

PROPUESTA PARA RESCATAR INGRESOS DEPARTAMENTALES

*Discurso del presidente Andrés Pastrana Arango,
en la Asamblea General de Gobernadores.*

Popayán, 20 de octubre de 1998.

Nos ha correspondido, a ustedes y a mí, conducir, o gobernar en su significado original, a nuestra Patria por uno de los trayectos más tortuosos y de su ya larga historia.

Yo he asumido mi responsabilidad con inquebrantable decisión, ya que, dependiendo de la manera en que enfrentamos las dificultades que nos acechan, podremos lograr el tan anhelado camino de la paz, que corre paralelo al del crecimiento y del empleo. Estoy seguro de que ustedes también están dispuestos a cargar sobre sus hombros con la difícil tarea que les ha correspondido, y de la misma manera: con fe y entusiasmo. De tal forma podremos juntos despejar el futuro que nuestra Patria merece.

Estamos reunidos en la ciudad que fuera la cuna de uno de los grandes colombianos del siglo XIX: don Tomás Cipriano de Mosquera, quien hace 135 años estuviera a la cabeza de la convención de Rionegro, la cual culminaría en la famosa constitución federal del mismo nombre. Los federalistas creían tener derecho a implantar su propia forma de gobierno, en tanto que los centralistas veían con preocupación los peligros que un federalismo mal concebido podría acarrearle a la unidad nacional, y que tendría como consecuencia el debilitamiento económico de todos los departamentos, en ese entonces recién llamados Estados.

Desde la siempre sabia perspectiva histórica, debemos reconocer que las dos partes en conflicto tenían sus dosis de razón. Es indudable que la geografía colombiana y la dispersión de la población hacían imposible, y todavía hoy hacen difícil, un manejo coherente y orgánico desde el centro.

Colombia, hay que reconocerlo, era y sigue siendo un país diverso en razas, mezclas y culturas. Un país que luego de casi dos siglos de existencia se encuentra inmerso en la era de la globalización y modernización de las comunicaciones, y que sin embargo, aún posee territorios de frontera, indómitos y difíciles.

Hoy, con un pie ya puesto en el tercer milenio, nuestro país aún lucha por encontrar ese modelo de Estado, aquella estructura político-administrativa que nos permita a todos vivir en paz y lograr un desarrollo que se traduzca en el mejoramiento de la calidad de vida para todos.

Este, amigos gobernadores, es posiblemente el principal reto al que nos vemos enfrentados.

El alivio de las tensiones económicas y políticas será el resultado del éxito que obtengamos en el diseño y ejecución de esa nueva estructura. Y créanme que el país se encuentra en la senda correcta. Primero, con la elección popular de alcaldes. Luego, con la Constitución de 1991, que no sólo reconoció en su texto la autonomía de las entidades territoriales, sino que la llevó a la práctica descentralizando la mitad de los recursos de la Nación a través del situado fiscal y de la distribución de los recursos de las regalías petroleras y mineras. Recursos estos últimos que en la mayoría de los países pertenecen al nivel nacional. Finalmente, y como último paso importante, con la elección popular de gobernadores se ha seguido afinando el proceso de cambio de las estructuras.

Si hiciéramos un resumen del último cuarto de siglo, creo que podríamos afirmar que el país ha luchado a través de reformas Constitucionales y legales por abrir la política, descentralizar el gobierno, incrementar su eficiencia y posibilitar su transparencia.

La crisis fiscal que afronta la Nación guarda, en buena medida, una relación con la etapa de transición de este proceso de descentralización, en el cual sus actores políticos no han logrado acoplar su accionar a las nuevas realidades.

El nivel nacional, por ejemplo, ya para 1999 habrá entregado más del 50 por ciento de sus ingresos a las regiones; bien por vía del situado fiscal y las transferencias, ya sea a través de las regalías o la inversión directa. Mientras tanto, el gobierno nacional debe cumplir con gigantescas erogaciones para mantener las funciones de defensa y policía. Igualmente para financiar la rama judicial, la Fiscalía, la Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría.

Apenas estas pocas entidades y las funciones que les he mencionado consumen el 80 por ciento de los gastos de funcionamiento de la Nación, gastos que a su vez equivalen al otro 50 por ciento de los ingresos totales del nivel nacional. Es decir, cincuenta por ciento para las regiones y el otro cincuenta para cumplir con estas mínimas funciones.

Basta la matemática más elemental para comprender por qué la Nación se encuentra en semejante crisis fiscal. En lugar de afrontar el problema, durante los últimos años hemos financiado con deuda pública interna y externa, no sólo la totalidad de la inversión pública, sino buena parte, y de manera creciente, de los gastos de funcionamiento. Más aún, el crecimiento de la deuda no ha hecho otra cosa que acentuar la crisis fiscal.

