

Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN /
PAULA ZULUAGA BORRERO

El proceso de conversión de Colombia en un país minero y cocalero ha tenido efectos profundos que van más allá de la estructura productiva. La creación de mecanismos institucionales para la distribución y la regulación de las regalías mineras en el contexto de la modernización neoliberal del Estado en los años 90 significó una saturación de las débiles burocracias de las regiones mineras del país y la generación de un fuerte sistema de incentivos para la captura de rentas por parte de grupos paramilitares y guerrilleros. El fenómeno estaría asociado a una nueva modalidad de presencia indirecta del Estado.

■ Introducción: el problema

Este artículo aborda un problema simple pero con grandes implicaciones. Al igual que sus pares andinos, Colombia está en proceso de convertirse en un país minero¹. Como se observa en el gráfico de la página siguiente, el peso de la producción minera en el PIB colombiano ha subido consistentemente.

Francisco Gutiérrez Sanín: profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Su publicación más reciente es «Evaluating State Performance: A Critical View of State Failure and Fragility Indexes» (en *European Journal of Development Research*, 2/12/2010, pp. 1-23).

Paula Zuluaga Borrero: filósofa por la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de maestría en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del grupo de investigación «Conflicto e Instituciones en una Perspectiva Comparada».

Palabras claves: minería, regalías, Estado, municipios, Colombia.

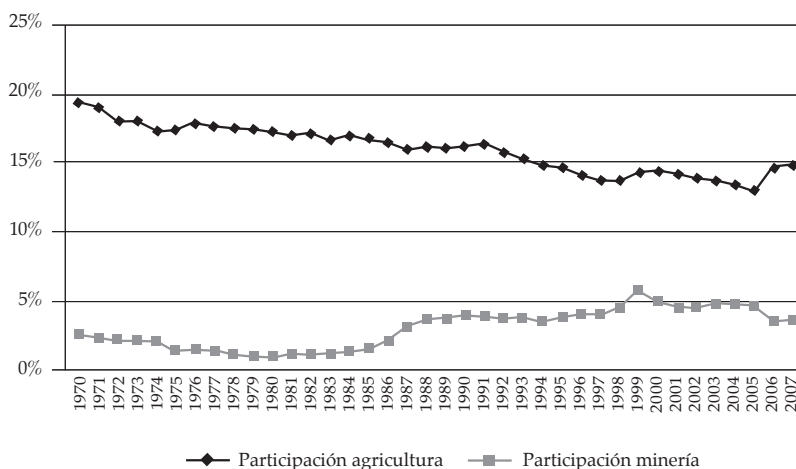
Nota: este artículo presenta resultados de investigación del proyecto *Fallas estatales en el área andina: una perspectiva comparada*, cofinanciado por Colciencias.

1. De manera más precisa, minero y cocalero.

Las proyecciones más serias sugieren que esa tendencia podría mantenerse, e incluso profundizarse, en las próximas décadas². En ese contexto, la posición de Colombia en el mercado mundial ha cambiado sustancialmente en los últimos 30 o 40 años: de ser un país principalmente cafetero, basado en una ocupación geográfica andina, pasó a ser un país minero y cocalero.

Gráfico

Participación de la agricultura y la minería en el PIB nacional, 1970-2007



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Esto ha tenido consecuencias fundamentales para el Estado y el sistema político. En la década de 1960, tanto la población como la producción del país estaban concentradas en el triángulo formado por las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali³. Los dos partidos tradicionales –integrados por la vieja clase política cafetera⁴ pero en trance de un proceso de cambios fundamentales⁵– constituían la correa de transmisión que vinculaba el centro

2. Ministerio de Minas y Energía (MME): «Estimación de la producción minera colombiana por distritos, basada en proyecciones de PIB minero latinoamericano 2008-2019», MME, Bogotá, 2008.
 3. Si a este triángulo le sumamos la Costa Atlántica y los Santanderes, tendremos casi la totalidad del país en términos demográficos y productivos, pero no territoriales.
 4. Charles Bergquist: *Coffee and Conflict in Colombia, 1886-1910*, Duke University Press, Durham, 1978.
 5. F. Gutiérrez Sanín: *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2007.

Los auges minero y cocalero han generado una dislocación entre el centro demográfico (aún andino) y el núcleo productivo del país, que se ha desplazado, dispersado y fragmentado ■

con las regiones⁶. Por el contrario, los auges minero y cocalero han generado una dislocación entre el centro demográfico (aún andino) y el núcleo productivo del país, que se ha desplazado, dispersado y fragmentado.

Esta transformación coincidió con otros dos cambios de magnitud similar. El primero de ellos fue la modernización neoliberal del Estado colombiano. Aunque ese proceso tuvo un impacto menor que en el resto de América Latina en términos de algunos indicadores básicos como las privatizaciones –principalmente porque Colombia no tenía una gran tradición estatista que requiriera ser corregida⁷–, incidió de manera decisiva en los esquemas organizacionales de gestión y prestación de servicios por parte del Estado. A este «pequeño neoliberalismo» se le ha concedido, por desgracia, muy poca atención pese a su rol vital en la reconfiguración de la estructura y las prácticas del Estado colombiano. Veremos aquí cuán importantes pueden llegar a ser ciertos mecanismos como la identificación de microproyectos como unidad básica para la asignación de recursos⁸, la creación de sistemas de coordinación y regulación a través de burocracias muy reducidas y la desarticulación del viejo esquema vertical de agencias dependientes directamente de los ministerios. Se trata de diseños que, a su vez, transformaron decisivamente la manera en que agentes privados y actores opuestos al Estado intentaron cooptar su función regulatoria⁹.

