



¿Es posible lograr impacto regional con los recursos del Sistema General de Regalías?

 **YouTube** <https://www.youtube.com/watch?v=fXJpF96dkQg>

Jorge Iván González, director del DNP, sostiene que el país aún no reconoce la importancia de las regiones en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se plantea que la sectorialización solo se puede subsumir si se piensa seriamente qué significa desarrollo regional. Resalta su amistad con Fernán González, profesor suyo en bachillerato y después colega, con quien desde hace tiempo ha discutido el tema de la convergencia económica y el de la aglomeración propia de las ciudades. A ese respecto recuerda que Fernán González ha insistido en la diversidad del país, en las particularidades de Colombia y en la especificidad de las regiones.

Argumenta, entonces, que los estudios políticos deben aceptar la heterogeneidad del país y considerar las características particulares de los territorios. Y que es necesario prestar atención a los historiadores, en especial a su idea de la irrepitibilidad de los momentos y hechos históricos. Afirma que Biden es único, que Trump es único y que Petro también es único. La situación del ELN en las regiones es única, y no se puede pretender que existen soluciones estándar para problemas únicos. Desde Marx, en la izquierda política predominó la tendencia a postular leyes históricas universales, Fernán siempre esbozaba una sonrisa escéptica ante tales soluciones universales. No puede haber soluciones únicas. Fernán descubrió la geografía y las regiones desde muy joven. En cambio, nosotros apenas iniciamos ese camino. Y podremos utilizar los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) de una mejor manera. ¿Cómo debemos y podemos modificarlo para hacerlo más eficiente? Mientras el país y las autoridades ejecutivas y legislativas no entiendan que el Amazonas es diferente de Antioquia y tiene especificidades que no son comparables, no se podrá lograr el objetivo de una convergencia regional bien fundada. Y en este proceso, la academia puede contribuir a ilustrar al gobierno y a superar la visión universalista imperante en las entidades de planeación.

Tania Esperanza Guzmán, subdirectora del Sistema General de Regalías, es enfática al comentar que los recursos de este sistema son finitos y se van a acabar, es decir, que no se puede pensar que son eternos. Por ello, es necesario ser muy cuidadosos en la manera de utilizarlos. Y esta necesidad lleva a discutir cómo se gastan y se deberían gastar esos recursos desde un punto de vista regional. Las regalías son resultado de un acuerdo político reciente (Ley 20/56 de 2020) y, según la expositora, las grandes “fuentes” –los municipios y los departamentos (o territorios– las distribuyen o destinan a ciencia, tecnología e innovación, a medio ambiente, a sanear cuencas como la del río Magdalena, a programas para comunidades indígenas, palenques, rom, etc.

Con la nueva administración del DNP, en 2022 se inició una reflexión para evitar la dispersión de los recursos de las regalías, y sobre los porcentajes y destinos de tales recursos. En una remembranza histórica la subdirectora del SGR comentó que en Colombia se han despilfarrado muchos recursos y bonanzas económicas como, por ejemplo, la indemnización que el país recibió por la pérdida de Panamá. Hoy el DNP considera necesario se pregunta: ¿por qué se usan mal estos recursos?, para saber qué se puede hacer, y recomendar al gobierno para superar la dilapidación y el mal manejo de estos recursos. Un resultado de esa reflexión fue la destinación de un 34% de las regalías a una fuente llamada “visiones regionales”. Cabe señalar que en este bienio las regalías ascienden a 32 billones de pesos.

Encuanto al monto de estas “visiones regionales” (34% de las regalías), los organismos regionales de gobierno deciden de este el 60% del mismo; y los OCAD regionales el restante 40% (este último monto hoy es alrededor de 4 billones de pesos). Entonces estos procedimientos se realizan mediante una metodología tecnocrática que decide cómo se van a asignar estos recursos, combinando este proceso con actores de naturaleza política, y finalmente, los OCAD toman las decisiones finales de asignación. Desde la existencia de este programa, desde septiembre del 2021 hasta mayo de 2023, se han priorizado 103 proyectos (alrededor de 3 billones de pesos). Y entonces la expositora llama a preguntarse sobre el impacto que estos proyectos han tenido, habiendo sido elegidos de un modo conjunto, tanto por los técnicos como por los políticos.

