

XXVII ASAMBLEA DE GOBERNADORES.Medellín, 7 de junio de
2000

“Se han dado muchas definiciones sintéticas del *gobierno*, que al propio tiempo es ciencia y arte. Mientras más estudio y medito sobre este punto, más me convengo de que la ciencia y el arte de gobernar se condensan en estas tres palabras: *prever* y *conciliar*, como objetos; y *gastar* bien, como necesidad de procedimiento”.

Las anteriores frases fueron escritas por José María Samper hace más de un siglo y aún hoy resultan iluminadoras, cuando de gobernar se trata: Prever, conciliar y gastar bien deben seguir siendo hoy en día los pilares de nuestro comportamiento como gobernantes.

Los temas que hoy nos reúnen nuevamente, tres meses y medio después de nuestra cita en Valledupar, bien pueden encuadrarse en estos conceptos esenciales.

Necesitamos prever. Para ello, nos anticipamos a las crisis anunciadas, tomando oportunamente las medidas necesarias para conjurarlas, como han sido, en el tema de las pensiones a cargo de los departamentos, la creación del Fondo de

Pensiones Territoriales, y como será, en el tema de los ingresos territoriales, la ley que regula los juegos de suerte y azar y la reforma al régimen de transferencias. Y como paradigma de una adecuada previsión, tenemos que trabajar en el importante proyecto de la Ley de Ordenamiento Territorial, que posibilitará el desarrollo equitativo y armónico de las regiones.

Necesitamos conciliar. Y por eso, como Presidente de todos los colombianos, he dado los pasos necesarios para superar la malsana confrontación política y he convocado a todas las fuerzas de la nación para que busquemos consensos esenciales sobre los temas de las pensiones, de las transferencias territoriales, y de la generación de empleo y de riqueza. Las Mesas de Trabajo que instalé el pasado viernes son el mejor testimonio de esa voluntad de conciliación que existe en el Gobierno Nacional y que debe emularse en todas las instancias de la nación.

Y también necesitamos gastar bien. No es posible que sigamos el peligroso derrotero de gastar más de lo que se recibe, llevando a las entidades territoriales a gravísimas situaciones de crisis fiscal e hipotecando el futuro de las

nuevas generaciones. Para gastar bien, estamos impulsando en el Congreso Nacional el proyecto de ley sobre racionalización de los fiscos departamentales y municipales y procuraremos lograr durante el presente año la aprobación de una ley de “responsabilidad fiscal” que elimine la posibilidad de que el gasto público exceda las disponibilidades presupuestales.

“Prever, conciliar y gastar bien”... Sabias y centenarias palabras sobre las que llamo hoy a reflexionar a los gobernadores de Colombia.

Apreciados amigos:

En Valledupar tuve oportunidad de dialogar con ustedes sobre los distintos proyectos que está impulsando el Gobierno Nacional con miras a profundizar el proceso de descentralización y a fortalecer las entidades territoriales.

Hoy algunos de esos proyectos están en manos del Congreso de la República, como el de la ley de juegos de suerte y azar y el de racionalización de los fiscos departamentales y

municipales, y confío en que puedan ser aprobados antes de terminar la presente legislatura.

Otros, como el de reforma al régimen de transferencias serán sometidos a un proceso de consenso con las distintas vertientes de la opinión nacional, para que se puedan tramitar de manera ágil y sin traumatismos en el periodo de sesiones ordinarias del Congreso que iniciará el próximo 20 de julio. Precisamente, el tema de las transferencias será uno de los que se someterán a las Mesas de Trabajo que instalé la semana pasada y que deberán producir un resultado concreto a más tardar el 7 de agosto de este año, mesas donde tienen asiento para su discusión, análisis y aportes los representantes de los gobernadores y alcaldes del país.

