociales. Sin embargo, ni una ni otra posición reflejan una mirada integral y de resultados sobre el proceso.

Por esta razón, y consciente de la necesidad de generar información objetiva para la sociedad civil, mi Gobierno inició la ambiciosa tarea de evaluar los resultados que para Colombia arrojó la política de descentralización en la última década. Para ello le encomendé al Departamento Nacional de Planeación la realización de una evaluación integral de la descentralización que examinara lo ocurrido con los aspectos institucionales, la participación de la sociedad civil y los resultados en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En últimas, se trata de determinar si la descentralización del gasto social y la entrega de responsabilidades a los gobiernos locales han mejorado el bienestar social y fortalecido la autonomía y la democracia.

Hoy presentamos en este seminario el balance de los resultados de la descentralización en la última década. En esta evaluación encontramos resultados muy positivos. Para mencionar algunos de los hallazgos más importantes, destaco el notable crecimiento de la inversión social descentralizada, la cual se duplicó en una década al pasar de 7% del PIB en 1990 a más del 16% del PIB en el 2001, favoreciendo especialmente la inversión en salud y educación. Se logró reducir la tasa de analfabetismo en más de la mitad, al pasar de un 15% en 1985 a un 7% en el año 2000, y, de igual manera, se redujo la tasa de mortalidad infantil que en 1980 ascendía a cerca del 50 por mil nacidos vivos y pasó a un 21.5 por mil en el año 2000.

Sin embargo, a pesar de los resultados alcanzados, todavía nos queda camino por recorrer para alcanzar niveles deseables de progreso regional.

Por ello, al iniciar mi Gobierno y en medio de una de las más difíciles crisis fiscales de la historia, formulamos una política responsable orientada a cumplir el mandato constitucional de hacer de Colombia un Estado descentralizado, garantizando su viabilidad para los próximos años.

Como uno de los logros principales es necesario mencionar, en primer lugar, la reforma constitucional al régimen de transferencias, la cual constituye uno de los hechos de mayor significado para el futuro de las entidades territoriales. Gracias a ella, los municipios y departamentos pueden hoy hacer una adecuada planificación de sus inversiones, sin depender de los vaivenes de la economía nacional, pues se garantizó la estabilidad de los recursos para la inversión social, particularmente la educación y la salud. Por los próximos años las finanzas territoriales no correrán el riesgo, como ocurrió en años pasados, de que baje el monto de las transferencias que reciben por fenómenos recesivos en la economía nacional. Todo lo contrario: las transferencias siempre subirán por encima de la inflación.

El total del Sistema General de Participaciones para el 2002 asciende a más de 12 billones de pesos, lo que representa un crecimiento del 21.4% con respecto a las transferencias constitucionales que se repartieron el año pasado. Es decir, el principal instrumento de la descentralización fiscal en Colombia se fortaleció.

Como complemento a la reforma al régimen de transferencias, se expidió la Ley 715 de 2001, con lo cual estamos logrando -tal como lo habíamos planteado- una distribución más equitativa de los recursos que le permita a todas las regiones la efectiva ampliación de la cobertura en salud y educación.

De otra parte, por primera vez en la historia del país, dispusimos el año pasado de 420 mil millones de pesos de los recursos ahorrados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera - FAEP-, para el pago de la deuda de inversión de los departamentos y municipios no productores de hidrocarburos.

La lista de medidas tomadas durante mi Administración en beneficio de los departamentos y municipios es muy amplia: Hoy los departamentos cuentan con mayores ingresos propios, gracias a la transferencia a los departamentos de parte de la sobretasa a la

gasolina y el ACPM, y a la Ley de Juegos de Suerte y Azar. También pensamos en el futuro de las pensiones a cargo de las entidades territoriales y creamos el Fondo de Pensiones Territoriales -Fonpet-, que garantizará en el mediano y largo plazo el pago de las mismas.

En cuanto al tema del endeudamiento, mediante la Ley de Intervención Económica facilitamos los acuerdos de los departamentos y municipios con sus acreedores bajo circunstancias favorables. A diciembre del año pasado ya eran 39 entidades territoriales las que se habían acogido a esta ley para reestructurar sus pasivos corrientes. En total, los pasivos en reestructuración suman 1.9 billones de pesos, una suma que equivale al 1% del Producto Interno Bruto del año pasado.

