

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO

Sede Argentina.

Título

La inversión económica de la renta minero – energética en territorios de comunidades étnicas en la región Caribe de Colombia (2012-2015). Un análisis desde el Desarrollo Humano.

Elaborado por:

Juan Alberto Carabalí Ospina

Dirigido por

José Francisco Puello Socarrás

Trabajo de investigación para optar al grado en magister en Desarrollo Humano

Bogotá

2016

A la ancestralidad que acompaña el pasado, el presente y el futuro de mi
afrodescendencia

AGRADECIMIENTOS

A las comunidades afrocolombianas e indígenas del caribe colombiano.

A mi familia
Mi Madre, Mis Padres, Mi hermano.

A mi colega.
José Francisco Puello Socarrás

A mis amigos.
Liliana, Brian, Robinson, Sandra, Angela, Andrés Francisco, Olga Ramírez y a todos que con su buena energía me acompañaron en todos los momentos.

Sobre todo
A la Vida y al espíritu esperanzador.

Contenido

Resumen.....	6
1. Introducción.....	7
2. Alcance.....	9
2.1. Objetivo general:.....	11
2.2. Objetivo específicos:.....	12
2.3. Hipótesis de trabajo	12
2.4. Unidad de análisis.....	12
2.5. Grupos étnicos en el marco legal colombiano.	13
2.6. Metodología.	14
2.6.1. Análisis estadístico.	15
2.6.2. Análisis de información recaudada.....	16
3. Acercamiento al concepto de desarrollo.....	17
3.1. Desarrollo Humano.	19
3.2. Desarrollo Humano y la Diversidad étnica.	20
3.3. Bienestar.....	23
3.4. Tensiones entre el enfoque de las capacidades y la diversidad étnica	25
3.5. Un nuevo paradigma de desarrollo humano.....	27
4. Antiguo Sistemas general de regalías, desarrollo y grupos étnicos.	30
4.1. Introducción.....	30
4.2. Regalías.....	32
4.3. Ingresos por regalías.....	34
4.4. Grupos étnicos y distribución de las regalías	36
4.5. Desarrollo humano en los principales territorios de inversión de regalías en el antiguo sistema.	38
4.6. Aumento de ingresos, regalías y desarrollo humano.....	43
4.7. Regalías y la capacidad de agencia.	45
4.8. Conflicto armado, regalías y desarrollo humano.	47
4.9. Conclusión.....	50
5. Nuevo Sistema General de Regalías, enfoque étnico diferencial y Desarrollo Humano. 52	
5.1. Introducción.....	52
5.2. Nuevo Sistema General de Regalías-SGR.....	53
5.2.1. Ingresos por regalías en el contexto del SGR.	56

5.2.2.	Nueva regionalización: Región Caribe.	59
5.3.	Grupos étnicos en el caribe colombiano.	61
5.3.1.	Situación actual de los pueblos étnicos en el Caribe.....	64
5.3.2.	Indígenas e indicadores socioeconómicos.....	65
5.3.3.	Afrocolombianos indicadores socioeconómicos.	71
5.4.	Consulta previa del Sistema General de Regalías.	73
5.5.	Grupos étnicos y el nuevo Sistema General de Regalías.....	74
5.5.1.	Inversión de regalías para grupos étnicos en la región caribe.....	76
5.6.	Conclusiones.	82
6.	Perspectivas, continuidades, desarrollo humano y grupos étnicos en el caribe colombiano.	85
6.1.	Introducción.....	85
6.2.	Rupturas y continuidades en las regalías.	85
6.3.	¿SGR una oportunidad para el desarrollo humano de las grupos étnicos en el caribe colombiano?	88
6.4.	Recomendaciones.....	89
6.4.1.	Fortalecimiento del etnodesarrollo y los planes de vida para la promoción del Desarrollo Humano en pueblos afrocolombianos e indígenas en el caribe colombiano. 90	
6.4.2.	Aumentar el conocimiento sobre el sistema.....	92
6.4.3.	Atacar las malas prácticas sobre las regalías de enfoque diferencial.....	93
6.4.4.	Aumentar la formación técnica.....	93
6.4.5.	Superar la perspectiva de aumento de la cobertura.....	93
6.4.6.	Dialogo intercultural para el Desarrollo Humano.	94
	Bibliografía.....	95
	Tablas.....	99
	Gráficos.....	99
	Mapas.	99

Resumen.

