

Régimen de regalías y profundización del proyecto neoliberal

La presentación del proyecto de acto legislativo que reforma el régimen constitucional de regalías ha generado un amplio debate nacional. Tal iniciativa gubernamental es otra pieza clave de una arquitectura financiera del Estado que privilegia la política neoliberal de la estabilidad macroeconómica, esto es, de la seguridad económica demandada por los inversionistas y el gran capital, sin consideración alguna por sus comprobados impactos negativos sobre la población trabajadora.

La creación del Sistema General de Regalías, resultado esperado de esa reforma en proceso de trámite en el Congreso, representaría un paso adelante en la constitucionalización del proyecto político-económico del neoliberalismo en nuestro país y se une a otros diseños constitucionales y legales concebidos con el mismo propósito¹.

El proyecto se ha introducido en la opinión pública por la tecnocracia gubernamental de manera muy hábil y ha contado con las acostumbradas cajas de resonancia en el Congreso y en los medios de comunicación. Con él, se dice, no sólo se le pondría una detente al manejo corrupto de las regalías en las regiones

Jairo Estrada Álvarez

Profesor del
Departamento de
Ciencia Política
Universidad
Nacional de
Colombia

¹ Ver. Jairo Estrada Álvarez, "Constitucionalismo neoliberal: Entre la razón cínica y la confianza inversionista", en Revista Izquierda, no. 5, Bogotá, octubre de 2010.



La Flor del Trabajo,
Maria Cano

Fotografía: Revisa Fucsia

La creación del Sistema General de Regalías, resultado esperado de esa reforma en proceso de trámite en el Congreso, representaría un paso adelante en la constitucionalización del proyecto político-económico del neoliberalismo en nuestro país y se une a otros diseños constitucionales y legales concebidos con el mismo propósito.

receptoras de tales recursos, sino que se generarían las condiciones para disminuir la pobreza y superar los desarrollos regionales desiguales, dada una nueva regla de asignación de los recursos que posibilitaría que regiones atrasadas resultasen beneficiadas gracias a la creación de un fondo de compensación regional. Al mismo tiempo, la administración de una porción importante de esos recursos por parte del Banco de la República sería una garantía de ahorro y de uso racional de los dineros en función de los propósitos de la política macroeconómica.

Consecuente con el lavado de fachada que vive actualmente el país, el debate ha soslayado que los partidos que hoy impulsan este proyecto de reforma son los mismos que han gobernado los principales departamentos receptores de regalías durante la última década. El Partido de la U, Cambio Radical e, incluso, el Partido Liberal han estado al frente de los gobiernos que dilapidaron o se apropiaron en forma corrupta de los recursos de las regalías. El tránsito de un diseño descentralizado de las regalías hacia uno más centralizado no representa en sí mismo la posibilidad de dejar atrás las configuraciones clientelistas y corruptas de la formación socioeconómica. Éstas son inherentes a ella. Sólo cambios políticos democráticos profundos abrirían la posibilidad de una superación real de tal circunstancia. Por otra parte, los magros resultados sociales y de desarrollo tras veinte de política neoliberal en Colombia son en sí mismos suficientes indicadores del fracaso de un diseño institucional de política, que ahora se pretende amarrar constitucionalmente por varias vías.



¡Oíd mi voz que os convoca, y que esos músculos, tensos aún por el esfuerzo del trabajo, esas frentes sudorosas, esos ojos ensombrecidos por la tortura del pensar, sean oreados y fortalecidos por el hálito de libertad al ondular glorioso de nuestra bandera!

Maria Cano, 1925 / Fotografía: <http://www.lablaa.org/blaavirtual>



Lo que está realmente en juego es la gestión de los recursos que generará la estrategia de acumulación capitalista basada en la explotación de los recursos mineros y energéticos. Planteado en términos sencillos y del conflicto social y de clase: ¿Se podrán apalancar tales recursos para proveer la seguridad económica y las inversiones en infraestructura que demanda el gran capital?, o ¿tendrán que destinarse para atender crecientes exigencias de la población por la mejoría de su situación socioeconómica y por la satisfacción de sus derechos? Veamos.