Hoy quiero decirle al país que mi Gobierno insiste en la definición por la vía de la democracia directa, de las grandes reformas institucionales para lograr combatir la corrupción. El referendo, más que nunca, va a ser una realidad donde confluyan los grandes propósitos nacionales para combatir este flagelo que ha degradado el ejercicio de lo público. Por ser la primera vez y para facilitar ese proceso en el cual tienen fincadas sus esperanzas la gran mayoría de colombianos,

promoveremos en el Congreso de la República la suspensión transitoria de la prohibición constitucional hoy existente, que permita realizar el referendo el próximo 29 de octubre conjuntamente con las elecciones locales.

Yo creo que ya existe suficiente ilustración en los señores gobernadores sobre la necesidad y conveniencia de las reformas que estamos planteando en diferentes ámbitos del régimen departamental, y por eso cuento con su apoyo a las diferentes medidas que hemos propuesto, que procuran ante todo sanear las finanzas departamentales y posibilitar una mayor autonomía, -pero una autonomía con ingresos propios y estables-, a los entes territoriales.

Hoy, en esta propicia reunión de Medellín, quisiera ir un poco más allá de esa enumeración de proyectos y razones, y reflexionar con ustedes sobre el papel de los departamentos y sobre el proceso de descentralización en nuestro país.

De acuerdo con nuestra Constitución Política, “los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de

intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”.

Grosso modo, puede afirmarse que los departamentos tienen dos funciones básicas: coordinar la actividad de los municipios con base en los criterios generales trazados en el Plan Nacional de Desarrollo, y realizar todas aquellas funciones que los municipios no estén en capacidad de realizar. También se les encomendó la responsabilidad de velar por la prestación de dos servicios públicos, la educación y la salud, que son los que en mayor medida estimulan la creación de condiciones de igualdad y de equidad al interior de las sociedades.

Sin embargo, y sin perjuicio de las bondades teóricas que presenta el sistema, éste no ha dado resultado. La falta de claridad en las competencias y la falta de una verdadera cultura de la planeación a largo plazo, han llevado a que el departamento actúe como si fuera un municipio grande. Por una parte, los departamentos actúan como ejecutores en lugar de ejercer su papel de coordinadores, y, por otra, no permiten que los municipios desempeñen su papel.

Así mismo, la forma en que está concebido el departamento desde la óptica política, y en particular, en que lo está su órgano de representación, la Asamblea, compitiendo con las funciones de ejecución propias de los municipios, impide la realización de la agenda de la descentralización. No podemos olvidar nunca que la existencia del departamento se explica a partir de su vocación de servicio a los municipios.

En la actualidad, existe una yuxtaposición permanente entre las funciones a cumplir por uno y otro nivel de gobierno, lo cual, irremediablemente, conduce al nacimiento de tensiones y a la pérdida de eficiencia del sistema.

Cuando en 1991 la Asamblea Nacional Constituyente estudió el tema de la descentralización, consideró que su reglamentación en la Carta debía girar sobre dos ejes fundamentales: en primer lugar, se debía hacer una clara definición de las responsabilidades que habría de asumir cada nivel de la administración, y, en segundo lugar, se pensó en la importancia de determinar cuáles serían las herramientas de las que se valdrían las entidades territoriales para garantizar la preservación de su autonomía.

No obstante, lo que en la práctica se definió fue la forma de distribuir los recursos de la Nación, pues se tuvo la idea de que la sola descentralización de los dineros era suficiente para asegurar el cumplimiento de las tareas encomendadas a los departamentos y municipios.

Prueba de ello es que, en la actualidad, la Nación transfiere a las entidades territoriales el 50% de sus ingresos. Esto implica que si hoy el Gobierno Nacional se encuentra en la necesidad de aumentar su presupuesto en un peso, tiene que conseguir dos. O, por otra parte, se produce el efecto inverso de que si disminuyen los ingresos corrientes de la Nación, disminuyen en la misma proporción los ingresos de los entes territoriales, tal como ha ocurrido en los últimos dos años.

El biorritmo de la descentralización debe permitir que fluyan, en la misma proporción, los recursos y las responsabilidades, de forma que, así como los entes territoriales reciben participación de los ingresos de la Nación, a su vez asuman las responsabilidades que les corresponden. No es conveniente que las entidades territoriales, en la certeza de que la Nación está siempre en la obligación de compartir la mitad de sus ingresos corrientes, en vez de enfrentar el desgaste político que

implica la búsqueda autónoma de fuentes de sostenimiento, prefieran acudir al Gobierno Nacional para que sea éste el que les solucione los problemas.