Tanto guerrillas como paramilitares avanzaron en la conquista de posiciones estatales, usando a ese fin los ladrillos que el Estado les proveía con sus proyectos modernizadores, y esto constituye el otro gran factor de cambio. El mejor ejemplo en ese sentido es, claramente, el proceso de descentralización.

6. Fernán González: *Para leer la política: ensayos de historia política colombiana*, Cinep, Bogotá, 1997. Para una versión del mismo tema ajustada a un periodo un poco posterior, v. Francisco Leal y Andrés Dávila: *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Tercer Mundo Editores / Iepri, Bogotá, 1990.

7. Para no hablar del tradicional gradualismo colombiano.

8. Judith Tendler: «Why Social Policy Is Condemned to a Residual Category of Safety Nets, and What to Do About It: Thoughts on a Research Agenda» en Thandika Mkandawire: *Social Policy in a Development Context*, Palgrave-McMillan, Londres, 2005.

9. Para ejemplos detallados, v. F. Gutiérrez Sanín: «Colombia: The Restructuring of Violence» en F. Gutiérrez Sanín y Gerd Schönwalder: *Economic Liberalization and Political Violence. Utopia or Dystopia?*, Pluto Press, Ottawa, 2010.

Los paramilitares fueron quienes más avanzaron en ese proyecto de captura del Estado¹⁰. Ello les permitió profundizar la construcción de grandes coaliciones regionales vinculadas a mercados ilegales y a la obtención de rentas públicas¹¹.

Así pues, en un periodo relativamente breve los colombianos se encontraron con «otro Estado», producto del cambio de la posición del país en el mercado mundial capitalista, las reformas neoliberales y la intrincada relación que grupos armados ilegales y ejércitos privados establecieron con los poderes político y económico. Aún no comprendemos plenamente cómo funciona, ni cuáles son –dadas las premisas establecidas por las nuevas condiciones materiales y organizacionales– las ventanas de oportunidad que podrían tener fórmulas de gobierno orientadas a las reformas sociales y al aumento de la capacidad regulatoria y la reconquista del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado. Para ilustrar los problemas con los que se enfrenta el nuevo modelo, presentamos aquí la cuestión de las regalías mineras¹², que involucra las tres dimensiones mencionadas: la reestructuración productiva, las reformas neoliberales y la captura del Estado.

El artículo se organiza en tres partes. La primera consiste en una presentación de los antecedentes –tales como el *statu quo* previo a la Constitución de 1991, que de alguna manera se vio cristalizado en ella– y del tipo de distribución consagrado en los textos legales esenciales que regulan el reparto de las regalías.

En la segunda parte se discute la evolución de los diseños institucionales asociados al sector minero. En una primera instancia, la plantilla básica de la década de los 90 asumió una forma más o menos pura, con un fuerte énfasis en la asignación descentralizada –municipalista– de recursos y, a su vez, estructurada en torno de los proyectos a financiar como la unidad básica del modelo. A los resultados catastróficos de ese diseño original, en el que la preocupación dominante era reducir el tamaño de la burocracia, siguió una

10. Ver Claudia López (ed.): *Y refundaron la patria*, Corporación Nuevo Arco Iris / Congreso Visible / Dejusticia / Grupo Método / MOE, Bogotá, 2010.

11. F. Gutiérrez Sanfín: *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, cit.

12. Usualmente definidas como un pago al Estado por la explotación de un recurso natural agotable. En la legislación de América Latina –Bolivia, Brasil, Chile (voluntaria), Colombia y Perú (desde 2005)– su cobro se considera una renta y no un impuesto, pero para algunos las regalías no son más que un impuesto a la explotación minera. César Polo Robilliard: *Las industrias extractivas y la aplicación de regalías a los productos mineros*, Cepal, Santiago de Chile, 2005; James Otto et al.: *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, Banco Mundial, Washington, DC, 2006.

serie de reajustes incrementales que intentaron, sin mucho éxito, una gradual recentralización y burocratización.

La tercera parte del artículo se concentra en los cambios en el sistema político y en la captura de rentas por parte de distintos actores. Gran parte de los territorios del país minero han sufrido históricamente una ausencia endémica del Estado, o al menos una presencia parcial y distorsionada. Con el desarrollo del conflicto armado, esas zonas se convirtieron a su vez en el epicentro de la presencia guerrillera y paramilitar¹³. En 2002 se produjo un salto cualitativo, que rompió el espinazo del tradicional bipartidismo colombiano¹⁴. Ilustraremos cómo algunos municipios, que contaban con un aparato burocrático débil, pasaron prácticamente de un día al otro a recibir recursos multimillonarios sin estar en condiciones de administrarlos. Más aún, su personal político pertenecía en buena medida a nuevas agrupaciones y a menudo estaba asociado o cooptado por grupos armados ilegales. En esto, no necesariamente eran una excepción –muchos municipios colombianos estaban en situación análoga, y solo un trabajo cuantitativo serio podría ver si hay alguna diferencia con respecto de criterios como corrupción o captura del Estado entre diversas categorías de unidades territoriales–. Lo que sí es excepcional es el monto de las rentas que se hallaban disponibles para aquellos que recibían grandes regalías.

Por último, examinaremos los efectos en la provisión de servicios a la población. En las conclusiones sugerimos que esta experiencia permitiría reformular el concepto de «dominación indirecta» de Charles Tilly al incorporar la existencia de diferentes experiencias de dominación indirecta. El modelo actual contiene dinámicas que presionan permanentemente por su transformación, pero también incentivos que lo estabilizan y lo convierten en un equilibrio subóptimo. El modelo ha quedado atrapado entre ambas tendencias.