El reparto de los recursos para estos proyectos ha sido el siguiente: un 38% transporte, en su mayoría para construir vías terciarias; un 35% para educación (para el PAE y para transporte escolar, la excepción se ha convertido en regla, pues las regalías no se podrían utilizar para gastos, en este caso gastos recurrentes) sino para inversiones. Otros rubros con porcentajes menores son; salud el 6%, minas el 7%, vivienda y territorio el 4%, y tecnologías de la información el 3%. Detrás de estas casillas de asignación hay componentes que no se ven desde el presupuesto; por ejemplo, que en la casilla de tecnologías de la información hay proyectos para dotar herramientas a la población (como tabletas a los escolares). Es necesario, entonces, encontrar maneras de mejorar los procesos de análisis y de asignación de los recursos de las regalías, desde la perspectiva del Plan de Desarrollo del gobierno actual y las políticas trazadas para un desarrollo más equitativo de los territorios y más justo para todos sus habitantes.

Fernán González González, investigador emérito del Programa por la Paz del Clinep, comienza su disertación hablando de la formación histórica del Estado desde una mirada constructivista, y hace especial referencia a su dimensión territorial (cita como referencia su trabajo Poder y violencia, 2014) aunque aclara que todos esos trabajos del Cinep son obras de carácter colectivo, en la que se trata de tomar distancia de las miradas apocalípticas, que hablan del fracaso del Estado. Sobre esas miradas, Fernán González comenta que para que un Estado pierda el monopolio de la violencia (su cohesión legítima), tendría que haberlo tenido alguna vez. Así que prefiere hablar de la duración de los conflictos, en el mediano y en el largo plazo. Esa problemática se debe enfocar considerando tres dimensiones fundamentales: 1) la integración territorial, 2) la articulación política de las poblaciones, y 3) una visión interdisciplinaria.

Ante tantas regiones aisladas del centro en sus actividades de producción, el enfoque territorial de la paz debe combinar lo tradicional y lo moderno, para establecer y consolidar diálogos y acuerdos entre las organizaciones locales y el gobierno nacional, arropados por los principios de eficiencia y justicia actualizados en ambas orillas. Añade que desde esta perspectiva análisis el poder central no transformó ni anuló los poderes locales, sino que los articuló a la lógica del centro. Se requiere, entonces, un enfoque constructivista que invite a pensar en una apropiada relación-centro periferia que enmarque las negociaciones con los poderes de las regiones (los terratenientes y gamonales, quienes realmente tienen el poder en esos territorios). Y que, además, tenga en cuenta y ayude a superar la lógica clientelista de las autoridades locales.

El expositor argumenta que en Colombia nunca se resolvieron los problemas rurales, en particular en la periferia; y esto llevó al surgimiento de las guerrillas y, después, a otros tipos de movimientos. También por esta razón se requiere una aproximación constructivista del Estado, la del interactuar permanente entre centro y periferia, que revele una versión más realista de los tejidos del poder político. Hablar del Estado en general puede significar dos cosas diferentes: el Estado a la Montesquieu o el Estado en el sentido de agencia. Es decir, en relación con la idea de este ordenamiento del poder, o el que realmente existe de facto. Un conjunto de reformas adecuadas y acumuladas son más eficaces, más allá de las limitaciones existentes, que una apuesta a una transformación radical (menciona en este sentido a Albert Hirschman).

En forma de anécdotas, Fernán González menciona varios momentos de la historia de Colombia, y en particular dos: sobre el despojo de tierras a los campesinos y sobre el derroche de las bonanzas históricas.

Sobre el despojo de tierras cita dos trabajos clásicos: la Historia del caciquismo en Colombia de Malcon Deas y Colonización y protesta campesina en Colombia, 1850-1950 de Katherine Legrand. En una rememoración del tema que se a finales del siglo XIX: comenta que en esas primeras épocas de esperaba que el Estado central apoyara a las autoridades locales para que legitimaran los procesos de adjudicación de tierra a los campesinos; pero estas autoridades locales, mancomunadas con los

terratenientes, consolidaron el despojo permanente de tierra a los colonos. Esto muestra que el Estado realmente existente ha sido una red laberíntica de clientelismo. Sobre el segundo momento caso, llamado “danza de los millones” (provocada por la indemnización por la pérdida de Panamá), recuerda que hubo un compromiso político para construir públicas en los años veinte. En ese entonces, el presidente Pedro Nel Ospina, y su ministro de Obras Públicas –el ingeniero Laureano Gómez– proyectaron la construcción de vías que integraran y conectaran al país. Pero la realidad política llevó a otros resultados pues la plata se despilfarró en pequeños proyectos. Las regiones orientales no tenían mayor interés en esas vías pues su actividad económica no precisaba de estas carreteras; además, los cultivos del café (a este respecto menciona a Absalón Machado), se desplazaron del oriente al occidente del país, y algunas zonas se fueron modernizando. La construcción de carreteras fue mínima; el presidente Abadía Méndez construyó 600 km de vías ferroviarias que se sumaron a los 1.200 km existentes en 1926. Así, los millones de la indemnización de Panamá terminaron en muy pequeños proyectos de bajo impacto (y a este respecto menciona estudios de Germán Colmenares y Jesús Antonio Bejarano).

