

XXX ASAMBLEA GENERAL DE GOBERNADORES. Medellín, 23 de febrero de 2001

“Sólo hay dos medios de hacer efectivo el gobierno, que son el empleo de la fuerza física o la intimidación, y el del poder moral que llamamos autoridad. Aquella, que obra de un modo inmediato sobre el cuerpo e indirectamente sobre el espíritu, degrada al primero y mata en el segundo toda elevación de sentimientos y de ideas: se llama tiranía; y éste, que obra desde luego sobre el alma e indirectamente sobre el cuerpo, estimulando a la virtud, creando el honor y ennobleciendo las aspiraciones, da por resultado la mejora, no solo del hombre moral sino también la del hombre físico: tal es el régimen de la libertad. En la lucha material sucumbe necesariamente la autoridad y triunfa la intimidación; mas en la lucha de la inteligencia, la victoria es siempre del poder moral”.

He querido iniciar mi intervención ante ustedes, señores Gobernadores, en esta primera cumbre de mandatarios seccionales del Siglo XXI, -y la primera que los reúne después de su posesión-, recordando las palabras de un pensador que alumbró con sus ideas el sendero ético y filosófico de la Colombia del siglo XIX: Sergio Arboleda.

Y he recurrido a esta cita porque ella ilustra, mejor que cualquier otra, la disyuntiva que se presenta muchas veces ante el gobernante, -y que resulta tan actual en la compleja situación que pasa nuestro país-, cuando debe escoger entre la fuerza física y el poder moral; entre la intimidación y la autoridad.

Para ustedes y para todo el país resulta claro que mi opción, como Presidente de los colombianos, ha sido la de ejercer, por sobre todos los obstáculos, una autoridad basada en el poder moral y no en la intimidación.

Esta premisa es el sustento del proceso de paz que hoy ha revivido con más fuerza y determinación que nunca, gracias a la persistencia de nuestro intento y al respaldo amplio y generoso que he recibido de las fuerzas políticas y sociales del país, así como de infinidad de ciudadanos del común, de todas las regiones de Colombia, que de alguna manera me han hecho llegar su voz de aliento y su apoyo ante los últimos desarrollos.

Estamos dialogando porque creemos en el poder de la inteligencia sobre las soluciones de fuerza y porque estamos convencidos de que la violencia sólo genera más violencia y que, como bien dijo Gandhi, si todos los hombres aplicáramos la doctrina del “ojo por ojo” lo único que conseguiríamos sería una

humanidad de ciegos. Una paz como la que queremos, justa y duradera, tiene que alcanzarse por medios igualmente pacíficos.

Por supuesto, esto no significa –ustedes lo saben muy bien- que el Estado renuncie al uso legítimo de la fuerza cuando grupos o personas atentan contra la vida, salud o bienestar de los colombianos. Para eso están constituidas las Fuerzas Armadas de nuestra institucionalidad, y todos tenemos que sentirnos respaldados y protegidos por ellas.

Como les expuse en nuestro último encuentro, siendo ustedes aún gobernadores electos, el proceso de fortalecimiento de la Fuerza Pública que ha adelantado mi gobierno no tiene precedentes, y se enmarca dentro de todo el proceso de fortalecimiento de nuestras instituciones republicanas.

La ambiciosa meta de duplicar nuestro número de soldados, -en la cual llevamos avanzado ya un 50% del objetivo-, de cuadruplicar nuestra capacidad de aerotransportación y de profesionalizar y capacitar cada vez más a nuestras Fuerzas Armadas forma parte de nuestro proyecto de nación, un proyecto en el que ustedes, señores Gobernadores, tienen mucho que ver.

Sé que ustedes, con razón, con el dolor de contemplar la violencia ejercida contra la gente de sus departamentos, quieren trabajar por la paz de sus regiones. Yo los invito a que, sin fragmentar la orientación de este proceso, que por disposición de la Constitución y la ley, debe estar en cabeza del Gobierno Nacional, me acompañen en él, aportando la información que poseen de primera mano, su mejor conocimiento de la realidad local y su propia experiencia en el manejo de sus comunidades.