■ El planteamiento inicial

Elementos básicos del sistema de regalías. En la década de los 90 el país contaba con un sistema de regalías fragmentado: no todos los productos explotados

13. Camilo Echandía: *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Presidencia de la República de Colombia / Oficina del Alto Comisionado para la Paz / Observatorio de Violencia, Bogotá, 1999.

14. A diferencia de otras experiencias andinas, ello no acabó con los partidos tradicionales sino solamente con su predominio. Ver F. Gutiérrez Sanín: *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, cit.

La bonanza minera-energética que se perfila en Colombia ofrece oportunidades para modificar la situación. Una imaginativa estrategia de generación de empleo, una acción política redistributiva, fuertemente respaldada por el sector privado, permitiría consolidar la presencia integral del Estado, en especial en las zonas fronterizas, de manera que se logre mejorar el orden social y facilitar una mejor conciliación con los vecinos. Una política similar tendría, además, un efecto benéfico sobre las exportaciones no mineras hacia estos países, que son los que generan más empleo. También la restitución de tierras a las víctimas de la violencia y el impulso a la economía campesina, promesas del nuevo gobierno, le permitirían al país transformar la agricultura para convertirla en motor del



La bonanza minera-energética que se perfila en Colombia ofrece oportunidades para modificar la situación. Una imaginativa estrategia de generación de empleo, una acción política redistributiva, fuertemente respaldada por el sector privado, permitiría consolidar la presencia integral del Estado, en especial en las zonas fronterizas, de manera que se logre mejorar el orden social y facilitar una mejor conciliación con los vecinos. Una política similar tendría, además, un efecto benéfico sobre las exportaciones no mineras hacia estos países, que son los que generan más empleo. También la restitución de tierras a las víctimas de la violencia y el impulso a la economía campesina, promesas del nuevo gobierno, le permitirían al país transformar la agricultura para convertirla en motor del

La bonanza minera-energética que se perfila en Colombia ofrece oportunidades para modificar la situación. Una imaginativa estrategia de generación de empleo, una acción política redistributiva, fuertemente respaldada por el sector privado, permitiría consolidar la presencia integral del Estado, en especial en las zonas fronterizas, de manera que se logre mejorar el orden social y facilitar una mejor conciliación con los vecinos. Una política similar tendría, además, un efecto benéfico sobre las exportaciones no mineras hacia estos países, que son los que generan más empleo. También la restitución de tierras a las víctimas de la violencia y el impulso a la economía campesina, promesas del nuevo gobierno, le permitirían al país transformar la agricultura para convertirla en motor del

estaban incluidos en la legislación correspondiente; algunos pagaban impuestos, otros regalías, otros ambos; no había un sistema unificado de administración ni claridad sobre la recaudación. La Constitución de 1991 organizó y unificó el sistema mediante el establecimiento de la propiedad estatal del

**En la actualidad,
la Nación no es dueña
ni beneficiaria de
regalías y la participación
de las regiones
productoras ya no es
una concesión de
beneficios del centro
a las regiones ■**

subsuelo, a diferencia de la propiedad nacional fijada por la Constitución anterior. En la actualidad, la Nación no es dueña ni beneficiaria de regalías y la participación de las regiones productoras ya no es una concesión de beneficios del centro a las regiones.

Las regalías pueden ser directas o indirectas, según la participación de las entidades territoriales y la destinación. Son directas aquellas asignadas a entidades territoriales en las que se explotan recursos y a puertos marítimos y fluviales por donde se transportan, e indirectas aquellas distribuidas por un ente nuevo, el Fondo Nacional de Regalías (FNR), entre las entidades territoriales no productoras (Constitución de 1991, arts. 360-361)¹⁵. Se preveía que el FNR apoyara la inversión regional para un mejor uso de los recursos y ayudara a cofinanciar proyectos presentados por las entidades territoriales. La ley 141 de 1994 buscó que la vigilancia y asistencia técnica del FNR –a través de la instancia administradora, la Comisión Nacional de Regalías (CNR)– elevara la productividad de los proyectos de inversión local y los nacionales, dado que en su directorio estarían representadas tanto las regiones como la Nación. Por otro lado, se establecieron montos de destinación específica para obligar a los entes territoriales a usar los nuevos fondos para infraestructura e inversión social.

Durante una década se dedicaría 15% de los recursos anuales del FNR a la financiación de proyectos prioritarios de inversión regional en expansión eléctrica, mientras que el resto se destinaría a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y el financiamiento de proyectos de inversión prioritarios en los planes de desarrollo. Las unidades territoriales productoras, a

15. En la estructura territorial del Estado colombiano hay dos niveles básicos debajo del nacional: el departamental y el municipal. La Constitución de 1991 autorizó nuevos niveles, pero estos no han tenido hasta el momento expresiones relevantes para la argumentación que sigue.

su vez, destinarían un porcentaje de las regalías (de 50% para los departamentos y 80% para los municipios) a alcanzar metas mínimas en la reducción de la mortalidad infantil, educación, salud y alcantarillado¹⁶.

La Comisión Nacional de Regalías (CNR). La CNR nació en 1994 mediante la ley 141 y fue inicialmente adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Al estar encargada de vigilar la correcta utilización de las regalías y de administrar el FNR, la CNR podía bloquear el giro de recursos a las unidades territoriales, aprobar los proyectos presentados por ellas, designar al ejecutor de los proyectos y dar el visto bueno al presupuesto anual del FNR. La CNR fue diseñada como un organismo pequeño, con menos de 15 comisionados, un grupo de cinco asesores expertos, un interventor de petróleos y una pequeña unidad administrativa con gastos operativos no superiores a 0,5% de los ingresos del FNR.