Tenemos que cambiar este esquema de descentralización para que cumpla con sus verdaderos objetivos y aumente la eficacia de la labor pública en las regiones. Es de la mayor importancia obtener resultados concretos en aspectos tales como el fortalecimiento de la relación entre el Estado y los ciudadanos, el fomento de la participación ciudadana, la mejora de la gestión y de los servicios públicos.

Consciente de ello, quiero concluir estas palabras con una serie de propuestas cuyo propósito es el de poner de presente cuál es el camino que debemos recorrer para hacerle frente a los problemas que hemos tenido la oportunidad de analizar.

Creo que el mayor reto que hoy enfrentan ustedes, en su calidad de jefes de gobierno de los departamentos de Colombia, es el de lograr que estos entes territoriales adquieran la mayoría de edad. Tenemos que romper con el esquema paternalista. Tenemos que acabar con la cultura de la dependencia que se ha venido generando. Tenemos la

obligación de crear unos departamentos que de manera autónoma garanticen a los ciudadanos el acceso a los bienes y servicios que vienen con el desarrollo.

Hay que renovar por completo la relación entre Nación y departamentos. Esto implica un cambio profundo en la forma de financiar el desarrollo de las regiones. El Gobierno Nacional propone que el esfuerzo sea compartido: los departamentos y las comunidades regionales deben actuar como aliados y copartícipes en la financiación de los programas y proyectos que son de su interés.

También se debe modificar el papel institucional que juegan los departamentos. Más que meros receptores de programas, ellos deben ser los coautores de la política nacional. Tengo la certeza de que los actos del Estado deben surgir como consecuencia de procesos permanentes de concertación, entendida la concertación como la tarea de búsqueda y elaboración, entre todos, de la mejor alternativa posible.

Soy consciente de que una empresa de este calado exige contar con unos departamentos fuertes, capaces de asumir sus nuevas responsabilidades de forma eficiente. El Gobierno

Nacional viene trabajando en esta dirección. Leyes de reciente expedición, como la que transfiere a los departamentos el impuesto a los automotores y parte de la sobretasa a la gasolina y al ACPM, o proyectos como el que busca transferir a los departamentos una buena parte del monopolio de los juegos de suerte y azar, son ejemplos de este compromiso. Igualmente lo es el proyecto de ley por medio del cual se pretende racionalizar el gasto de funcionamiento de los entes territoriales.

Pero hay otras medidas que también resultan de imprescindible adopción para garantizar la funcionabilidad del sistema. Es hora de reconocer que no todos los departamentos pueden asumir igual cantidad de funciones. Es necesario adoptar un sistema diferencial y flexible de forma que cada departamento tenga el número de tareas que pueda realizar de manera eficiente, y que sólo tenga aquellas que correspondan a una verdadera necesidad de la gente.

Hay que permitir que los departamentos decidan autónomamente el tipo y el tamaño de administración que consideren adecuada. Esto supone una mayor libertad pero implica que las instituciones nacionales de control tengan la

facultad de conocer la gestión y el desempeño de dichos entes territoriales.

Se requiere, eso sí, de una norma que armonice los procedimientos a los que se encuentran sujetos los órganos del poder público de los entes territoriales. Por ello el Gobierno Nacional ha asumido un compromiso frontal para con la preparación y aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Hay que pensar, por último, en unos departamentos que comprendan que su misión no es de ejecución de políticas sino de coordinación de las que adelanten los municipios. Es ésta la función que compete a su naturaleza y es ésta la forma de garantizar el adecuado cumplimiento de los fines del Estado social de derecho.

Amigos Gobernadores:

Con relación a los recursos del **fondo de regalías** quiero hoy aprovechar este escenario para exponer los principios sobre los cuales se va a organizar este gasto. Mi propósito es

generar un proceso basado en la transparencia y en la participación ciudadana.