Un punto de encuentro entre ustedes y el Gobierno Nacional, para la colaboración armónica en procura de la paz, bien puede ser una Comisión de Orden Público y Seguridad, convocada por el Ministro del Interior, a la cual concurrieran, por ejemplo, cinco gobernadores representativos de las regiones del país y particularmente de los departamentos que sean escenario de los diálogos de paz. En esta Comisión que hoy les propongo podremos realizar el acopio de información relevante para las políticas de orden público y el proceso de paz, así como la discusión de iniciativas regionales para consideración del Gobierno Nacional.

Yo creo que con un sistema de participación como éste podremos combinar la responsabilidad del Presidente de la

República dirigir el proceso de paz con la participación y aportes, siempre convenientes, de los mandatarios seccionales.

Apreciados señores Gobernadores:

En sólo tres meses ésta es la tercera vez que tengo la grata oportunidad de encontrarme con ustedes, si bien ésta es la primera oportunidad en que lo hacemos después de su posesión.

Esto demuestra la importancia que concedo al contacto directo con los mandatarios seccionales, quienes han tenido también, a través de todos estos encuentros, la posibilidad de recibir de los más altos funcionarios del Gobierno Nacional una inducción sobre la mejor forma en que podemos coordinar nuestras acciones y políticas para que sean, como la paz, una sola política nacional.

Estamos próximos a celebrar los 10 años de la Constitución de 1991, una carta de navegación del país que definió un modelo de república unitaria y descentralizada, y que incrementó el ámbito de competencias de los departamentos y municipios, aumentando las transferencias, abriendo nuevas formas de participación popular –como la elección popular de

gobernadores- y redefiniendo el papel del departamento dentro del nuevo modelo de nación.

Fue así como se llegó al entendimiento de que al departamento le correspondía la misión de canalizar la política de la Nación hacia los municipios y de servir como vía de comunicación y de gestión entre éstos y aquella.

Pero los hechos no siempre reflejan con fidelidad las buenas intenciones del legislador, -en este caso del constituyente-, y hemos visto en esta última década que el departamento, por diversas circunstancias, no ha podido cumplir a cabalidad con el papel que le fue encomendado por la Constitución.

Existen tensiones y duplicidad de funciones entre los departamentos y los municipios, y entre los departamentos y la Nación. Por ejemplo, en muchos casos los departamentos han asumido funciones de ejecutores directos de programas y proyectos, con lo cual se desdibuja su papel institucional, al convertirse en una especie de “grandes municipios”.

Somos conscientes de que parte de este problema obedece a una laguna institucional que se manifiesta en una falta de precisión de las competencias que deben estar a cargo de cada

nivel de gobierno, y por eso hemos puesto toda la prioridad en la preparación del proyecto de Ley orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual servirá esencialmente para definir y precisar ese modelo de nación descentralizada que plantearon los constituyentes del 91.

Para la preparación de este proyecto crucial, que esperamos presentar este semestre al Congreso, hemos contado con la participación de los mismos legisladores, de las entidades territoriales, de los indígenas, de las minorías étnicas y de otros grupos de la sociedad civil.

Yo estoy seguro de que esta norma, gracias a su amplio debate y cuidadosa preparación, nos permitirá tener una mayor claridad sobre el papel que corresponde jugar a los diversos niveles de gobierno, facilitando que el departamento asuma un rol más importante dentro de la organización del Estado y se convierta en un verdadero intermediario entre la Nación y los municipios, como el canal regular de coordinación y comunicación de éstos con el Gobierno Nacional

Apreciados señores Gobernadores:

Sabemos muy bien de la difícil situación fiscal y de la crisis de endeudamiento por la que atraviesan muchos departamentos del país. Este es un asunto que ha estado a la cabeza de las preocupaciones de mi Gobierno desde el mismo momento de mi posesión, y sobre el cual hemos avanzado con medidas concretas y efectivas, que, si bien no pueden obrar el milagro de una recuperación inmediata, sí sientan las bases de una recuperación integral de las finanzas departamentales.