De acuerdo con ese esquema, los proyectos financiados con recursos del FNR debían ser presentados por las entidades territoriales (alcaldías y departamentos) ante el Comité Técnico de la CNR. Este los evaluaba y recomendaba o no su aprobación a la Junta de Comisionados de la CNR, que tomaba la última decisión. Los comisionados tenían participación regional y el presidente de la República también debía respetar un criterio regional en el nombramiento de los cinco expertos, según consagraba la ley. La vigilancia del uso de los recursos era realizada por el interventor de petróleos. Las regalías indirectas se controlaban a través de la contratación de interventorías administrativas y financieras a cargo del proyecto financiado, y las regalías directas, a través de la revisión de la información sobre gastos y coberturas mínimas, que debía ser remitida anualmente por las entidades productoras (decreto 620 de 1995).

Evolución del diseño institucional. Ese planteamiento inicial parecía contener lo mejor de varios mundos. Primero, formalizaba la distribución de ingentes recursos, que hasta 1991 se basó en rutinas y prácticas aceptadas pero no en diseños institucionales explícitos. Segundo, creaba un sistema en apariencia ágil, sin cargas administrativas. Tercero, permitía el control del centro sobre

16. Una vez alcanzadas estas metas podrían invertir libremente (decreto 1.747 de 1995, que estipula en detalle cuáles son las metas, modificado por el decreto 416 de 2007 y la ley 1.151 de 2007). En 2008 ninguna de las 745 entidades territoriales receptoras de regalías directas contaba con todas las coberturas mínimas. Ver Departamento Nacional de Planeación (DNP): *Regalías, primeros resultados de 2008*, DNP, Bogotá, 2008.

el gasto de las unidades territoriales a través de tres mecanismos: las destinaciones específicas (en la jerga del Banco Mundial, *ear marked resources*), la imputación de recursos a proyectos (la unidad básica de asignación) previa evaluación y la creación de diversas instancias de supervisión (el interventor de petróleos, la propia CNR) que eventualmente podían suspender el flujo de recursos a la unidad territorial que demostrara no estar preparada para utilizarlos.

Sin embargo, esos mecanismos fracasaron desde el inicio por varias razones. La primera fue la existencia de conexiones orgánicas que vinculaban el centro a la periferia. En términos de Tilly, el Estado colombiano todavía desarrolla

En términos de Tilly, el Estado colombiano todavía desarrolla formas de «dominación indirecta», que operacionalmente se traducen en el intercambio de bienes por apoyos electorales y control social entre políticos con influencia nacional y políticos de arraigo regional ■

formas de «dominación indirecta»¹⁷, que operacionalmente se traducen en el intercambio de bienes por apoyos electorales y control social entre políticos con influencia nacional y políticos de arraigo regional. A ello se suma la articulación de algunos políticos regionales con ejércitos privados que actúan en sus territorios de influencia. De manera un tanto sorprendente, la estructura de la CNR reflejaba bastante claramente estas dinámicas ya que, por ley, los nombramientos debían expresar la «representatividad regional». Como los expertos y la mayoría de los comisionados eran designados

en representación de regiones específicas, básicamente tenían la función de gestionar y apadrinar sus proyectos. El diseño institucional de la CNR expresaba, y a la vez profundizaba, las dinámicas de la dominación indirecta.

En segundo lugar, la CNR contaba con poco personal para revisar los informes sobre la administración de las regalías en las unidades territoriales. El tiempo transcurrido entre la ejecución y la vigilancia, al que se sumaba el poco músculo burocrático de la CNR, constituyó un fuerte incentivo para el mal uso de los recursos. En 1996 solo 10% de las entidades territoriales enviaba sus informes, y además estos carecían de la mayoría de la información exigida; el 26 de mayo de 2000 había enviado sus reportes 83,6% de las entidades, pero

17. Charles Tilly: *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Blackwell, Malden, MA, 1990.

muchos de ellos seguían siendo incompletos¹⁸. En un intento por corregir esa situación, la CNR implementó una suerte de *outsourcing* a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero en muchos casos las auditorías siguieron siendo posteriores a la terminación de las obras y no se logró resolver los problemas de coordinación y flujo de información entre el PNUD y la CNR. El Departamento Nacional de Planeación alertó en 2004 de que por tratarse de una de las funciones primordiales de la CNR, era insólito que esa tarea estuviera contratada con una tercera parte¹⁹.

Además de esos factores, el centro carecía de las herramientas para supervisar las contrataciones a cargo de las unidades territoriales. Aunque a partir de la Constitución de 1991 se ha desarrollado en Colombia una serie de prohibiciones y restricciones a la contratación pública, que someten esta a las reglas de la asignación por concurso, un viejo diseño institucional orientado a dar estímulos a las cooperativas²⁰ permitió que siguiera habiendo muchas contrataciones con pocos requisitos. Muchos políticos aprovecharon esa ventana de oportunidad y crearon sus propias cooperativas, lo que a su vez permitió a las unidades territoriales asignar más o menos discrecionalmente los recursos de las regalías. En 2002 la Contraloría reportó que 53,1% de los proyectos ejecutados con recursos del FNR se realizaban mediante contratación directa con cooperativas²¹.

