

XXVI ASAMBLEA DE GOBERNADORES. Valledupar, 23 de febrero
del 2000

"Si el Estado es omnipotente, nos aplasta; si es débil, perecemos", dijo el conde de Mirabeau. El proceso de descentralización debe llevarnos a encontrar el equilibrio en el tamaño del Estado. Hoy por hoy, después de casi tres lustros de haberse iniciado dicho proceso con la elección popular de alcaldes, nos encontramos en una de sus etapas mas criticas.

Y es que, si bien el balance es positivo y prometedor, veo que aún es necesario fortalecer de manera definitiva el Estado descentralizado y las relaciones con él en todos los niveles. Mi gobierno viene dando los pasos necesarios para consolidar de una vez por todas el proceso en materia de fortalecimiento fiscal, de lucha contra la corrupción y de ordenamiento territorial. Y sobre estos pasos quiero hablarles hoy.

En primer lugar, somos conscientes de que para garantizar un proceso de descentralización exitoso se deben llevar a cabo reformas que permitan a cada nivel de gobierno ajustarse fiscal e institucionalmente, como condición de su autonomía. Lograr esto requiere de una mejor distribución de los ingresos

del gobierno nacional en las regiones y, sobre todo, del fortalecimiento de los recursos propios de las mismas.

Con la aprobación de la pasada reforma tributaria, el Gobierno le garantizó a los entes territoriales mayores recursos por concepto de sobretasa a la gasolina y al ACPM. Estos recursos le han representado a los municipios y departamentos un monto de 470 mil millones de pesos, los cuales son un aporte muy importante para el cumplimiento de sus obligaciones de inversión en infraestructura vial.

También hemos buscado dar una solución definitiva al pasivo pensional de las entidades territoriales, que asciende hoy a cerca de 64 billones de pesos, es decir, el 40% del Producto Interno Bruto, y que afecta a casi 500.000 personas, en lo que hemos llamado, sin exagerar, una “bomba de tiempo fiscal”.

Pues bien: para desactivar esta “bomba” y aliviar la difícil situación financiera de las regiones, promoví y sancioné a finales del año pasado la ley 549, mediante la cual se creó el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, destinado a resolver definitivamente este problema, asegurando hacia el futuro el financiamiento y pago de todas las pensiones.

Pero, además, de conformidad con la misma ley, la semana pasada firmé en el Chocó el decreto 227 que ordena anticipar 80.000 millones de pesos con el fin de poner al día el pago de las pensiones atrasadas. Esta es una excelente noticia para todos los pensionados del país y, por supuesto, para ustedes, los gobernadores, que han sentido la presión y tenido que enfrentar de primera mano este grave problema, contestando tutelas y acudiendo a los estrados judiciales.

Asimismo, el 28 de diciembre pasado sancioné la ley 550 de intervención económica para “la reactivación empresarial y el desarrollo armónico territorial”, que está llamada a convertirse en uno de los instrumentos legales más importantes para los gobiernos locales en los últimos años.

Esta ley dispone que, de manera análoga a lo previsto para las empresas privadas, los departamentos y los municipios entren en acuerdos de reestructuración con sus acreedores financieros para establecer una solución real al problema que hoy genera su insuficiencia de recursos para atender las obligaciones adquiridas.

Ya hemos recibido varias solicitudes oficiales de diversos departamentos del país para acogerse a los beneficios de la

ley 550, y eso nos llena de satisfacción. Veríamos muy bien que el resto de departamentos estudien con detenimiento las disposiciones contenidas en esta ley y encuentren en ella lo que el gobierno y el Congreso de la República han querido darles: una oportunidad para enfrentar de manera integral las causas de la crisis fiscal y financiera, con el fin de recuperar lo que los economistas llaman una vía de desarrollo sustentable.

Pero aparte de lo ya expuesto, hay otras iniciativas que todavía se encuentran en estudio por parte del órgano legislativo y que, enriquecidas por el debate parlamentario, contribuirán sustancialmente a resolver los problemas fiscales más preocupantes que enfrentan los gobiernos locales.

Una de ellas es el proyecto de ley de saneamiento fiscal que busca establecer unos límites razonables a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. La idea es que no se sigan generalizando los casos en los cuales los departamentos y municipios se están gastando en su labor administrativa y en su burocracia mucho más que lo que están recibiendo con las rentas propias. Si esta tendencia continúa, el endeudamiento cada año irá agobiando más a los departamentos, aún si invierten eficientemente sus rentas.