En suma: a pesar de la compleja situación fiscal de los departamentos, las herramientas con las que hoy cuentan estos, -en virtud de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, y de la disciplina fiscal que están adquiriendo-, marcan una gran diferencia entre la situación de hoy y la que existía hace dos años.

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 recientemente sancionada Ley de Juegos de Suerte y Azar.

Para el presente año, podríamos señalar que, sin esta última ley, sería muy difícil aproximarnos al mercado real del juego, que está por el orden de por lo menos 3 billones de pesos y lograr que

éste transfiera a los departamentos las rentas debidas en su totalidad, fortaleciendo el sistema de salud en cada uno de ellos. Con la nueva ley de régimen propio de juegos de suerte y azar, las transferencias esperadas deben duplicar las actuales, es decir, aspiramos a lograr el medio billón de pesos para el primer año. A esta suma hay que agregarle lo que va a producir el juego del loto, que, de acuerdo con las estimaciones más prudentes, puede transferirle al sector salud más de dos billones de pesos en los próximos 10 años.

A pesar de estas proyecciones, persisten los escépticos sobre la bondad de esta ley para las finanzas regionales. Yo los invito a que confrontemos cifras dentro de un año y veamos, con resultados, si los juegos de suerte y azar han incrementado o no, sustancialmente, su aporte a la salud de sus departamentos. Yo estoy seguro de que, por fortuna para todos, el resultado será muy positivo.

Ahora bien: Para optimizar el recaudo de recursos fiscales por parte de los departamentos, generando mayores ingresos de libre destinación para los mismos, estamos preparando un proyecto de Reforma Tributaria Territorial, el cual esperamos concertar con ustedes, para simplificar y ordenar los tributos territoriales. Más que un simple incremento de tarifas, queremos trabajar con

ustedes en ampliar la base tributaria, reducir las exenciones y combatir la evasión, la elusión y el contrabando.

También pensamos en el futuro de las pensiones a cargo de los departamentos 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 mismo del endeudamiento, mediante la Ley de Intervención Económica facilitamos los acuerdos de los departamentos con sus acreedores bajo circunstancias favorables, de tal manera que, sin la presión de embargos y procesos judiciales puedan establecer términos razonables de refinanciación de las deudas. Ya siete departamentos se han acogido a este procedimiento, que busca encarar con realismo la terrible herencia de endeudamiento que han recibido ustedes, los gobernadores de Colombia.

Todos de alguna manera estamos pagando los platos rotos de una fiesta en la que no participamos. Pero nuestro deber es hacerlo con decisión y prontitud, con la responsabilidad de un buen padre de familia que sabe que no puede dejar a los suyos a la deriva en una difícil situación económica.

Pero hemos hecho aún más para coadyuvar en la solución del problema de la deuda departamental:

El Ministerio de Hacienda tiene un programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales, que ha sido un respaldo concreto a aquellas entidades que se comprometieron con procesos de ajuste fiscal y de reorganización administrativa.

Por otra parte, en la reforma tributaria se aprobó un artículo que permite que parte de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera –FAEP- se utilicen para pagar deuda de las entidades territoriales que, a pesar de hacer significativos esfuerzos, continúen con problemas de endeudamiento. Esta es una medida que reglamentaremos de forma que se determinen de forma clara los límites del uso de estos recursos.

Además, en la Ley 617 de 2000 de Ajuste Fiscal Territorial se autorizó al Gobierno Nacional para que avale con garantías de hasta el 100% los créditos otorgados por las entidades financieras a los departamentos para financiar programas de saneamiento fiscal y hasta en un 40% las deudas que sean refinanciadas.

Todas estas herramientas existen, están ahí para ser usadas por los departamentos y tienen por qué ser un motivo de alivio para la situación actual, si son bien entendidas y aprovechadas. Ahí están los mayores ingresos por la sobretasa y por los juegos de suerte y azar; ahí está la Ley 550; ahí está el Fonpet; ahí está el Programa de Apoyo del Ministerio de Hacienda; ahí está la posibilidad de utilizar los recursos del FAEP o de tener el aval del Gobierno Nacional para solicitar créditos o refinanciaciones. Todos estos son instrumentos que antes no existían y que hemos creado para ustedes, pensando únicamente en aliviar la situación de los departamentos y municipios de Colombia.