Es decir, en lugar de garantizar el control sobre los recursos, la unidad de análisis del proyecto se convirtió en el gozne que articuló el centro con la periferia para establecer o profundizar formas de dominación estatal indirecta. También constituyó un importante factor de profundización de las inequidades regionales. Alcaldes y gobernadores de las regiones más pobres, que carecían de una tecnocracia que mereciera ese nombre, se encontraron con que sus proyectos eran devueltos por falta de requisitos formales. Aquellos que lograban

18. El municipio de Arauca recibió \$ 412.800.167.862 por regalías petroleras entre 1994 y 2009, pero solo en 1995, 2000 y 2002 se remitió la certificación del contralor y entre 1995 y 1999 no se enviaron las certificaciones de coberturas mínimas en salud, educación, alcantarillado y mortalidad infantil correspondientes. Ver Informes de Regalías Directas, municipio de Arauca, Archivo CNR, oficina Subdirección de Interventorías de Control y Seguimiento, consecutivo 932.

19. DNP: *Estudio técnico sobre Comisión Nacional de Regalías*, DNP, Bogotá, 2004.

20. La ley 80 de 1993 permitía a las cooperativas constituidas por entidades territoriales contratar como entidades estatales por medio de convenios interadministrativos. Las entidades públicas también podían contratar directamente en casos de contratos de menor cuantía, lo cual favorecía el fraccionamiento de contratos y la contratación con cooperativas. La ley 1.150 de 2007 eliminó ambas posibilidades.

21. Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía: *¿Para qué han servido las regalías? Una propuesta de distribución*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002.

La forma de gastar los recursos petroleros pronto pasó a formar parte del folclore político local, un poco como las extravagancias de los narcotraficantes, quizás con algo menos de colorido ■

la aprobación de sus propuestas también se encontraban en problemas porque carecían del aparato burocrático para invertir los recursos recibidos.

La debilidad de las modalidades de control y el rezago temporal entre la concreción de las inversiones y el ejercicio efectivo de la supervisión permitieron que las contrataciones regionales y municipales se saltaran por la totera todas las limitaciones legales.

La forma de gastar los recursos petroleros

pronto pasó a formar parte del folclore político local, un poco como las extravagancias de los narcotraficantes, quizás con algo menos de colorido. Proliferaron las inversiones fastuosas, que pronto se convirtieron en elefantes blancos: sofisticados velódromos que nadie utilizaba, emplazados en lugares sin ninguna forma de tradición deportiva; piscinas con olas cuyos motores fallaron poco tiempo después, diques para detener inundaciones que se siguieron produciendo, grandes mangas de coleo y coliseos cubiertos; puestas en escena para las primaveras y los otoños de pequeños patriarcas aldeanos. La contratación a través de las cooperativas permitió eludir fácilmente los requisitos para las contrataciones con otros entes, de modo que las unidades territoriales procedieron en la práctica a asignar grandes contratos a agentes que pertenecían a redes políticas bien conectadas con el poder regional.

La liviandad burocrática del diseño institucional también produjo problemas evidentes desde el comienzo. Las auditorías de la Contraloría señalaron deficiencias recurrentes en la gestión de la CNR, tales como insuficiencia de personal y falta de unidad organizacional a causa de que 90% del personal era prestado de ministerios y del Departamento Nacional de Planeación. Un único interventor de petróleos no tenía la menor posibilidad de seguir el gasto de los enormes recursos involucrados en las regalías, además de estar expuesto –al igual que la CNR– a presiones y dinámicas regionales. En sus diversas auditorías, la Contraloría insistió en la insuficiente vigilancia de los recursos y en las dificultades para realizar un control adecuado con escaso personal y bajo presupuesto²².

22. Contraloría General de la República (CGR): *Auditoría a la Comisión Nacional de Regalías 1997, 1999, 2002*, CGR, Bogotá, varios años.

Por estos motivos el diseño original fue sometido a diversos reajustes, que solo produjeron mejoras marginales. En 1999 el decreto presidencial 2.141 reestructuró la CNR: la Comisión pasó a la órbita del Departamento Nacional de Planeación, se eliminaron el Comité Técnico y la Interventoría de Petróleos, se crearon cinco nuevas oficinas y se trasladaron a los ministerios las funciones de recepción y evaluación de proyectos según un criterio sectorial. Con la reforma se distinguieron claramente las sanciones penales, fiscales y disciplinarias por el mal manejo de regalías y se ratificaron las medidas correctivas que podía tomar la CNR. Además, se racionalizaron los mecanismos de aprobación de proyectos mediante la implementación –a partir de 2002– de un manual de procedimientos con los requisitos para acceder a los recursos del FNR. La nueva estructura distribuyó las funciones de control y vigilancia en tres grupos que formaban parte de la Subdirección de Interventoría y Seguimiento: uno dedicado a la vigilancia del recaudo y las transferencias y los otros dos a la vigilancia de las regalías directas e indirectas.

Pese a ello, los problemas estructurales de la Comisión se mantuvieron. Las entidades territoriales no cumplieron con los mínimos de inversión establecidos de acuerdo con la exigencia de coberturas mínimas y siguieron contratando directamente a cooperativas. La liquidación de la CNR se produjo en enero de 2004 en el marco de una reforma general de la administración pública (decreto 149 de 2004). Todas sus funciones fueron adscritas al Departamento Nacional de Planeación (decreto 195 de 2004). Pero se continuaron malgastando los recursos y en 2010 el nuevo gobierno de Juan Manuel Santos presentó un proyecto de reforma al sistema de regalías, que en su versión original manifestaba buscar una distribución más equitativa de los recursos, una planeación centralizada de las inversiones y la generación de instrumentos para controlar los efectos macroeconómicos de la bonanza minera y petrolera en Colombia.