La propuesta del gobierno es que gradualmente se vayan ajustando los flujos de recursos para que no se gaste en funcionamiento una proporción superior a los ingresos corrientes. La norma establecerá unos patrones mínimos de austeridad y eficiencia en el gasto, que redundarán en unas finanzas saneadas, más orientadas a la inversión social.

Dentro de este proyecto se ha propuesto que los requisitos para la creación de municipios estén acordes con su viabilidad económica y fiscal, garantizando la sostenibilidad de sus compromisos de inversión social en el largo plazo. Igualmente, se busca limitar el monto de las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales. La idea es clara y sencilla: menos gastos de funcionamiento y mayor inversión social. Sólo así veremos departamentos donde el progreso y el crecimiento vayan de la mano con la justicia social.

Y en este esfuerzo de saneamiento, somos conscientes del llamado urgente para aliviar el agobiante peso de su deuda. Por ello, en coordinación con los ponentes del proyecto en el Senado, hemos avanzado en el diseño de una fórmula que

permita que los bancos amplíen los plazos y disminuyan las tasas de interés a los créditos existentes, al tiempo que entreguen recursos frescos para financiar los costos del ajuste previsto. Las entidades territoriales se comprometerían a realizar los ajustes necesarios para restablecer su solvencia financiera e institucional y, en contraprestación, la Nación garantizaría una parte de la deuda. El mensaje debe ser claro: Por ningún motivo será nacionalizada la deuda territorial, lo que sería contradictorio con el propósito de la descentralización. La solución debe ser una solución compartida por todos, y que nos comprometa con el futuro.

También presentamos al Congreso una iniciativa que regula el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar. Este proyecto no sólo traza una política mucho más clara en la regulación de este sector y en la consecución de recursos frescos y nuevos para la financiación de la salud en los departamentos, sino que además es una obligación latente en cabeza del Estado por mandato de la Constitución del 91.

Los juegos de suerte y azar constituyen una oportunidad real para la captación de ingresos propios en los departamentos. En otros países, como Alemania o los Estados Unidos, las

rentas más importantes de los departamentos o sus similares son las derivadas de la explotación de los juegos de suerte y azar. Siguiendo esta experiencia, con el proyecto que hemos presentado se busca fortalecer los ingresos del sector salud, propiciando la ampliación de los recaudos por este concepto y asignando la titularidad del monopolio rentístico a los departamentos, distritos y municipios. De esta manera lograremos que los departamentos reciban más recursos que alivien la crítica situación del sector salud y aseguren hacia el futuro una fuente de financiamiento para este renglón básico de la política social.

Con este mismo objetivo, hemos radicado también en el Congreso el proyecto de acto legislativo que propone reformar los artículos 356 y 357 de la Constitución, sobre transferencias territoriales. En este aspecto, debo enfatizar en que, como amigo de la descentralización, defiendo los ingresos que por concepto de transferencias reciben departamentos y municipios. La reforma propuesta no disminuye dichas transferencias, que deben alcanzar su tope en el año 2001 para el situado fiscal y en el 2002 para las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

En marzo propondremos al legislativo que a partir del año 2002 las transferencias crezcan en términos reales a una tasa del 1.5% anual, independientemente del estado de la economía o del comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación.

Con ello se cumple el doble propósito de preservar el papel fundamental de las transferencias en el proceso de descentralización, al tiempo que se garantiza la estabilidad de las finanzas públicas.

Con esta fórmula que presentaremos al Congreso, las transferencias crecerán hacia el futuro a una tasa estable, sin depender de los avatares y variaciones de los ingresos corrientes del gobierno. Su crecimiento real coincidirá con el de la población colombiana, de tal forma que no exista riesgo de una disminución en la cobertura de los servicios de salud y educación y en los recursos de inversión de los municipios.

Adicionalmente, con el fin de garantizar la estabilidad y el crecimiento real de las transferencias año tras año, propondré al Congreso la creación del Fondo de Estabilización de las Transferencias Territoriales. Este fondo asegurará que en el futuro la Nación cuente con los recursos suficientes para que

las transferencias no disminuyan, aún en tiempos de recesión económica. En los años en que veamos que la economía presente un crecimiento satisfactorio el Gobierno aportará recursos a este fondo, de forma que en los años de bajo crecimiento estén siempre disponibles y garantizados los dineros para mantener e incrementar las transferencias a las regiones. La idea es que no se repita la experiencia de este año, en que las transferencias disminuyeron por causa de la baja en los ingresos de la Nación.