Amigos Gobernadores:

Así como pensamos en incrementar sus ingresos y en abrir soluciones al problema de la deuda, tenemos que entender también la necesidad de ajustarnos todos a la actual situación fiscal, reduciendo nuestros gastos para que no se vuelva a presentar la situación que ahora estamos sorteando.

En ese sentido, a ustedes les ha correspondido obrar dentro del marco de la nueva Ley de Ajuste Fiscal Territorial, que ata el nivel de los gastos de funcionamiento a la disponibilidad de recursos de libre destinación, de forma que nunca más las entidades

territoriales gasten en burocracia y gestión administrativa más de lo que reciben por rentas propias. Todo ajuste es doloroso, pero es muy importante realizarlo a tiempo para no sufrir las consecuencias de seguir gastando recursos que no existen. Lo que estamos pidiendo, señores gobernadores, es un gesto de realismo y de responsabilidad.

Pero como el ajuste debe ser para todos, el Gobierno Nacional ha planteado igualmente en el Acto Legislativo que cursa en el Congreso para la reforma al régimen de transferencias una norma que limite el crecimiento de sus gastos de funcionamiento, generando en todos los niveles una conducta pública que equilibre los egresos con los ingresos.

Nuestro deber como gobernantes, como dije en una cumbre del año pasado, recordando una frase de José María Samper, es “prever, conciliar y gastar bien”. Hoy por hoy, este último ingrediente del gasto responsable y austero es especialmente significativo para que no repitamos los errores del pasado.

Y valga la oportunidad para referirme nuevamente al proyecto de reforma al régimen de transferencias territoriales, que hemos explicado exhaustivamente en las diversas reuniones, pero cuyo

debate y entendimiento por parte de ustedes, señores gobernadores, es de la mayor importancia.

Este proyecto garantiza un crecimiento real y estable de los ingresos de las regiones, permitiendo al mismo tiempo un saneamiento de las finanzas nacionales. Con la creación del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales y las fórmulas a aplicarse durante los próximos siete años, estamos buscando una profundización de la descentralización, haciendo a los departamentos menos dependientes de las oscilaciones anuales de los ingresos nacionales, y estamos garantizando, al mismo tiempo, que las transferencias a los departamentos siempre se incrementen por encima de la inflación.

Es un error insistir, -como infortunadamente algunos siguen haciéndolo-, en la tesis de que este proyecto constituye un perjuicio para los ingresos de los departamentos. Por el contrario, los estamos garantizando, con un sistema siempre creciente en términos reales, de forma que no vuelvan a verse resentidos por fenómenos de recesión como el ocurrido el año antepasado, cuando las transferencias disminuyeron en la misma proporción en que disminuyeron los ingresos de la Nación.

Yo los convoco, señores Gobernadores, a que estudien con detenimiento y objetividad este proyecto, y a que analicen su necesidad y conveniencia, con visión de Estado y con criterio de solidaridad nacional.

Señores Gobernadores de Colombia:

Parte de nuestra responsabilidad ante nuestros conciudadanos es permitir que estos participen en las decisiones que afectan su propio futuro. Como ustedes saben, éste es el propósito del programa “Empresa Colombia”, que busca vincular, mediante procedimientos específicos y con todo el apoyo del Gobierno Nacional, a las comunidades a la propuesta, priorización y presentación de los diversos proyectos de inversión.

He dicho, e insisto, que este programa no pretende reemplazar las funciones de los gobernadores, sino que busca apoyarlos y asesorarlos en el trámite de las soluciones más urgentes de sus regiones. “Empresa Colombia” no quiere actuar a espaldas de los gobernadores, sino con los gobernadores, para que así obtengamos los mejores resultados de coordinación y eficiencia.