Por otro lado, con la Ley 617 de 2000 de Ajuste Fiscal Territorial logramos dos propósitos: por una parte, que las finanzas territoriales se ajustarán a los ingresos recibidos, evitando descalabros fiscales, y, por otra, la autorización, de la que ya muchos se están beneficiando, para que el Gobierno Nacional avale con garantías de hasta el 100% los créditos otorgados por las entidades financieras a las entidades territoriales para financiar programas de saneamiento fiscal y hasta en un 40% las deudas que sean refinanciadas.

En desarrollo de esta ley, a diciembre del año pasado 16 entidades territoriales ya habían culminado el proceso de reestructuración de sus deudas. En total, se han reestructurado pasivos por 1.5 billones de pesos, equivalentes al 31% del saldo total de la deuda territorial.

Pero más allá de los alivios fiscales y la posibilidad de acceso a nuevos créditos que está generando la aplicación de estas normas, lo más importante -creo yo- es el legado que se deja para los próximos gobernantes: Municipios y departamentos fiscalmente viables, institucionalmente organizados y preparados para afrontar los retos del desarrollo.

Así mismo, con el fin de seguir contribuyendo al alivio de las dificultades financieras de los departamentos y municipios, presentamos al Congreso un proyecto de Ley que busca disponer de una parte de los recursos que el Fondo Nacional de Regalías tiene ahorrados en títulos valores, para destinarlos a cubrir el pasivo pensional de las entidades territoriales, a través del Fonpet. Los recursos ascienden a más de 700 mil millones de pesos.

Quiero resaltar también el apoyo que hemos dado a las entidades territoriales a través de los recursos del Fondo Nacional de

Regalías. Durante los últimos 3 años y medio hemos entregado más de un billón de pesos para la financiación de 2.440 proyectos de saneamiento básico, redes eléctricas, proyectos viales, culturales y educativos, cubriendo el 81% del total de los municipios de Colombia que presentaron proyectos a consideración.

A todos los trascendentales avances señalados debemos unir el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que se presentó el año pasado al Congreso y que es el fruto de dos años de trabajo y consultas a través de foros regionales y departamentales a diversos actores representativos de la diversidad étnica y cultural del país. El trámite de esta Ley, que desde 1991 ha sido reclamada por las entidades territoriales como un desarrollo de los principios constitucionales de la descentralización, ha sido un compromiso de mi Gobierno.

Estoy convencido de la necesidad de fortalecer el nivel territorial intermedio. Su función es fundamental para integrar, lo nacional y lo local y darle sostenibilidad al proceso de descentralización. Por ello, hemos trabajado para consolidar una acción departamental más coherente y eficaz y, en ese sentido, fue muy positivo el trabajo de la Comisión Intersectorial para la Reforma de los Departamentos, conformada por el Gobierno Nacional y presidida

por el Ministerio del Interior, cuyos resultados servirán de base para los debates legislativos sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Apreciados amigos:

Como dije en la reciente Cumbre de Gobernadores de San Andrés, no cabe duda de que mi Administración se la ha jugado por las regiones y por su futuro como ninguna otra. Lo hemos hecho con responsabilidad, pensando en el porvenir de nuestra gente.

La descentralización sigue siendo una estrategia no culminada, que mantiene validez para el desarrollo del país, pero debe ser permanentemente repensada para que se constituya en una real alternativa de desarrollo e instrumento para la paz. Por eso mismo, debe ser una política de Estado con continuidad en el próximo gobierno y en las administraciones sucesivas. Ustedes, gobernadores y alcaldes de Colombia, tienen el deber y el derecho de exigir una continuidad en estas políticas orientadas a fortalecer la democracia, consolidar la autonomía local y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios sociales básicos.

El reto es grande. Les corresponde en el mediano plazo garantizar que los principios que inspiraron estas reformas se conviertan en

realidad. Por ejemplo, en los sectores sociales, en los cuales el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001 señalaron el camino para lograr una estructura institucional más eficiente y una distribución más equitativa de recursos, debemos lograr una efectiva ampliación de coberturas con calidad, para que los recursos de la educación y de la salud alcancen a la población más pobre y vulnerable.

En sus manos -alcaldes y gobernadores- queda utilizar de la mejor manera las herramientas y los recursos que hemos entregado para que sirvan, de verdad, a todos los colombianos.

Hoy recibirán importantes aportes de invitados nacionales e internacionales. Los invito a estudiarlos, a defender la buena descentralización, a seguir construyendo un Estado más legítimo e incluyente, en el que la Nación y las entidades territoriales sean socias en la búsqueda de un objetivo común: ¡una Colombia próspera, en paz y con justicia social!

Muchas gracias