Señores gobernadores: En este proceso de saneamiento, ajuste y fortalecimiento fiscal ustedes son los protagonistas principales y tienen la responsabilidad histórica con sus propios departamentos de contribuir en su avance. Solo así podremos lograr el país progresista y equitativo que todos queremos ver.

Pero de nada servirían todos estos esfuerzos para mejorar las finanzas territoriales, si los ingresos que se reciben no son gastados en forma transparente. La semana pasada, cuando anuncié en Quibdó la entrega de importantes recursos para el pago de las pensiones territoriales adeudadas y de los salarios pendientes de los docentes departamentales, al tiempo que

los chocoanos recibían con alegría esas buenas noticias también escuché y pude sentir su angustia cuando gritaban: ¡Que no se los roben!

Y en esa simple y rotunda petición sintetizaban el temor que sienten tantos colombianos de que el dinero público destinado a mejorar su bienestar no llegue a sus legítimos beneficiarios, sino que se pierda en manos de los corruptos, que desangran el patrimonio de la nación y roban sin ningún escrúpulo a sus compatriotas más necesitados.

Todos sabemos, señores gobernadores, que si los dineros que han recibido las entidades territoriales se hubieran manejado con total eficiencia y con cero corrupción, otro sería el panorama financiero de los departamentos. Por eso nuestro compromiso hoy tiene que ser con nuestro pueblo y contra los corruptos. ¡Que ni un solo peso destinado a aliviar las situación de las regiones se desvíe o se demore en el tortuoso laberinto de la corrupción!

Los corruptos deben ser denunciados por la misma sociedad. También en esto la descentralización política y administrativa ha permitido acercar el ciudadano al Estado, haciéndolo participe de una verdadera y efectiva veeduría ciudadana. Los

canales de que dispone la sociedad civil para hacer efectiva esta veeduría han comenzado a ser parte integral de la dinámica local. En esto ha jugado un papel fundamental el Bloque Anticorrupción creado desde el inicio de mi gobierno.

A partir de la celebración de audiencias públicas regionales, lideradas por el Ministerio Público, los colombianos han podido denunciar las irregularidades de la administración y de los servidores públicos. Los resultados son dicentes: 2.009 quejas recibidas, 647 aperturas de investigación, 296 autos de cargos, 19 suspensiones provisionales y 11 destituciones.

Señores gobernadores: Nuestra misión como gobernantes es dar ejemplo de honestidad, austeridad y buena fe en el ejercicio de nuestras funciones. Yo sé que ustedes, como yo, quieren lo mejor para sus departamentos. Por eso los invito a unirse a esta gran cruzada contra la corrupción, para que el día de mañana reciban el agradecimiento sincero de todos sus coterráneos, que reconozcan en ustedes un símbolo de eficiencia y de buen gobierno.

Ahora bien: Sin lugar a dudas, uno de los mecanismos que debe conducirnos al fortalecimiento de la descentralización y a la reivindicación de la figura departamental, posibilitando el

desarrollo mas equilibrado entre los territorios, es la política de ordenamiento territorial.

Hasta hoy contamos con muchas leyes ordinarias que han reglamentado la descentralización en diferentes materias, pero nos falta la carta de navegación que trace el modelo territorial colombiano del futuro y el aglutinante geopolítico que vincule y armonice territorialmente unas leyes con otras: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Por esto, el Gobierno Nacional está sometiendo a análisis y debate un proyecto de Ley Orgánica, redactado en el seno de una comisión intersectorial creada por el Decreto 797 de 1999. Con el ánimo de recoger el sentir y la experiencia de los diferentes actores y de llegar a un proyecto de consenso, este proceso ha vinculado al Congreso de la República, los departamentos, los municipios, las minorías étnicas y a la sociedad civil en general.

Esta Ley Orgánica debe caracterizarse por ser dinámica, flexible, general y creadora de condiciones que faciliten el reequilibrio en el desarrollo de las regiones de Colombia, permitiendo una mejor distribución espacial de los colombianos y de sus actividades.

La Ley desarrollará las entidades que la Constitución estableció, es decir, las regiones, provincias y las entidades territoriales indígenas. Se busca aprovechar la importante gama de opciones de organización político-administrativa que establece la Constitución Nacional, para que con una profunda reflexión de los propios actores locales, se concierten las transformaciones necesarias que permitan un Estado más eficiente, participativo, y equitativo económica y socialmente.