Este trabajo muestra los resultados del estudio realizado en el Caribe colombiano con el objetivo de analizar cuáles consecuencias en materia de Desarrollo Humano ha traído la implementación del Sistema General de Regalías-SGR en territorios de comunidades étnicas. Se analizó la información de 192 municipios de la región Caribe colombiana que tienen grupos étnicos en sus territorios y que en principio están obligados a destinar porcentajes de sus regalías para estos grupos. Sumado a esto se analizaron los 39 proyectos de enfoque étnico diferencial presentados al SGR entre el 2012 y el 2015.

Todo esto permitirá dar cuenta sí la implementación del Sistema General de Regalías ha posibilitado a los grupos étnicos mejorar el acceso al sistema de salud y al sistema educativo a través del aumento de recursos de inversión de regalías y sí las comunidades han mejorado sus ingresos económicos a través de la financiación de iniciativas productivas para el aumento de estos ingresos. Resulta importante analizar igualmente cómo los representantes de los procesos organizativos étnicos han participado en los espacios de toma de decisiones habilitados por el SGR.

Palabras clave: Regalías, Desarrollo, minería, energía, Desarrollo humano, comunidades afrocolombianas, Pueblos Indígenas, Colombia, Capacidades.

Abstract

This document shows the results of the study in the Colombian Caribbean region in order to analyze the consequences on Human Development brought out by the implementation of the National System of Profit-Sharing (Sistema General de Regalías-SGR) in territories inhabited by ethnic communities. For this purpose, data from 192 municipalities from the Colombian Caribbean region inhabited by ethnic groups within their territories that, in principle, must be assigned certain percentage from the profit-sharing was analyzed. Additionally, 39 projects with a differential ethnical approach submitted to SGR between 2012 and 2015 were analyzed as well.

All this will allow us to see, on the one hand, if the implementation of the SGR has enabled the ethnic groups to improve the access to the healthcare system and the access to the education system through the increase of profit investment, and on the other hand, if the income of the communities has increased by financing productive initiatives. It is also important to analyze how the representatives of ethnic organizational processes have participated in decision-making spaces enabled by SGR.

Key words

Profit-Sharing, Development, mining, energy, Human Development, afrocolombians communities, indigenous people, Colombia, Capabilities.

1. Introducción.

En la última década en Suramérica se ha venido dinamizando un debate sobre promover o no el desarrollo sobre la base de la extracción de recursos naturales. Esto se atribuye, entre otras cosas, a una demanda creciente de materias primas por parte de las economías que producen componentes de alto valor agregado. En Latinoamérica, economías como la del Perú ha registrado un crecimiento importante en los últimos años debido a la actividad minera; Venezuela y Colombia con la extracción de hidrocarburos; Chile con el caso del cobre, etc. Sin embargo, todavía no se ha hecho un balance exhaustivo sobre los reales beneficios de esta actividad, ya que no se han tomado en cuenta las afectaciones ambientales y sociales que esto ha traído a nivel local en cada uno de estos países.

Dentro del debate se pueden destacar posturas que consideran que la explotación minera puede contribuir al fortalecimiento del sector industrial y de servicios de las economías de la región. Mientras tanto, existe otra postura, un poco más blanda, que considera que no puede haber una explotación minero-energética desbordada y sin reglas, proponiendo que esta debe ser de carácter sostenible y amigable con el ambiente. En la otra orilla, se puede encontrar una posición que rechaza la explotación minero-energética, argumentando que a nivel político y económico esta actividad contribuye a un nivel de dependencia de los estados en camino de desarrollo hacia los países que demandan estos recursos para la producción de bienes con un alto valor agregado. También argumentan que a nivel ambiental esto genera impactos irreparables que comprometen la vida de las actuales y las futuras generaciones¹. En términos sociales, consideran que los impactos han sido negativos en términos de afectaciones a salud, educación y la supervivencia económicas de muchas comunidades locales donde se desarrollan los proyectos. Por esta razón es importante ver cómo ha sido la implementación de este modelo extractivo en comunidades étnicas como los afrodescendientes e indígenas en Colombia.

