

LA LEY 60 Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

Por: GERMAN MEJIA DAGER*

La ley 60 de 1993 establece unos mecanismos técnicos de asignación y transferencias de recursos, que conllevan a unos niveles óptimos de inversión tanto para la nación como para los entes territoriales.

Esta ley se fundamentó bajo cuatro aspectos basados en el proceso de descentralización como la ley 12 de 1986 y los decretos-ley 077-081 de 1987, la distribución de competencias de los entes territoriales (municipio), el situado fiscal y la participación ciudadana a nivel municipal para la inversión.

El proceso de descentralización a partir de la ley 17 de 1986 discutió durante diez años estas estrategias, con la propuesta de una constituyente por parte del presidente López Michelsen y solamente se dió su primer paso con la aprobación en 1986 de la ley 12, que permitió la transferencia de parte de los recaudos del impuesto nacional al valor agregado a los tesoros municipales. Después, los decretos 077 al 081 de 1987 -actualmente reformados- fueron normas que impusieron aceleradamente la consecución de

las metas recomendadas por las dos principales misiones fiscales de la presente década:

1. La misión de finanzas intergubernamentales.
2. La comisión del gasto público.

Estas dos misiones, fruto de una inspiración más dogmática que práctica, descuidaron o ignoraron la valoración de la acumulación de experiencias administrativas y la necesidad inevitable de programar y simular la transición de una situación administrativa a otra, la conveniencia de transferir conocimientos administrativos de la nación a los municipios, la lentitud de adecuación de los aparatos y las operaciones administrativas y la resistencia proverbial de la burocracia al cambio, la desigualdad administrativa e institucional del país, en fin, la capacidad de los niveles descentralizados de absorber las nuevas funciones a ellos encomendadas. Los decretos 077 al 081 de 1987 señalan asesoría técnica y orientación financiera en la financiación del desarrollo municipal, específicamente en la cofinanciación de proyectos

con PNR, DRI y Caminos Vecinales. Aparte de mirar la financiación del desarrollo de cualquier entidad territorial, debe partir de la facultad que tiene ese ente de intervenir en principio con los propios recursos con que cuenta y después en su capacidad de endeudamiento. Esto hace que busque más formas de inversión concurrendo con otros niveles territoriales como son nación y departamentos, dado que cada nivel de esos tiene su propia vocación institucional, lo que les da una competencia en el gasto público en general.

El gobierno para complementar la ejecución de este proceso de descentralización tuvo la iniciativa de crear la Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER porque el centralismo fiscal, la débil representación política y la inexistencia de una autonomía administrativa, convertían al municipio en un ente débil, incapaz de satisfacer las necesidades básicas de su población, situación de la cual surge la necesidad de consolidar una estructura centralista que permita generar un proceso de desarrollo autosostenido.

El Gobierno para complementar la ejecución del Proceso de Descentralización tuvo la iniciativa de crear la financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), porque el Centralismo Fiscal, la débil representación política y la inexistencia de una autonomía administrativa, convertía al municipio en un ente débil, incapaz de satisfacer las necesidades básicas de su población, situación de la cual surge la necesidad de consolidar una estructura centralista que permita generar un proceso de desarrollo autosostenido.

Todo este proceso de reglamentación de recursos por parte de los municipios quedó en el papel, ya que la mayoría de los municipios no han podido ejecutar sus obras prioritarias debido a que el nivel de ingresos corrientes no alcanza a copar los niveles de endeudamiento del municipio, no permitiéndole ejecutar programas de desarrollo. En la distribución de competencias, en la ley 12 de 1986, en alguno de sus apartes se describe que la distribución de competencias por parte de las entidades e instituciones estatales, enmarcándolas dentro del nuevo ordenamiento constitucional y dándole prioridad a aquella gestión que permita el desarrollo social a partir de la autogestión de una comunidad.

Uno de los apartes fundamentales y de mayor importancia de la distribución de competencias se refiere a que una entidad territorial para ejecutar sus proyectos y recursos, y además, para ejercer sus competencias con las ONGS (Organización no Gubernamentales) debe servirse de la utilización de convenios que permitan desarrollar obras de beneficio común, principalmente, en salud, educación, agua potable y saneamiento básico. De esta manera se complementa el desarrollo a través de la participación comunitaria, donde el proceso de gobierno pasa de una democracia

representativa a una democracia participativa.