El reajuste de las finanzas territoriales y el ajuste institucional en el que se está trabajando podrá complementarse con una profunda revisión del régimen político-administrativo de las entidades territoriales. De esta forma, se logrará un desarrollo endógeno, autosostenido y menos dependiente del apoyo nacional. Es decir, se desarrollan entidades más autónomas.

En este proceso le corresponde a los departamentos un rol muy especial, pues son los llamados a definir las directrices y orientaciones de ordenamiento y desarrollo territorial, para armonizar los avances locales con una visión prospectiva y competitiva de las subregiones y del país.

Los gobiernos que cada uno de ustedes lidera deben ponerse a la altura de la ocasión, dejar atrás los argumentos oportunistas de corto plazo y aprovechar en beneficio de las futuras generaciones las nuevas oportunidades que implica el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

Quiero resaltar también acá el importante papel que viene desempeñando el Fondo Nacional de Regalías en la financiación de proyectos regionales de inversión. Con la Ley del Plan de Desarrollo se modificó el régimen de regalías, creando incentivos a la exploración y explotación petrolera, de forma que sean aún mayores los recursos que por concepto de regalías lleguen a las regiones.

A través del Fondo hemos enfocado todos nuestros esfuerzos en la promoción de proyectos en áreas de electrificación rural y urbana, saneamiento básico, preservación del medio ambiente e infraestructura vial. En 1999 se destinaron recursos para las diferentes regiones por un valor superior a los 300 mil millones de pesos y para esta vigencia se tiene presupuestada una inversión que alcanza los 257 mil millones.

Igualmente, quiero llamar la atención sobre los recursos que destinaremos a las regiones dentro del Plan Colombia. Las

inversiones que hagamos en su ejecución serán destinadas a los sectores más vulnerables, que, por diversos motivos, no han accedido a las ventajas del desarrollo. Por lo mismo, estas inversiones deben ser dinamizadas desde el enfoque regional y local, a través de la participación activa de los gobiernos departamentales y municipales en la identificación, formulación y ejecución de proyectos que respondan a las necesidades prioritarias de su gente.

Dentro del Plan Colombia el componente de mayor impacto sobre la población será la Red de Apoyo Social, un programa en el que se invertirá cerca de 900 millones de dólares durante los próximos 3 años, y que beneficiará al 20% más pobre de la población, vale decir, a unos 8 millones de colombianos. ¡Ahí sí veremos el crecimiento de nuestro pueblo y, por qué no decirlo, lo veremos salir de la injusticia!

A través de tres programas básicos, incluidos en la Red de Apoyo Social, a saber, “Manos a la Obra”, “Vías para la Paz” y “Capacitación para Jóvenes Desempleados” se lograrán dos objetivos fundamentales de mi gobierno: la creación de empleo y la construcción de obras de infraestructura que mejoren la calidad de vida de los colombianos.

Señores gobernadores:

No quisiera terminar esta exposición sin referirme al difícil tema del orden público que ustedes tienen que enfrentar todos los días y al proceso de paz y a la defensa de los derechos humanos con los que estamos todos comprometidos.

Ahora que tenemos caminando un proceso de negociación con las FARC, donde se ha invitado a todas las instancias de la nación a participar a través de diversos mecanismos, y que estamos avanzando en la definición de una zona de convivencia para dialogar con el ELN, es cuando ustedes, como voceros de sus regiones, deben trabajar más en la elaboración de propuestas que contribuyan a consolidar un proceso que no es sólo del Gobierno Nacional sino de Colombia toda.

Cada uno de ustedes, señores gobernadores, debe ser el primer trabajador de la paz de su respectivo departamento. Ningún otro propósito es más urgente ni traerá tantos beneficios a sus regiones como éste.

Pero el logro de la paz no se entiende sin una correlativa garantía de los derechos humanos y sin la debida aplicación del derecho internacional humanitario. Y ese es un compromiso esencial de mi gobierno, que nadie puede desconocer o minimizar.

Desde mi posesión, vengo ejecutando una política integral de promoción y respeto de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario, no sólo porque de esta forma el gobierno honra sus compromisos internacionales y cumple con sus deberes constitucionales y legales, sino también porque al hacerlo ratifica los principios éticos que siempre han orientado su acción: el respeto pleno a la dignidad de todos los colombianos, sin discriminaciones ni exclusiones, y su indeclinable voluntad por alcanzar la paz.