La explotación minero-energética deja para los estados una contraprestación económica en clave de renta minera o regalía, la cual es invertida, por ejemplo, en inversión social o la promoción del desarrollo de las zonas donde se lleva a cabo la

¹ Desde las ciencias aplicadas hacen un análisis sobre los impactos de la explotación minera en el ambiente Fierro y López (2014: 172) consideran que:

“Resulta evidente que no es posible restaurar componentes geosistémicos producto de procesos físico-químicos y bióticos que necesitan de miles o de millones de años para operar. Por lo tanto, el daño ambiental se configura en el sentido de afectación de la renovabilidad de los componentes del ecosistema. Los daños duran para siempre en la escala de tiempo humana, son perpetuos y en este sentido cualquier decisión de hoy tiene implicaciones de justicia intergeneracional”.

explotación. En este sentido, Colombia, como se verá más adelante, en los últimos años ha incrementado sustancialmente sus ingresos por regalías, debido a un alza de los precios internacionales de petróleo; y a una mayor extracción de recursos naturales, la cual, como es el caso del caribe colombiano afecta a los pueblos étnicos.

En este país suramericano desde 1994 hasta el 2011 se implementó un marco normativo que estipulaba la concentración de la mayor parte de las regalías en los municipios y departamentos donde tenían lugar la explotación minera. En el 2012 se hace una evaluación social o económica de este antiguo modelo no se encontraron buenos resultados en los lugares donde más se concentraron estos recursos. A partir del 2012 se hace una reforma estructural que ha pretendido cambiar este panorama sobre la base de una mayor distribución de las regalías en todo el territorio nacional, la implementación del triángulo del buen gobierno, la definición de un enfoque étnico diferencial, etc.

En este sentido, con el supuesto que el aumento de la extracción minero-energética puede contribuir al desarrollo económico, Colombia adoptó, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014², el modelo extractivista minero energético como una locomotora que jaló la economía. El efecto inmediato de esto fue el aumento de las regalías, lo que obligó al gobierno nacional hacer ajustes institucionales para una mejor distribución de la renta, sobre la base de mejorar la inversión equitativa en los territorios.

Un elemento importante para destacar en la reforma es la inclusión del enfoque étnico diferencial, ya que es la primera vez que, por un lado, se consulta la distribución de las regalías a los grupos étnicos y, por otro lado, se deja un rubro específico para financiar proyectos para estos grupos. En este sentido, este trabajo analizará si realmente este enfoque diferencial ha aportado al mejoramiento de las condiciones de vida de estos grupos desde una perspectiva del Desarrollo Humano.

Por otro lado, este tipo de estudios podrá contribuir al debate sobre el modelo minero-energético o la gran minería desde una perspectiva del desarrollo humano y también se podrá aportar a este, desde una perspectiva étnica indígena y afrocolombiana³.

² Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

³ Las comunidades Afrocolombianas han venido desarrollando desde hace cientos de años unos procesos sociales, políticos y económico sustentados sobre una fuerte huella de africanía y el territorio, lo cual ha generado una relación de dependencia, es decir la viuda social y cultural de las comunidades afrocolombianas se ven afectadas en la medida en que se afecte el territorio.