■ Regalías, rentas y política

Ya se discutió la evolución de los diseños institucionales relacionados con las regalías desde el punto de vista del centro administrativo. Al hacer foco en las unidades territoriales, se destaca como dato básico que debido a una trayectoria de construcción del Estado concentrada en el mundo andino, la mayoría de las explotaciones mineras se encuentran en territorios con burocracias raquíticas, dinámicas políticas caracterizadas por la lógica de la dominación indirecta y, en el grueso de los casos, la implantación de actores armados no estatales y/o ejércitos privados del narcotráfico. En este contexto, las unidades territoriales se vieron inundadas de manera intempestiva por ríos de dinero.

Para comprender lo que esto significa en la práctica nos remitimos a las tablas 1 y 2, en las que se enumeran los gobernadores y los alcaldes²³ de las unidades territoriales que recibieron más regalías que fueron condenados por diversos delitos en el periodo 1992-2010²⁴.

Tabla 1

Gobernadores acusados y sancionados o condenados en los principales departamentos receptores de regalías, 1992-2010

Departamento	Condenados, sancionados y acusados	Delitos
Arauca	Dos condenados, un sancionado, tres acusados (uno fugitivo)	Auxilios, transferencia de recursos al Ejército de Liberación Nacional (ELN), mal uso de las regalías, concierto para delinquir, homicidio, conformación de grupos ilegales, violación de los protocolos de contratación
Bolívar	Dos sancionados, un acusado	Incumplimiento de funciones de la gobernación, irregularidades en contratación y vínculos con paramilitares
Casanare	Cuatro sancionados, un acusado	Participación indebida en política, contratación irregular, parapolítica
Cesar	Dos condenados, un sancionado, dos acusados	Peculado y prevaricato, parapolítica, concierto para delinquir agravado, celebración indebida de contratos
Huila	Un condenado, un sancionado, un acusado	Celebración indebida de contratos
Meta	Un condenado, un sancionado, dos acusados	Parapolítica, homicidio, homicidio agravado, participación en grupos ilegales, celebración indebida de contratos, narcotráfico, mal uso de dineros públicos

23. Estos últimos se agrupan por departamento.

24. Se seleccionaron los ocho municipios mayores receptores de regalías directas entre 1994 y 2009, y los seis departamentos correspondientes, que a su vez son grandes receptores de regalías (a excepción de Bolívar).

Tabla 2

Alcaldes acusados y sancionados o condenados en los principales municipios receptores de regalías, 1992-2010

Departamento	Municipio	Condenados, sancionados y acusados	Delitos
Arauca	Arauca	Dos sancionados, un acusado	Celebración indebida de contratos, desviación de recursos de regalías para rubros no permitidos y firmas captadoras de dinero
Bolívar	Cartagena	Un condenado, un sancionado, un acusado	Celebración indebida de contratos, detrimento patrimonial
Casanare	Aguazul	Un sancionado, un acusado	Ejecución indebida de presupuesto municipal, nexos con paramilitares
	Tauramena	Dos sancionados, un acusado	Falsedad en documentos públicos, peculado, nexos con paramilitares
Cesar	Chiriguaná	Un condenado, un acusado	Celebración indebida de contratos, prevaricato
	La Jagua de Ibirico	Dos condenados, dos acusados	Peculado por apropiación, falsedad ideológica en documento público, celebración indebida de contratos, prevaricato, nexos con grupos armados ilegales
Huila	Neiva	Un sancionado, tres acusados	Celebración indebida de contratos, peculado, nexos con grupos armados ilegales
Meta	Castilla la Nueva	Un sancionado	Inversión de excedentes de regalías en patrimonio autónomo

Nota: en condenas y acusaciones se incluyen fallos y procesos de la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía y la Corte Suprema de Justicia. Se excluyen los casos absueltos. Se analizan los casos de gobernadores o alcaldes elegidos por voto popular; no se incluyen mandatarios encargados.

Fuente: Boletín de Noticias y Relatorías de la Procuraduría General de la Nación, Boletín de Noticias Fiscalía General de la República, Boletín de Noticias Presidencia de la República, fallos de la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional. Medios de comunicación: *El Espectador*, *El Tiempo*, *La República*, *El Heraldo*, *La Silla Vacía*, *Verdad Abierta*, *Semana*, *Congreso Visible*, *Cambio*, *El Colombiano*, *Vanguardia Liberal*, *Caracol Radio* (versión escrita), *Rcn Radio* (versión escrita).

La primera observación que surge a simple vista es que la cantidad de funcionarios involucrados en delitos serios es enorme. En Arauca, por ejemplo, tres gobernadores fueron acusados –dos más condenados y otro sancionado, de los cuales uno de ellos se encuentra fugitivo– por homicidio, colaboración con guerrillas y paramilitares y concierto para delinquir, además de las rutinarias violaciones al régimen de contratación. En realidad, en varias coyunturas críticas prácticamente el núcleo de la dirigencia política araucana terminó en la cárcel. Algo similar sucede en Casanare.

Al parecer, los departamentos afectados de modo más virulento son precisamente los de menor densidad demográfica y presencia del Estado ■

Al parecer, los departamentos afectados de modo más virulento son precisamente los de menor densidad demográfica y presencia del Estado. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, solo un estudio cuantitativo serio

podría aclarar si en las unidades territoriales mineras el nivel de descomposición estatal es más alto que en las demás. Independientemente de la respuesta, el hecho de que las unidades mineras hayan recibido de manera repentina rentas de dimensiones gigantescas cambió el escenario, pues generó fuertes incentivos a los actores armados ilegales y a los políticos para correr tras de ellas.