Mientras en 1991 no teníamos erogaciones por intereses, hoy por hoy, el endeudamiento de la Nación ha crecido hasta llegar a la suma de 34 billones de pesos que implican, en sólo pago de intereses, más del 20 por ciento de nuestros ingresos totales. No es por tanto difícil entender por qué el déficit del gobierno

central este año, antes del recorte efectuado por mi gobierno, superaba el 5 por ciento del PIB, suma casi equivalente a la mitad de los ingresos de la Nación.

Frente a esta penuria fiscal en la que toda la inversión pública debe financiarse con deuda, surgen las más variadas voces en contra del proceso de descentralización. He recibido más de una recomendación e incluso invitaciones directas a recentralizar los ingresos y reasumir las funciones de ustedes, gobernantes popularmente elegidos en sus regiones, porque, según ellos, los gobiernos locales y regionales han sucumbido a las presiones clientelistas y son incapaces de cumplir con las funciones que les han sido encomendadas.

Lo anterior constituiría un tremendo error histórico que nos impediría avanzar en la consolidación de este proceso de participación política. Proceso indispensable e ineludible si queremos consolidar la paz y la democracia.

La tendencia a fortalecer la concentración de poder en el centro aliviaría quizás, aunque sólo temporalmente, las presiones fiscales, pero echaría por la borda la oportunidad preciosa que tenemos de acomodar, por fin, nuestra estructura político administrativa a esa realidad nuestra tan rica en diversidad.

Ahora bien, tenemos que aceptar la legitimidad que en muchos casos tiene la crítica a los gobiernos regionales y locales. No hemos avanzado lo suficientemente rápido en el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de estas autoridades.

No sobra decir que en el último cuarto de siglo el problema de los gobiernos regionales se ha venido agravando debido a tres factores fundamentales: el rápido crecimiento de la población en general, el desbordamiento de la población urbana, y toda esa nueva y legítima aspiración de los colombianos a tener carreteras pavimentadas, escuelas, hospitales, vías alternas, acueductos y alcantarillados, electrificación y puentes; necesidades estas que inciden fuertemente en todos y cada uno de los municipios del país.

Para entrar a resolver el problema, debemos ante todo tener claro el modelo de descentralización que creó la Constitución del 91. De ella heredamos tres principales niveles de gobierno: primero, el nivel nacional, con recursos limitados derivados de una capacidad de tributación restringida por la propia Constitución, con costosas funciones de defensa y justicia a su cargo, más el peso de más de cien años de centralismo que son responsables de muchos equívocos: acostumbraron a los ciudadanos a suponer que el gobierno central debe -y tiene cómo- responder por todas las solicitudes y a todos los problemas.

Segundo, el nivel departamental, un nivel sin identidad definida, atrapado entre la fuerza de su propia historia regional y las restricciones que le impuso la Constitución para no confundir sus funciones con las de los gobiernos locales.

Finalmente, el nivel municipal, al cual la nueva Constitución no solamente cedió importantes recursos nacionales sino que le otorgó una sólida y bien diversificada estructura tributaria que muchos de ellos se resisten aún a aprovechar.

Cuando los gobiernos municipales se vuelven indiferentes frente a sus obligaciones, terminan acudiendo a la ayuda de las gobernaciones, o finalmente y de manera oportunista, llevando su problema a Bogotá para presionar una solución.

Mucho se ha especulado en esta crisis fiscal sobre los impuestos y los gastos nacionales. Sin embargo, la falta de estudio, profundidad y deseo de entender nos lleva a perder de vista el hecho de que buena parte de la solución a la crisis habrá de pasar por la revisión de los ingresos y los gastos regionales y locales. Máxime cuando la mitad de los dineros recaudados por la Nación, así sean provenientes de una nueva reforma tributaria, habrá de ser devuelta a los municipios y departamentos para sus gastos locales.

Por ello hemos presentado una reforma que busca fortalecer la tributación local introduciendo los elementos de administración que, como en el caso del autoavalúo y los cambios al impuesto de industria y comercio, le han permitido a Santafé de Bogotá fortalecer sus finanzas. La aplicación de la Ley 388, el fortalecimiento de la valorización y la sobretasa a la gasolina deberían redondear la necesaria estructura tributaria local para permitirle a los municipios, pero especialmente a las ciudades de mayor tamaño, afrontar sus propios problemas.

A su vez, los municipios de menor tamaño, cuya capacidad de ingresos es débil, requieren de una estructura más simplificada de gobierno. Muchos de ellos gastan en los honorarios de sus concejales aquello que recaudan por concepto del impuesto predial; con el agravante de haber sido recargados con obligaciones impuestas por Ley, tales como Umatas y contralorías y que en su mayoría no están en capacidad de pagar.