2. Alcance.

En Colombia, en el 2010 cuando empieza el primer gobierno Nacional del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, se empieza a formular el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), en cual se incluyeron cuatro “locomotoras” económicas o fuerzas económicas para jalonar el crecimiento del resto de la economía, estas eran: la minería, la agricultura, la tecnología y la educación. Sin embargo, pese a la importancia que se les ha intentado dar por igual a estas cuatro locomotoras, el desarrollo minero es la que más creció en términos de aporte a la economía nacional. Esto debido, entre otras cosas, a los altos precios del petróleo y al aumento de las exportaciones de este hidrocarburo⁴, llevando al país a un especie de bonanza minero-energética, a lo que se suma el aumento de explotación de otros minerales, lo cual, también, fue resultado de diferentes arreglos institucionales para la promoción de este tipo de explotación a través de, por ejemplo, la flexibilización en la expedición de licencias ambientales y mineras⁵.

Sin embargo, en contraste con este crecimiento del sector minero hubo un debilitamiento de los demás sectores productivos, lo que ha llevado a muchos expertos a sostener, entre otras cosas, que el país empieza a experimentar la “enfermedad holandesa”⁶. Debido a este proceso, la economía colombiana ha sufrido una re-primarización del sector productivo, lo cual ha traído importantes impactos sobre el medio ambiente, la salud de las personas y en particular en la estructura sociocultural de algunas comunidades étnicas⁷.

Otros elementos fundamentales de la implementación del modelo de desarrollo extractivista son los efectos sobre comunidades locales en general, y en particular en comunidades étnicas en términos de avance en desarrollo humano. En este sentido, es necesario recalcar que el territorio para las comunidades étnicas es parte constitutiva de sus modelos de vida, cosmovisiones, estructuras sociales y prácticas culturales, por lo tanto, cualquier afectación sobre éste puede poner en riesgo la existencia social y

⁴ En cuanto a la evolución de las exportaciones de minerales e hidrocarburos han venido desplazando a en importancia a rectores como el agropecuario y el manufacturero. Al respecto Rudas (2014: 321) señala que este sector “(...)en apenas tres años (2011 a 2013) este sector multiplica el valor de sus exportaciones en dos veces y media (en contraste con la industria manufacturera que lo incrementa en un 40 por ciento y el sector agropecuario en un 30 por ciento), colocándose como ampliamente dominante dentro de las exportaciones”.

⁵ Ver sobre licencias ambientales expres en <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-pasa-con-las-licencias-ambientales-expres/404177-3>

⁶ Enfermedad holandesa se refiere básicamente a la entrada masiva de divisa extranjera a una economía nacional, haciendo que la moneda local se reevalúe. Esta entrada masiva de capitales se debe por lo general a la explotación minera, lo cual también tiene efectos negativos sobre otros sectores productivos como la industria y la agricultura. Ver Cano (2013). Disponible en http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/cgc_may_2013_4.pdf

⁷ Ver “el sueño negro” en el diario El Espectador. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-406494-el-sueno-negro>

cultural de estas. Tales afectaciones son producidas por agentes o dinámicas ajenas a la estructura social de las comunidades, como –por ejemplo- la presencia de proyectos mineros en los territorios colectivos. Es importante hacer una evaluación sobre los impactos de la minería en territorios étnicos en el país.

Pese a la importancia de los impactos ambientales, sociales y culturales del crecimiento del sector minero energético estos no serán un tema a tratar aquí, sino analizar cuáles han sido los efectos de la inversión de los recursos de renta minera resultante de estas dinámicas en determinadas comunidades étnicas del país. Esto permitirá relacionar tres elementos fundamentales: regalías, grupos étnicos y desarrollo humano.

Con respecto a las regalías, Colombia ha recibido en los dos últimos años un monto cercano a los 20 billones de pesos (nueve mil millones de dólares) por concepto de rentas por explotación de recursos naturales no renovables. Este monto muestra la importancia de este sector en la economía colombiana, para lo cual en el 2012, durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos, se planteó una reforma estructural al sistema que administraba estos recursos.