Esto es precisamente lo que observamos en el periodo mencionado. Tanto las guerrillas –sobre todo el ELN²⁵– como los paramilitares²⁶ capturaron rentas de la economía petrolera de manera sistemática. Tomemos el caso de Arauca, donde el ELN y los paramilitares establecieron sólidos vínculos con el poder político local, lo que les permitió a los primeros obtener financiación y al segundo, fortalecer su base electoral. El ELN también extorsionó directamente a las multinacionales petroleras y obtuvo por esa vía una financiación vital²⁷. En 1992, César Gaviria declaró el estado de conmoción interior y tomó medidas para evitar la apropiación por parte de la guerrilla de recursos

25. Jenny Pearce: «Oil and Armed Conflict in Casanare, Colombia: Complex Contexts and Contingent Moments» en Mary Kaldor, Terry Lynn Karl y Yahia Said (eds.): *Oil Wars*, Pluto Press, Londres, 2007.

26. Este protagonismo del ELN seguramente se debe a un efecto de sustitución, ya que la organización estuvo durante largos periodos menos involucrada en la economía cocalera que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Los paramilitares, en cambio, estaban en una posición específica pues incorporaron narcos a sus mandos y avanzaron a través de la construcción de grandes alianzas antisubversivas con las elites regionales, lo que les permitió diversificar sus proyectos económicos mucho más que a la guerrilla.

27. J. Pearce: ob. cit.

de regalías mediante la extorsión, la intimidación o la apropiación de las tierras adjudicadas por el Estado en las inmediaciones de las instalaciones petroleras. Los mandatarios departamentales y municipales de Arauca fueron investigados por malos usos de las regalías y por vínculos con la guerrilla y con grupos paramilitares.

En octubre de 1993, la alcaldesa de Arauquita fue arrestada por rebelión, y a fines de 2003 –cinco días antes de las elecciones– la Fiscalía detuvo a 31 personas de la dirigencia araucana por presunta colaboración con la guerrilla. En ese grupo se encontraba el entonces alcalde de Arauca, Jorge Cedeño, el presidente de la Asamblea, dos ex-gobernadores, siete candidatos a la gobernación, alcaldías y concejos, la contralora departamental y varios funcionarios y contratistas. Aldemar Rodríguez, uno de los testigos en el proceso, explicó con las siguientes palabras los mecanismos de captura de rentas de regalías:

Cuando uno aspiraba a ciertos cargos políticos se necesitaba un aval del ELN, que era un visto bueno que se obtenía asumiendo compromisos con ellos (...) por un lado concertando el presupuesto con el mando guerrillero. Y por otro, contratando obras con contratistas recomendados por la guerrilla a través de los vikingos (...) unos papelitos que mandaba el mando al gobernante o al dirigente con instrucciones precisas a favor de la insurgencia o de un contratista específico.²⁸

Según Rodríguez, la comisión que recibían los contratistas era de 5% a 7% del valor del contrato. Parte de ese dinero volvía a los políticos a través de la financiación guerrillera a sus campañas²⁹.

Los vínculos con paramilitares también han sido objeto de investigación en el departamento. Freddy Forero Requiniva, el último gobernador elegido por voto popular (por Cambio Radical) y destituido en septiembre de 2008 por la Procuraduría, contaba con el padrino político de su antecesor, Julio Enrique Acosta Bernal, prófugo de la justicia y contra quien existe una orden de captura por los delitos de homicidio agravado, concierto para delinquir y conformación de grupos paramilitares, entre otros. Dos ex-gobernadores de Casanare, Meta, Arauca, Huila, Bolívar y Cesar han sido condenados por vínculos con la parapolítica y otros seis son investigados por el mismo cargo.

28. «No se movía una aguja sin permiso de la guerrilla», entrevista, en *Semana*, 24/11/2003, disponible en <www.semana.com/noticias-nacion/no-movia-aguja-permiso-guerrilla/74830.aspx>.

29. *Ibíd.*

La capacidad de articulación de los paramilitares con la economía minera, tanto en ciertas regiones como en rubros específicos, es mucho mayor que la del ELN. Esta guerrilla está seriamente debilitada militarmente, sus vínculos con las elites regionales han estado signados por una crónica inestabilidad y su rango de influencia se encuentra severamente restringido por su relación confrontacional

Los paramilitares lograron construir amplias alianzas regionales que coordinaron los intereses de diversos empresarios y de funcionarios de agencias estatales. Eso les permitió convertirse en el principal actor en el proceso de captura de rentas de la economía minera ■

con el Estado. Los paramilitares, en cambio, lograron construir amplias alianzas regionales que coordinaron los intereses de diversos empresarios y de funcionarios de agencias estatales. Eso les permitió convertirse en el principal actor en el proceso de captura de rentas de la economía minera, por ejemplo, mediante la articulación con la producción y la comercialización de oro y la exploración de nuevas formas de lavado de dinero y de apropiación de regalías. El ex-comandante de las Autodefensas Unidas de Colombia, Salvatore Mancuso, reveló recientemente en Washington cómo los paramilitares compran oro en Panamá y lo entregan luego a

alcaldes en Colombia, quienes lo reportan al Banco de la República como producción colombiana para cobrar las regalías. Los lavadores se quedan con 70% de esos ingresos y el resto corresponde a los alcaldes.