En sólo medio año de funcionamiento de este programa, se han realizado ya procesos de priorización y suscripción de Pactos

Ciudadanos en 28 departamentos y en los municipios de la Zona de Distensión. Se priorizaron 800 proyectos inscritos en el Fondo Nacional de Regalías por un valor total de 345 mil millones de pesos, y se presentaron 847 nuevas iniciativas de inversión. Hoy podemos ver con satisfacción cómo la Comisión Nacional de Regalía ya aprobó el año anterior 251 proyectos presentados a través de la estrategia de Empresa Colombia por un valor de 116 mil millones de pesos. ¡Son 116 mil millones que se invertirán en los proyectos que más interesan a las comunidades que los priorizaron!

Para vincularlos a ustedes y para explicarles mejor esta estrategia, estamos llevando a cabo por todo el país el Taller de información de Empresa Colombia a Gobernadores y Alcaldes, que ya se ha realizado en 10 departamentos y que pronto se llevará a los restantes. Los invito, señores Gobernadores, a que participen en ellos y estudien, con desprevención y sentido de comunidad, la mejor forma de participar en este proyecto de nación.

Apreciados amigos:

Quiero, finalmente, aprovechar esta propicia oportunidad de encontrarme con ustedes para presentarles las herramientas de

la nueva Colombia que ustedes y yo estamos construyendo: Las Herramientas para la Paz.

Las políticas sociales más que políticas abstractas tienen rostro y nombre propio: el de todos y cada uno de los colombianos que pueden beneficiarse de ellas. Por eso, permítanme evocar una imagen que debería multiplicarse en todas las regiones de nuestra patria: la de Flor Marina Martínez, una humilde mujer de Chiquinquirá, quien el pasado domingo se vistió con su mejor blusa, el único pañolón que tiene y sus zapatos nuevos, empacó cuidadosamente en una bolsa plástica los certificados de estudios y los de talla y peso de sus tres pequeños de 6, 9 y 12 años. Con el corazón lleno de esperanza y fe caminó un largo trecho y se dirigió a la plaza principal, con un paso cada vez más acelerado. No era para menos: ese día a su pueblo llegaba “Familias en acción”, un programa por el que siento un especial afecto, porque nos permite premiar con apoyo económico directo el buen comportamiento de las madres con sus hijos.

La alegría de mujeres como Flor Marina se ha repetido en otros municipios del país a los que ya han llegado nuestros funcionarios de “Familias en Acción”, cuyos beneficios alcanzarán a 380 mil familias y un millón de niños. Pero no será éste el único motivo de entusiasmo, porque también están comenzando a dar

frutos los otros 7 programas que constituyen la acción social del Plan Colombia.

Señores gobernadores: Hoy les presento estas herramientas para que las hagan propias y las pongan al servicio de su gente, aprovechando su autoridad y poder de convocatoria en sus respectivas regiones.

Los recursos están listos, y, en la medida en que aunemos esfuerzos, llegarán a quienes más los necesitan. Esta empresa es de todos y para todos. Por eso, al tiempo que el Gobierno Nacional invertirá en ella con generosidad, espera otro tanto de ustedes para que los programas lleguen a la mayor cantidad de colombianos. Aún en los casos en que nosotros aportemos todos los recursos, como ocurre en el programa de “Familias en Acción”, a ustedes les competará responderles a las madres, quienes, para poder recibir los subsidios, deben matricularlos en la escuela y procurar que reciban atención médica mínima.

Hablemos muy brevemente sobre las “Herramientas” que hemos diseñado y puesto en marcha:

Además de **“Familias en acción”**, que entregará subsidios a las madres del nivel 1 inscritas en el Sisbén, tenemos **“Empleo en**

acción”, que busca generar ocupación transitoria a través de proyectos de infraestructura en los estrados uno y dos, tales como redes de acueducto y alcantarillado, construcción de andenes, parques, vías peatonales, construcción de escuelas, salones comunales, guarderías y, en general, obras de beneficio para habitantes de barrios de los estratos mencionados. Esta iniciativa es de las que mayor compromiso de los mandatarios regionales y locales requiere, ya que los proponentes podrán ser los departamentos, los municipios, las comunidades u organizaciones sin ánimo de lucro y las ONG.