El antiguo sistema de regalías concentraba la distribución de estos recursos en los departamentos y municipios productores de recursos no renovables. Sin embargo, este sistema fue objeto de muchas críticas, ya que no contribuyó al desarrollo de los territorios y por el contrario fomentó la corrupción en la mayoría de los departamentos productores y, por lo tanto, un bajo desarrollo humano en estos territorios, los cuales en muchos casos se registraban niveles por debajo de los promedio nacionales.

La reforma promovida en el 2012 creó el Sistema General de Regalías-SGR, el cual se fundamentó en arreglar las disfuncionalidades del antiguo, la promoción del desarrollo, la adaptación a las necesidades de los territorios, búsqueda de una mejor distribución de los recursos de regalías, contribuir al desarrollo regional y la inversión en ciencia y tecnología. Pero tal vez uno de los puntos más importantes de la reforma, como se ha venido señalando, es la incorporación del *enfoque diferencial étnico*, el cual será objeto de análisis en este trabajo. Este consiste, en términos generales, en la destinación de recursos dentro de los fondos de inversión a la financiación de proyectos emergentes desde las comunidades afrocolombianas e indígenas.

En este sentido, es importante explorar los resultados que ha tenido la implementación del SGR en el periodo de 2012 al 2015, en términos de avances en la calidad de vida de las comunidades étnicas, sobre la base del mejoramiento de las condiciones ambientales, de salud, educativas y de ingresos. Es importante analizar este problema en la Región Caribe colombiana, lugar donde se encuentran territorios ancestrales afrocolombianos e indígenas y donde ha habido un incremento de la presencia de proyectos de interés minero.

En este orden de ideas, este trabajo buscara dar respuesta a la siguiente pregunta:

¿Cuáles han sido los impactos de la implementación del Sistema General de Regalías-SGR a través del enfoque diferencial en comunidades étnicas de la región Caribe colombiana en el periodo comprendido entre el 2012 y el 2015, en términos de acceso a servicios de salud, de educación, de ingresos y participación en espacios de toma de decisiones?

En este de nuevo contexto institucional promovido en el 2012 para aprovechar mejor las regalías, también es importante hacer las siguientes preguntas específicas con respeto a la relación entre regalías, grupos étnicos y de desarrollo humano:

¿Después de tres años de implementación de nuevo Sistema General de Regalías-SGR en las comunidades étnicas de la región caribe ha habido un impacto en términos de desarrollo humano de estas comunidades? Esto puede ser importante en el sentido de dilucidar cuales han sido las dinámicas entre las regalías y la promoción del desarrollo humano en las comunidades en donde se han implementado proyectos financiados por estos recursos y ver si realmente estos recursos si promueven el desarrollo en estas comunidades étnicamente diferenciadas.

Por otro lado, es interesante ver si estos proyectos tienen en cuenta las otras diversidades que hay dentro de estos grupos étnicos como el enfoque diferencial etario o de género, los cuales pueden contribuir a un fortalecimiento a la estructura social de los grupos o por el contrario a debilitarlas. En este sentido cabe preguntarse *¿La implementación de proyectos con recursos del SGR en territorios de comunidades afrocolombianas e indígenas ha tenido consecuencias diferenciales de género o etario?*

Por último, sería muy interesante ver si estos proyectos han beneficiado o afectado la estructura cultural de las comunidades, en el sentido de fortalecer prácticas culturales o de contribuir a su desaparición, acá cabe preguntarse: *¿Existen beneficios o afectaciones culturales, económicas o sociales para grupos étnicos en la Región Caribe debido a la implementación de proyectos con enfoque étnico financiados por el SGR, teniendo como criterio la perspectiva del desarrollo humano?*

La pregunta general y las posteriores preguntas específicas llevan a establecer un objetivo general y unos específicos que contribuirán a responderlas, los cuales, por lo tanto, permitirán ver las relaciones entre desarrollo humano, regalías y grupos étnicos.

2.1. Objetivo general:

Analizar cuáles consecuencias ha traído la implementación del Sistema General de Regalías-SGR en territorios de comunidades étnicas y sus principales consecuencias en materia de desarrollo humano.