Con relación al situado fiscal, el proyecto del gobierno presenta un tratamiento excesivamente complicado en la distribución y aplicación del situado fiscal para salud y educación, con el fin de hacer más transparente su manejo en donde habría que simplificar su distribución entre las entidades territoriales, haciendo más cómodo el proceso de transición entre lo que existe y la aplicación de criterios sustanciales, que buscan darle prioridad a los sectores de educación, salud y saneamiento básico, deportes, cultura y recreación. Pero para hacer esta transferencia y distribución de recursos hay que realizar una serie de ajustes de diferentes órdenes en la estructuras administrativas de los departamentos, distritos y municipios. La Constitución Nacional define el situado fiscal como un porcentaje de los ingresos corrientes, la base de este cálculo son los ingresos tributarios y no tributarios menos el Fondo Nacional de regalías (Hoy en día, ya no se incluye) menos el 3% del IVA de acuerdo a la ley 6 de 1992 que además incluye rentas de determinación específica.

Lo más importante del nuevo situado fiscal es la redefinición cualitativa en la cesión de los recursos que se manejan en forma descentraliza-

Con la Ley 60 de 1993 se reglamenta la distribución de competencias por parte de las Instituciones Estatales enmarcándolas dentro del nuevo ordenamiento constitucional y dándole prioridad a aquella gestión que permita el desarrollo social a partir de la autogestión de una comunidad.

da y autónoma bajo la responsabilidad de las entidades territoriales, a diferencia del viejo situado fiscal que opera como una cuenta concentrada del presupuesto nacional y que se ejecuta bajo una intervención técnica y administrativa de la nación.

Otro aspecto importante es que los municipios deben presentar un plan de descentralización de los recursos fiscales o de lo contrario, estos no podrán participar en programas de cofinanciación de la nación. En este punto se hace importante la asesoría técnica y operativa de Planeación Nacional y de los CORPES, con el fin de hacer más racional y equitativo el gasto público.

El último aspecto de esta ley, es el de la participación municipal para la inversión social que establece una transición en las prioridades de gastos entre inversión y funcionamiento previéndose pasar del 50% en 1944, al 10% en 1998, porque a partir de 1999 podrán destinar el 5% en funcionamiento con previo concepto de la oficina departamental de Planeación. En síntesis, la ley busca establecer un control al gasto de funcionamiento y darle mayor prioridad a las inversiones sociales, estableciendo unos mecanismos de racionalización en el gasto, ya que los conceptos del orden político no serán los

prioritarios, sino los de tipo técnico y operativo. Aunque la ley en sus artículos no establece como entraría la comunidad a realizar una labor fiscalizadora, pero en un futuro le permitirá establecer los verdaderos mecanismos (voto programático) políticos de democracia participativa. Se espera que la ley de participación comunitaria sea un complemento ideal y lleve a la obtención de unos verdaderos, eficaces y reales mecanismos de participación democrática para lograr los niveles de desarrollo esperados en todos los municipios colombianos.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Junio 1991.

LEY 12 DE 1986 Y DESARROLLO REGIONAL N°. 2. Editorial Contraloría General de la República. Junio 1986, pág. 16, 39, 43 y 55.

LEY 14 DE 1983.

LEY 60 DE 1993

PROYECTO DE LEY 143 DE 1987

REVISTA ECONOMICA COLOMBIANA

"DESCENTRALIZACION Y ADMINISTRACION MUNICIPAL" N°. 210. Editorial Contraloría General de la República. Octubre de 1988. P. 9, 16, 22, 30, 35 y 44.

SANTANA, Pedro.

"Los Movimientos Sociales en Colombia" 1a. Edición Editorial Foro nacional por Colombia. Bogotá, mayo de 1989. P. 91.

SECCHI, Bernardop.

"Análisis de las Estructuras Territoriales". 1a. Edición. Editorial Gili S. A. Barcelona 1968. P. 17, 100, 102, 105, 120, 123 y 144