Queremos mejorar el proceso de ejecución de esta política y para esto, en los próximos días, expediré un decreto que crea la Comisión Gubernamental Permanente para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que al más alto nivel coordinará los planes de acción en esta materia y efectuará un seguimiento detallado de los resultados. Adicionalmente, aspiramos a que ella estimule la concertación

con otras instancias del Estado, de carácter nacional y regional, y con amplios sectores de la sociedad civil, para que avancemos en la construcción de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que sea el fruto del esfuerzo colectivo de todos los colombianos.

El Gobierno acepta y cumple sus obligaciones en la protección de los derechos fundamentales, pero entiende que la movilización ciudadana amplia, plural y responsable es condición necesaria para que esos derechos sean asumidos en la cotidianidad, como un pilar esencial sobre el cual construir la convivencia pacífica.

Quisiera en este punto referirme a un asunto que ha generado una amplia polémica: la objeción parcial al proyecto de ley que, entre otras materias, tipifica el delito de desaparición forzada. El Gobierno objetó, por razones de inconveniencia, solo una parte de un artículo de dicho proyecto, el que tipifica el delito de genocidio, exponiendo un conjunto de argumentos, que muchos analistas han encontrado objetivos y razonables. Pero quiero ser claro y enfático: salvo esta objeción parcial, el Gobierno comparte las demás disposiciones del proyecto y

está comprometido con su aprobación. Por lo tanto, una vez se reinicien las sesiones ordinarias del Congreso, solicitará que sea examinado de nuevo con carácter prioritario, explicará las razones de su discrepancia, pero no ahorrará esfuerzo alguno para que se convierta en ley de la república.

Hoy, tristemente, los colombianos vemos espantados el horror y el dolor que siembran en nuestra tierra algunos compatriotas cegados por el odio y la intolerancia. Como la más atroz violación al más sagrado de los derechos, el derecho a la vida, debo condenar las masacres que en los días recientes han cometido los grupos de autodefensa, que son una de las más preocupantes expresiones de la degradación del conflicto. Quiero así mismo ratificar la voluntad del Gobierno de combatirlos sin tregua ni descanso. Ayer mismo, en un operativo de la aviación naval y de la infantería de marina se dio de baja a 2 y se capturó a 11 de estos criminales, que están siendo puestos a disposición de la Fiscalía, sin perjuicio de que continúan los operativos para capturar al resto de causantes de esta tragedia humanitaria.

En este sentido no debe existir la más mínima sombra de duda: las fuerzas militares y de la policía vienen combatiendo,

cada vez con mayor eficacia, todas las formas de la insurgencia armada, incluyendo, claro está, los grupos de autodefensa. Pero tenemos que redoblar esfuerzos y estamos empeñados en capturar a sus cabecillas. Su recorrido macabro por las regiones del país, bañando de sangre el suelo de nuestra patria, tiene que acabar, y para frenar sus actos de barbarie, de crueldad y cobardía, emplearemos, -no les quepa ninguna duda-, todo el peso de la fuerza legítima del Estado.

En abierto contraste con la actitud inhumana de estos grupos de autodefensa, hoy quiero resaltar la inmensa labor de promoción y aplicación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que se viene realizando en la fuerza pública del país, que ha dado un vuelco total a la imagen de los militares y policías colombianos ante el mundo.

Actualmente, en todas las fuerzas que componen la fuerza pública colombiana funcionan 181 oficinas de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Gracias a su continua labor pedagógica, hoy contamos con 851 oficiales y suboficiales preparados como multiplicadores en estos temas y 74.000 miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han recibido capacitación específica en los mismos.

Los resultados de esta campaña de pedagogía y concientización que venimos adelantando en la fuerza pública no se han hecho esperar: De 3.000 quejas que se recibieron en la Procuraduría General de la Nación contra miembros de la fuerza pública en 1995 hemos bajado a 586 quejas el año pasado: ¡menos de la quinta parte!

Así se demuestra el compromiso del Estado colombiano, a través de sus fuerzas legítimas, con la defensa y protección de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario. Un compromiso en el que no cejaremos ni un solo instante.

Amigos gobernadores de Colombia:

Yo sé que cuento con ustedes para llevar adelante en sus regiones los grandes propósitos nacionales, como lo son el logro de la paz, la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la reactivación de la economía y la generación de empleo.

Juntos, si obramos con coordinación y con sentido de patria, el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, podemos

construir, para nosotros y para nuestros hijos, una nueva Colombia con progreso y con justicia social.

Muchas gracias.