Aspectos básicos de la reforma

El proyecto de acto legislativo busca reformar los artículos 360 y 361 de la Constitución de 1991. El nuevo artículo 360 deja a exclusiva iniciativa del poder ejecutivo los desarrollos legales para determinar “las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, así como la distribución de los ingresos provenientes de las regalías y la compensaciones, su administración, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de sus recursos” (ver texto del proyecto). Y suprime el mandato constitucional de determinar por vía legal los derechos de las entidades territoriales sobre tales recursos. Éste último aspecto explica al parecer por qué el camino escogido fue el de una reforma constitucional y no el de una modificación al

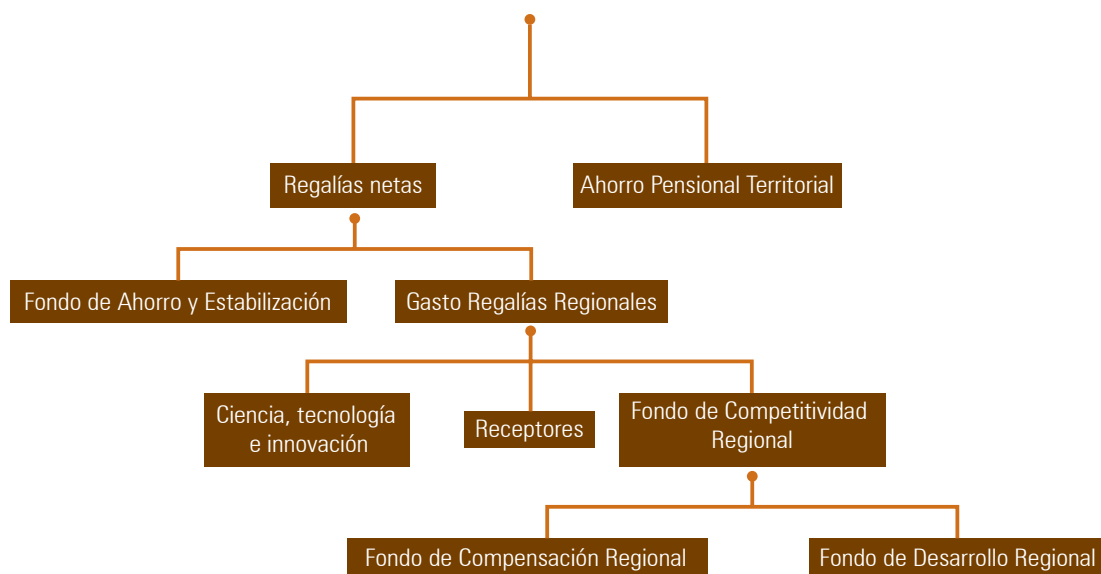
régimen legal de regalías. Esa atadura constitucional tenía que ser eliminada.

El nuevo artículo 361 define el Sistema General de Regalías - SGR, establece como sujetos beneficiarios al Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE y al Fondo de Competitividad Regional - FCR, al tiempo que señala que “los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos tendrán derecho de participación en las regalías y compensaciones”. En el nuevo texto se determina la destinación específica de los recursos del SGR, para “financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura, inversiones en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público” (ver texto del proyecto).

Por otra parte, señala que el FAE será administrado por el Banco de la República y que el FCR lo será por el Gobierno Nacional. Este último se subdivide en dos fondos al Fondo de Compensación Regional

(FoCR), destinado a las regiones más pobres del país (con alta prioridad para las zonas costaneras y fronteras), y el Fondo de Desarrollo Regional, al que tendrán acceso todas las regiones del país. Y establece, además, que parte de los recursos del SGR irán para ahorro pensional territorial y para proyectos de ciencia, tecnología e innovación (ver esquema del SGR).

Sistema General de Regalías



El proyecto estipula que los recursos del SGR “no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones”. Por tanto, el gasto a realizar con estos recursos se programará y ejecutará de acuerdo con la ley que se expedirá en desarrollo de lo mandado por el nuevo artículo 360.

Si se compara el nuevo artículo 361 de la Constitución con el que se encuentra hasta ahora vigente, es evidente que con el proyecto de acto legislativo está en curso una transformación sustancial de lo que hasta ahora ha sido el régimen constitucional de regalías.