Fernán González termina su exposición con una sentencia: el Estado estaba conformado por el triunvirato parroquial: ejecutivo (los gamonales), legislativo (los curas) y judicial (los tinterillos).

Mauricio Velásquez Ospina, de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, inicia su exposición llamando la atención sobre la necesidad de construir una visión comparativa, con experiencias de otros países de Suramérica que ya han tenido gobiernos de izquierda; pues, el actual gobierno de Colombia, de izquierda, es inédito en nuestro contexto. Así, se deberían revisar las políticas públicas de gobiernos como el de Correa, el de Lula, etc. Otra cosa es ver el desempeño de la tecnocracia de derecha frente al de la tecnocracia de izquierda, o su capacidad para asesorar a un gobierno de izquierda.

El sistema de regalías (SGR) es un sistema entre otros sistemas; si los demás sistemas no funcionan este tampoco, solo podrá llenar huecos. Así, el SGR debe ayudar a diagnosticar los problemas de otros sistemas. En todo caso, hay que celebrar en ese primer año de trabajo, dice Velásquez, pues considera que el DNP ha promovido discusiones y programas prometedores para el debate sobre la manera de aprovechar con justicia y eficiencia los dineros de las regalías.

Se trata de estructurar la asistencia técnica, de establecer las relaciones entre los grandes proyectos del país y las necesidades locales, así como su papel en la satisfacción de tales necesidades. Puesto que es preocupante la falta de rigurosidad de las autoridades locales en el diseño y desarrollo de proyectos; es conveniente que, en sus campañas, los aspirantes de las regiones a estos cargos propongan sumarse a proyectos elaborados con ayuda de la academia, para llevar a cabo una pedagogía conjunta.

Es mucho más difícil que las grandes inversiones de regalías lleguen por imposiciones del centro, mientras que las regalías responden mejor a los gastos por votos. Se debe, entonces, construir un banco de proyectos de alto impacto regional,

que tenga en cuenta cómo surgen las proyecciones políticas. Quienes participen en la elaboración de estos proyectos no deberían pensar en cómo gastar la plata sino en cómo transformar el territorio. Se trata de que las regalías jalonen la democracia local y no de cómo la democracia local se gasta la plata de las regalías.

Es muy complejo el proceso de pasar de cinco regiones, que se llevan casi toda la plata, a pasar a 16 regiones, que competirán por la plata. Y en este proceso de mejoramiento de la asignación de recursos es necesario revisar de qué manera los dineros provenientes de los recursos no renovables contribuyen a mitigar los efectos del cambio climático.

El enfoque de medir los cierres de brechas es un gran paso y una apuesta excelente del gobierno, la obra es un performance de la llegada del Estado. Y este gobierno tiene la capacidad de pensar en el largo plazo y posiciones muy serias en torno al agua, así como al cambio climático.

En el reparto de los recursos de las regalías, se escuchan porcentajes bajos en algunos sectores (mencionados por Tania Guzmán), aunque de lo que se trata es de revisar quiénes los reciben, concebir esto dentro de un consenso político.

El expositor considera que, en el marco del sistema de regalías, algunos temas nacionales o de carácter macro, se puedan llevar sin problemas al terreno local. Si se quiere que las regalías tengan impacto regional, es necesario que los debates regionales se puedan integrar a la elaboración y ejecución de grandes proyectos. Sostiene, además, que en el país existen maneras de construir centros de servicios territoriales con gerentes de desarrollo que den apoyo a los proyectos regionales.

› Comentarios de cierre

La idea es promover un diálogo continuo de negociación. Los movimientos sociales son aliados del Estado y no sus enemigos en la construcción de articulaciones entre el discurso del Estado y los poderes realmente existentes: así lo constatan ejemplos de la acción comunal, la líder de la vereda, el maestro escolar, etc. Se debe construir un nuevo sistema que enmarque los pequeños problemas regionales en la lógica del desarrollo nacional.

› Referencias

DNP (2023). ¿Es posible lograr impacto regional con los recursos del Sistema General de Regalías? <https://www.youtube.com/watch?v=fXJpF96dkQg>

González, F. (2014). Poder y violencia en Colombia. Bogotá: Odecofi-Cinep.

“Este documento representa la opinión de sus autores y no compromete la posición institucional del Departamento Nacional de Planeación”.