Además, debemos revisar el situado fiscal y las transferencias para hacer con ellas un verdadero esfuerzo redistributivo hacia los municipios y las regiones más débiles, evitando con ello la continuación de esta vía que se encarga de perpetuar las desigualdades entre las regiones.

En el caso de los departamentos, entendemos la urgencia de allegar recursos para fortalecer la infraestructura vial y energética; además de los ne-cesarios para fortalecer el cuidado del medio ambiente. Es claro que la forma desordenada en que se invierten los recursos del Fondo Nacional de Regalías ha fomentado la iniquidad y su desperdicio. Estamos dispuestos a ponerle orden al Fondo para beneficio de las obras y proyectos regionales. De igual manera vemos la necesidad de que un porcentaje de los recursos de la sobretasa a la gasolina vaya a los departamentos con el fin de atender la red secundaria.

Debemos reconocer, sin embargo, que los recursos asignados por la Constitución a los departamentos, especialmente en lo referente a la explotación de los monopolios de licores, loterías y juegos de azar no ha sido manejados con la eficacia requerida. Es hora de retomar con seriedad la discusión acerca de las licoreras y su manejo.

Así mismo, debemos reconocer que la tendencia actual en el mundo es a consumir menos licor y cigarrillos, pero cada vez más a gastar más en el juego. Mientras muchos otros países se han movido en la dirección correcta al explotar con eficacia el monopolio de los juegos de azar, Colombia aún desperdicia un gran porcentaje de recursos que podrían llegar a los departamentos y por su intermedio a la salud.

Debemos fijarnos como meta el rescate de estos ingresos departamentales, para lo cual se requiere de un trabajo conjunto que deje de lado pequeños intereses locales y que rinda en provecho de todos. Quizás haya llegado la hora de unir a los departamentos en torno a la explotación conjunta de estos monopolios, multiplicando sus ingresos y reduciendo sus gastos de operación. En este propósito y en el de combatir el contrabando de licores y cigarrillos tendrán el apoyo decidido del Gobierno Nacional.

No podemos caer en el facilísimo de crear nuevos impuestos difícilmente tolerables para nuestra golpeada economía, mientras no hagamos el esfuerzo de rescatar los que ya tenemos.

Otro grave problema para las finanzas públicas departamentales tiene que ver con los pasivos laborales, y esto se debe a que hoy no existen mecanismos efectivos para garantizar el reconocimiento de esta obligación. De acuerdo con estimativos preliminares del Ministerio de Hacienda, el monto del pasivo supera el 25% del PIBY puede ascender hasta el 40% del mismo. Por esta razón, resulta impostergable tomar medidas que eviten comprometer la viabilidad de las entidades deudoras.

Pero la solución a nuestros problemas, todos lo sabemos, no está solamente en conseguir nuevos ingresos. Las estadísticas comparativas internacionales nos dicen que Colombia está haciendo una labor adecuada en este frente, especialmente en lo que a los impuestos de renta e IVA se refiere.

El Gobierno, -el nacional, los departamentales y los municipales- cuestan mucho, no solamente porque no son eficientes sino porque están duplicando funciones. Como parte de un programa inmediato de acción debemos eliminar las funciones innecesarias y aquellas otras que ya están cumpliendo otros niveles de gobierno.

Debemos fusionar, consolidar divisiones y subdivisiones de gobierno y, de la misma manera en que le pedimos a nuestros compatriotas, debemos prescindir de los lujos que ya no nos podemos dar.

Debemos sacarnos de la cabeza, de una vez por todas, la idea de que la solución a cualquier problema consiste en la creación de una institución: que no hay deporte sin un ministerio o que no hay agricultura sin que exista una secretaria departamental o una UMATA en el municipio.

Basta mirar los tres niveles de gobierno para darnos cuenta que ninguno de ellos ha entendido en toda su dimensión el proceso descentralizador que estructuró la Constitución de 1991.

Con nuestro ejemplo desde el gobierno nacional, tendremos la oportunidad de señalar el derrotero del ahorro a los departamentos y a los municipios. Yo les propongo a ustedes señores gobernadores, ya través de ustedes a los alcaldes en los municipios, que entre todos nosotros, gobiernos y entidades locales, logremos la solvencia económica, partiendo del ejemplo que está dando el propio Presidente de la República y su gabinete.

Señores gobernadores, no quiero dejar pasar por alto esta oportunidad sin condenar enérgicamente los hechos ocurridos en Machuca, departamento de Antioquia. El Eln es responsable de lo ocurrido no sólo porque realizó este acto sin tener en cuenta que se trataba de un poliducto que transportaba combustible altamente volátil, sino sobre todo por no tener la más mínima consideración al realizar el hecho a escasa distancia de una zona poblada.