También tenemos el programa “**Jóvenes en acción**”, que busca capacitar a colombianos en edades comprendidas entre los 18 y 25 años en oficios semicalificados. Aquí también los invito a que ustedes, gobernadores, sensibilicen y respalden a los empresarios que quieran participar en esta estrategia, además de que promuevan la cedulaación y la inscripción en el Sisbén de los jóvenes que tienen requisitos para ello. La idea es que estos jóvenes sean instruidos por entidades capacitadoras durante tres meses, para que en los tres meses siguientes puedan hacer su práctica laboral en una empresa. Durante el tiempo que dure el proceso el gobierno entregará al joven un aporte económico de transporte y un seguro de vida.

Nuestro empeño en cada iniciativa de esta Caja de Herramientas para la Paz, es la de lograr el bienestar de las clases menos favorecidas. Por eso nuestro cuarto programa, “**Vías para la paz**”, mejorará la infraestructura vial primaria, secundaria, terciara y fluvial de las zonas más afectadas por la violencia. Sé, porque conozco y recorro a mi país, del drama que significa para muchos campesinos sacar el producto de sus cosechas y no tener cómo transportarlas; sé también del dolor y la angustia de muchas madres, como Flor Marina Martínez, cuando no pueden llevar a sus hijos enfermos a un hospital porque la falta de vías en sus veredas no les permite salir ni siquiera en casos de suma gravedad. Qué bueno poder decirles que algunos de los contratos para repavimentar y rediseñar vías ya están en marcha o comienzan en el próximo mes, como es el caso de las vías Mocoa-Pitalito, Quibdo-Yutó, Vélez-Landázuri y Fuente de Oro-San José del Guaviare.

Otra herramienta es “**Campo en acción**”, una iniciativa que beneficiará a pequeños y medianos productores agropecuarios. Este programa busca incentivar la realización de proyectos productivos agropecuarios para generar en el mediano y largo plazo posibilidades de desarrollo económico y social sostenible. Ustedes mismos pueden ayudarnos a identificar proyectos que

sean técnicamente viables y comerciales, y asumir parte de la financiación de los mismos,

También estamos adelantando el programa de “**Derechos Humanos**”, a través del cual fomentaremos la cultura por su respeto, protección y garantía, así como por la aplicación el Derecho Internacional Humanitario.

Una séptima herramienta es la de “**Atención Humanitaria**”, mediante la cual buscamos fortalecer la capacidad de respuesta del estado colombiano, especialmente a través de la Red de Solidaridad Social, para atender emergencias ocasionadas por el fenómeno del desplazamiento. Aquí es muy importante la coordinación entre la Red y los gobernadores para integrar y activar los Comités Departamentales para la Atención a la Población Desplazada.

Finalmente, tenemos el programa de “**Transparencia y Convivencia**”, que garantiza que todos los demás se cumplan con eficiencia y sin corrupción. A través suyo, velaremos por la buena gestión gubernamental, asegurando la capacidad de ejecución y la transparencia en la asignación de los recursos públicos. Para generar paz y convivencia, también legalizaremos

la propiedad de baldíos asociados con la erradicación de cultivos ilícitos.

¡Estas son las herramientas para la paz, señores Gobernadores!
¡Son suyas y de todos los colombianos, para que se apropien de ellas y las pongamos a funcionar por el bien del país!

Señores Gobernadores:

Quisiera finalizar diciéndoles algo, de gobernante a gobernantes, basado en la experiencia que proporcionan más de dos años y medio al frente del Gobierno Nacional, sabiendo que a ustedes, en cambio, les quedan por delante casi tres años para llevar a cabo su obra de gobierno en beneficio de sus regiones:

Nuestro primer deber para con nuestra gente es obrar con responsabilidad, pensando en el largo plazo, en el futuro y en las consecuencias de nuestros actos.

Como bien decía el moralista francés Jean de la Bruyère, “no pensar más que en sí mismo y en el presente es, en la política, una fuente de error”.

Así los presionen las circunstancias, la opinión pública o las críticas fáciles de quienes contemplan los toros desde la barrera, los invito a obrar con grandeza para que el día de mañana miren hacia atrás y comprueben con satisfacción –como espero hacerlo yo- que sólo se dejaron guiar por la decisión de acertar, de servir y de hacer lo correcto.

Muchas gracias