La transparencia, en la medida en que se requiere que la población tenga claro cuáles son los recursos disponibles y a qué puede aspirar. Uno de los problemas graves que tiene nuestro régimen político es que ha establecido una cortina de intermediaciones entre los recursos del estado y el ciudadano, que oscurece el panorama y le deja el camino abierto a los corruptos. Mi propósito es poner el Estado al alcance de todos para que de esta forma cada colombiano pueda convertirse verdaderamente en constructor de su propio futuro.

El otro principio es el de la participación ciudadana. Pero no una participación retórica, sino real. Le vamos a pedir al ciudadano que participe convirtiéndose en un factor determinante que le ayude al Estado en el logro del bien común. El Fondo de Regalías debe ser promotor de la democracia participativa y gestor del fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad. Igualmente, debe estar subordinado, por qué no, a esa figura que enaltece a la democracia y a toda comunidad como lo es la veeduría popular. Nada debe hacerse a espaldas del ciudadano.

Todo proyecto de inversión por pequeño que sea debe realizarse a la vista de sus beneficiarios.

Los recursos **del fondo de regalías** se van a invertir de acuerdo a la prioridad que determinen sus verdaderos dueños, los colombianos, en forma clara y diáfana. El proceso que iniciamos en mi gobierno de darle absoluta transparencia al uso de estos recursos, determinando que se eliminaran los famosos “cupos presupuestales”; estableciendo que todos los proyectos estuviesen viabilizados en un banco de proyectos de Planeación Nacional y determinando que sus interventorías se hiciesen por concurso público para evitar que éstas fuesen amañadas, vamos a complementarlo ahora con un proceso participativo de las comunidades para que sean ellas mismas, democráticamente, las que digan el cómo, cuándo y dónde de los recursos más importantes con que contamos para invertir en la propia gente.

Señores Gobernadores:

Se aproxima una nueva jornada electoral en la cual los colombianos debemos elegir nuevos gobernadores, alcaldes y

miembros de asambleas y concejos municipales. Este es uno de los momentos cruciales en el proceso de descentralización, si se tienen en cuenta sus implicaciones para el futuro de las entidades territoriales. En la actual coyuntura que vive el país es vital la recuperación de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, y nada mejor que las localidades y regiones para conformar y consolidar lazos de confianza y solidaridad entre la población y generar relaciones básicas de producción para construir escenarios de paz, convivencia y desarrollo.

El período comprendido entre la elección de alcaldes y gobernadores y su posesión como tales, debe ser aprovechado para sentar las bases tanto políticas como operativas, de lo que serán las nuevas administraciones.

Sabemos que lograr el desarrollo es un objetivo que difícilmente se concreta en el corto o mediano plazo. Por esto, un cambio de administración no debe significar un cambio dramático en la conducción del proceso hacia el desarrollo.

De lo que se trata para los gobernantes salientes es de apoyar a través de su equipo de gobierno a las autoridades que

resulten electas, para que sus programas de gobierno y planes de desarrollo reflejen claramente las prioridades de actuación que se requieren para avanzar en el progreso del territorio, teniendo en cuenta las dificultades y logros que ustedes mismos han enfrentado para alcanzar este mismo objetivo.

Con el ánimo de contribuir a este proceso de cambio entre una administración y otra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha una estrategia para sensibilizar a la ciudadanía sobre la necesidad de saber elegir bien y escoger líderes honestos, con capacidad de orientar a su departamento o municipio por senderos de bienestar y desarrollo. Así mismo, la estrategia busca sensibilizar y capacitar a los candidatos para que adquieran un mayor compromiso con su comunidad, hagan un manejo transparente de los recursos y presenten propuestas coherentes con la realidad y que sean viables de cumplir durante su mandato.

En este último año de su mandato, son muchos los retos que quedan por asumir, señores Gobernadores, y tenemos que actuar ya: previendo, conciliando y gastando bien.

Los invito a que continuemos trabajando juntos en esta cruzada por Colombia y por el mejor desarrollo de todas sus regiones.

Muchas gracias.