En este sentido rechazo las acusaciones formuladas contra el Ejército y hago un llamado enfático para que en desarrollo del diálogo con los grupos guerrilleros se avance pronto en la consecución de acuerdos que signifiquen hechos de paz. Para evitar que los acontecimientos que hoy lamentamos vuelvan a ocurrir es necesario que en poco tiempo se logren avances concretos en temas como la plena aplicación de las normas humanitarias.

Quiero reiterarles la necesidad de que continuemos con la tarea de buscar la paz, trabajando de una manera coordinada. Si el Gobierno insiste en que su deber constitucional y legal, es dirigir todo proceso de diálogo y negociación con las organizaciones alzadas en armas, es porque está convencido que ésta es la única manera de lograr compromisos y avances serios.

Deseo agradecer el apoyo brindado por ustedes el pasado 29 de septiembre, cuando reafirmaron su compromiso con la paz, al mismo tiempo que convocaron a las fuerzas políticas para que, mediante la reforma constitucional, el Presidente pudiera contar con facultades extraordinarias necesarias para adelantar el proceso de diálogo con las organizaciones guerrilleras.

En el día de ayer regresé de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la que Colombia obtuvo el apoyo incondicional de todos los países para el proceso de paz que iniciamos. La comunidad internacional observa con gran interés estos esfuerzos y está dispuesta a ofrecer su ayuda para que Colombia logre la reconciliación que tanto anhelamos. Así mismo, entiende que

conseguir la paz será fundamental para avanzar en la lucha contra el problema mundial de la droga.

Dentro de este esfuerzo el Gobierno continuará con los compromisos internacionales de cooperación relacionados con la erradicación de cultivos ilícitos, los cuales considero que han sido eficaces. Sin embargo, mi propósito es que este objetivo vaya acompañado de un programa de sustitución de cultivos, sin precedentes, que ofrezca una solución definitiva a este problema.

En este esfuerzo quiero comprometer a todos los Gobernadores para que me acompañen, pues más allá de constituirse en un compromiso internacional, obedece a la convicción moral de que nuestro país no puede encontrar en el narcotráfico la base para su crecimiento económico.

Con la apertura económica abandonamos más de 700.000 mil hectáreas en el campo en cultivos transitorios como trigo, soya, algodón, sorgo y maíz que no han sido reemplazados. La reconversión agrícola que esperábamos se ha dado apenas lentamente debido a que por ser un país de trópico. Colombia posee ventajas comparativas en cultivos permanentes que requieren una gran inversión inicial y además obligan a un período improductivo de varios años. La falta de capital para afrontar esta nueva agricultura por parte de nuestros campesinos los ha dejado sin empleo y con pocas posibilidades de subsistir. El abandono del campo ha sido pues el caldo de cultivo donde se ha fortalecido la guerrilla y los cultivos ilícitos.

Acelerar la reconversión de la agricultura a través de los cultivos permanentes tales como palma africana, caucho, maderables, frutales o incluso la ganadería de leche, es una estrategia que busca combatir las causas estructurales del conflicto y permitir a la vez el reemplazo de los cultivos ilícitos por actividades rentables o empleo rural. En la medida en que hagamos que el trabajo retome a nuestros campos habremos avanzado en combatir la violencia y el narcotráfico.

La vitalidad de nuestro país se nutre en parte de la vitalidad de nuestras instituciones. Por eso resulta sorprendente para el país que personas que fueron elegidas por voto popular y han tenido en sus manos la conducción del Estado, sugieran a menos de tres meses de iniciado el gobierno, que este no podrá terminar el mandato de cambio para el cual fue elegido por el pueblo con la votación más grande del país.

Ese mandato es sagrado y lo cumpliré sin vacilaciones hasta su plena culminación.

En estos momentos, lo que se requiere es la unión generosa de todos los Colombianos para sacar adelante al país y no fomentar con expresiones de mal augurio un negativismo pernicioso. Todos sin distinción debemos contribuir para lograr la paz y la recuperación económica que nos permita una mayor justicia social.

Tenemos por delante el enorme reto de asegurar que la descentralización funcione y que la participación comunitaria y el fortalecimiento político de la Nación terminen apuntalando la paz. No dejemos que los enemigos de este proceso nos lleven a recorrer el camino, en apariencia más fácil, de la recentralización de la autoridad, motivada en la necesidad de centralizar recursos, a riesgo de que descubramos cuando ya sea tarde que por ello sacrificamos la convivencia y nuestras libertades.

Hagamos una pausa en el camino y dediquemos nuestros mejores esfuerzos a fortalecer nuestras libertades y derechos individuales al interior de las comunidades en donde vivimos.