Fotografía: Semanario Voz

Alcances e implicaciones de la reforma

Seguidamente se formulan algunas consideraciones preliminares acerca de los alcances y las implicaciones de la reforma:

1. El proyecto es parte del largo entierro del proceso de descentralización, que se inició con las reformas impuestas por el acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional en 1999 (Expedición del acto legislativo 01 de 2001 en reforma al régimen de transferencias y de la Ley 617 de 2001, de “ajuste territorial”). Desde ese momento hacia acá, se ha venido consolidando una recentralización en manos del poder ejecutivo que pretende convertir a los gobiernos locales en agentes del gobierno nacional, limita su autonomía al tiempo que les transfiere más competencias con menos recursos, y los subordina a los propósitos de la política macroeconómica general hasta convertirlos en importantes financiadores del déficit fiscal del gobierno central.
2. La reforma prevista no sólo desvirtúa un concepto de regalía diseñado por el constituyente primario como compensación a los impactos políticos, sociales y socioambientales de la explotación localizada de los recursos, sino que la constitucionaliza como un instrumento más de la política neoliberal de la sostenibilidad fiscal. Ello se concreta con la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización, a ser administrado por el Banco de la República. Si bien es cierto que ya existe un fondo de estabilización conformado con recursos provenientes de las regalías petroleras, es claro que la creación del FAE no sólo busca incorporar recursos originados en las regalías mineras, sino que tal cometido ocurre en

Consecuente con el lavado de fachada que vive actualmente el país, el debate ha soslayado que los partidos que hoy impulsan este proyecto de reforma, son los mismos que han gobernado los principales departamentos receptores de regalías durante la última década.

un contexto en el que se prevé un aumento considerable de los ingresos por concepto de la explotación en minería e hidrocarburos por parte de empresas transnacionales. Los recursos del FAE están llamados a convertirse en el colchón de la macroeconomía sana del proyecto neoliberal en nuestro país, en la garantía de la regla fiscal, en el soporte del pago de la deuda pública. Y qué mejor garante para su manejo que la tecnocracia neoliberal del banco central. No debe quedar duda alguna de que el capital viene creando múltiples cerrojos jurídicos por varios caminos para enfrentar eventuales situaciones de crisis y sobre todo



El tránsito de un diseño descentralizado de las regalías hacia uno más centralizado no representa en sí mismo la posibilidad de dejar atrás las configuraciones clientelistas y corruptas de la formación socioeconómica.

- dificultades en el pago de la deuda pública. Todavía está por verse cuál será la participación del FAE dentro del total del SGR. Todo parece indicar que ésta será considerable.
3. Al establecerse explícitamente que los recursos del SGR no harán parte del Presupuesto General de la Nación, dándole a ello rango constitucional, se cierra cualquier posibilidad para que los mayores ingresos esperados de regalías puedan contribuir a reparar a las víctimas de la guerra en nuestro país o a mejorar la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población. En atención a las configuraciones del proceso de acumulación, es de esperarse que su destino esté más bien pensado para la financiación de obras de infraestructura. Es sabido que existe una presión del capital transnacional que viene demandando una infraestructura adecuada al proyecto de acumulación basado en la explotación minera y de hidrocarburos. En ese aspecto, el proyecto refuerza la constitucionalización de un régimen de derechos del capital.
 4. El hecho de que el Fondo de Competitividad Regional sea administrado por el gobierno central, además de liquidar las posibilidades de la autonomía local para el manejo de los recursos, indica que el poder ejecutivo contará con un poderoso instrumento para el disciplinamiento de las regiones, en función de su proyecto político-económico. El destino de los recursos y de las inversiones estará definido por las prioridades que establezca el gobierno central, en unas condiciones en las que la estrategia de acumulación privilegia, como ya se dijo, la explotación minera y de hidrocarburos, el endeudamiento y la prolongación de la guerra. En ese sentido, los proyectos regionales de desarrollo estarán marcados por esa impronta y servirán para reproducirla. Así es que el nuevo régimen constitucional de regalías contribuiría a afianzar un concepto de reprimarización y de economía de enclave, así como de deuda y guerra en prosperidad democrática.

Finalmente, debe señalarse que la discusión de esta reforma constitucional debería estar precedida por un gran debate nacional acerca de las condiciones de exacción y de expoliación de nuestros recursos por parte de las empresas transnacionales. Las regalías representan simplemente las migajas de una gran riqueza natural que está siendo explotada en forma inmisericorde, sin consideración alguna por su impactos sociales y ambientales.