La explotación real de oro no solo es usada para el blanqueo sino también como fuente de financiación mediante la captura de la explotación artesanal por parte de jefes paramilitares. La explotación de Pueblito Mejía, al sur de Bolívar, se considera cooptada por los paramilitares herederos de Carlos Mario Jiménez, alias «Macaco», y de Rodrigo Pérez, alias «Julián Bolívar», que llegaron al pueblo en 1998 y reclutaron a gran parte de sus 1.500 habitantes para trabajar en los socavones a cambio de salarios irrisorios que les permiten obtener amplios márgenes de ganancias³⁰. En el Cesar, la empresa explotadora de carbón Drummond ha sido sancionada por detrimento patrimonial a la Nación y mal cálculo de las regalías que debe girar al departamento y a los municipios de Jagua de Ibirico, El Paso y Chiriguaná, y se

30. En el negocio también participan las FARC, sobre todo en Santander y los Farallones del Valle del Cauca. «Con oro lavan dinero y se roban regalías, reveló el ex jefe 'para' Salvatore Mancuso» y «El drama de Pueblito Mejía» en *El Tiempo*, 1/8/2010.

encuentra acusada de haber colaborado con paramilitares en el asesinato de tres líderes sindicales en 2004³¹.

Todo esto estuvo asociado al cambio del sistema político en Colombia. El viejo eje bipartidista que había servido de correa de transmisión entre el centro y la periferia se debilitó considerablemente, para dar paso a nuevas agrupaciones –como Cambio Radical, el Partido de la Unidad Nacional y Alas Equipo Colombia, dominantes en las regiones mineras³²– más laxas aún que las tradicionales, mucho menos enraizadas en la población que estas, y que en realidad constituyen antes que nada alianzas de parlamentarios regionales. Esas fuerzas han jugado un papel central en la definición de los diseños institucionales que regulan el manejo de las regalías mineras.

Es preciso subrayar que en el periodo estudiado, y pese a la cantidad astronómica de recursos que han alimentado a las unidades territoriales, el desempeño de las regiones más favorecidas es claramente deficiente. Con excepción de municipios grandes como Cartagena –donde el Estado tiene más presencia y es más robusto–, los municipios y los departamentos mineros están sistemáticamente afectados por la pereza fiscal, la ineficiencia, un pobre desempeño en materia social y frecuentes escándalos de corrupción³³.

■ Conclusiones

El concepto de «dominación indirecta» de Tilly debe ser afinado. En realidad, existen diversas modalidades de dominación estatal indirecta en Colombia. El sistema político del país cafetalero estaba construido sobre un bipartidismo que servía a la vez como correa de transmisión entre centro y periferia³⁴ y como «sistema nervioso» del funcionamiento del Estado. Ese viejo sistema no puede ni debe ser edulcorado: condujo a una construcción estatal con severas inequidades regionales, concentrado en el mundo andino

31. Salomón Kalmanovitz: «Historia de la Drummond y el Cesar» en *El Espectador*, 11/1/2009.

32. En las elecciones para el Senado de 2006 y para la Asamblea departamental en 2007 estos partidos fueron los más votados en Casanare, Arauca y Meta.

33. DNP: *Desempeño fiscal de los municipios*, cuatrienio 2002-2005 y anual 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, DNP, Bogotá, varios años; Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía: ob. cit.; DNP: *Desempeño integral de los municipios*, anual 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, DNP, Bogotá, varios años; «Contratos a dedo» en *Semana*, 28/10/2002; «Así se esfumaron las regalías» en *El Tiempo*, 30/1/2003, entre otros.

34. F. Leal y A. Dávila: ob. cit.; F. González: ob. cit.; Mauricio García Villegas: *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2008.

y fuertemente sesgado en detrimento de las regiones costeras³⁵, lo que dejó grandes territorios del país sin ninguna presencia del aparato estatal y sin habitar³⁶.

Al volverse Colombia un país minero y cocalero, se produjo una fractura entre las regiones andinas densamente pobladas y los nuevos centros de producción minera y cocalera. Entre ellos había algunas unidades territoriales fuertes en términos demográficos, institucionales y económicos, pero la regla fue que predominaran las unidades sin grandes núcleos de población³⁷, sin Estado y sin mercados. Las reformas organizacionales del neoliberalismo al funcionamiento del Estado y la creciente captura de jirones del aparato estatal por parte de actores armados ilegales –especialmente paramilitares– facilitaron la captura de rentas y de funciones y sectores enteros del aparato estatal por actores privados, muchos de ellos ilegales. Se generó de ese modo un nuevo modelo de dominio indirecto en el que ya no hay correas de transmisión, sino una coordinación por parte del centro de diferentes alianzas regionales involucradas en la distribución de rentas a través de redes de agentes políticos, privados e ilegales.

Este nuevo modelo expresa una tensión entre las condiciones de la presencia territorial del Estado colombiano y de su viabilidad internacional, en la medida en que esas alianzas abrigan necesariamente a actores que violan el régimen prohibicionista global de sustancias ilícitas. En este tipo de modelo indirecto, las coaliciones regionales que se articulan territorialmente a la presencia del Estado contienen a agentes ilegales. Pero dicha presencia desestabiliza al Estado, lo pone frente a escándalos continuos y debilita su legitimidad internacional. Ello genera presiones hacia la reforma estatal, pero también ofrece una serie de incentivos que otorgan al modelo de dominación indirecta un equilibrio «pegajoso». □

35. Adolfo Meisel: «¿Por qué perdió la Costa Caribe el siglo xx?» en Haroldo Calvo Stevenson y Adolfo Meisel Roca (eds.): *El rezago de la Costa Caribe colombiana*, Banrep / Fundesarrollo / Uninorte / Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Cartagena, 1999.

36. F. González: ob. cit.

37. Por ese motivo Arauca es en la actualidad la unidad territorial con mayor producto interno per cápita en el país, por encima de Bogotá.