2.2. Objetivo específicos:

Indagar si en materia de desarrollo humano ha habido avances luego de la implementación de proyectos con enfoque diferencial en el territorio de comunidades étnicas.

Indagar si la implantación de proyectos con enfoque diferencial financiados por el SGR ha tenido consecuencias diferenciales de género y etario en las comunidades étnicas de la Región Caribe.

2.3. Hipótesis de trabajo

La implementación del Sistema General de Regalías en territorios con importante presencia de grupos étnicos a través de la herramienta de enfoque diferencial ha impactado la vida de estos grupos. Esto ha posibilitado a los grupos étnicos mejorar el acceso al sistema de salud a través del aumento de recursos de inversión de regalías, ya que se han financiado iniciativas que buscan fortalecer el sistema de salud en estos territorios. Por otro lado, el enfoque diferencial del Sistema General de Regalías ha contribuido al mejoramiento de acceso al sistema educativo, ya que ha permitido financiar iniciativas para el fortalecimiento educativo de las comunidades. El enfoque étnico diferencial les ha permitido a las comunidades étnicas mejorar sus ingresos económicos a través de la financiación de iniciativas productivas y otras para el aumento de estos ingresos. Finalmente, el SGR ha abierto nuevos espacios de participación en los OCAD que les ha permitido a las comunidades étnicas participar en las decisiones para la definición de asuntos relacionados con las iniciativas a ser apoyadas con recursos de regalías.

2.4. Unidad de análisis.

Comunidades Afrocolombianas e indígenas situadas en la Región Caribe, en las cuales se han implementado proyectos con enfoque diferencial étnico apoyado por recursos del Sistema General de Regalías-SGR. Se seleccionó la región caribe debido a que esta, junto a la región pacífico, es la cuenta con mayor diversidad étnica en el país y es una de

las que más ha recibido recursos de regalías debido a la explotación de recursos naturales en su territorio.

2.5. Grupos étnicos en el marco legal colombiano.

Para la Corte Constitucional colombiana (1993)⁸ los grupos étnicos constituyen sujetos de derechos fundamentales. El mismo tribunal en la sentencia T-349/96, citando a DE OBIETA CHALBAUD (1989), establece que para considerar la existencia grupos étnicos o etnias se debe deben cumplir dos condiciones: una subjetiva y otra objetiva. En cuanto a la primera, hace referencia a la conciencia que tiene cada uno del grupo con respecto a su especificidad, es decir que es consciente de que es diferente a otros colectivos humanos y manifiesta su deseo de pertenecer a este grupo.

Con respecto a la segunda condición el tribunal señala que se hace referencia al conjunto de elementos materiales e inmateriales que los diferencia del resto de la población, esto se denomina cultura. En este sentido, continua la corte señalando que “este conjunto se entienden agrupadas, entonces, características como la lengua, las instituciones políticas y jurídicas, las tradiciones y recuerdos históricos, las creencias religiosas, las costumbres (folklore) y la mentalidad o psicología colectiva que surge como consecuencia de los rasgos compartidos”.

Con respecto al marco legal, en el artículo 7 de la constitución política colombiana de 1991 establece que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. En cuanto a la promoción de las culturas nacionales, el artículo 70 se señala que “la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”⁹.

En el caso particular de las comunidades afrocolombianas se estableció el artículo transitorio 55, el cual se reglamentó a través de la ley 70 y que tuvo como objeto “reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva”.

Las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas son grupos étnicos en Colombia, quienes, como se vio, son protegidos por un marco legal que incluye la misma constitución, la ley, la jurisprudencia de la corte constitucional y los acuerdos

⁸ Ver sentencia de la Corte Constitucional T-380.

⁹ Otros artículos de la constitución nacional que referencian a los pueblos indígenas son: Artículo 10, en el cual se reconoce la oficialidad de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos en sus territorios. El artículo 246 a través del cual se reconoce la jurisdicción especial indígena. El artículo 286 se reconoce los territorios indígenas como entidades territoriales.

internacionales. En este sentido es obligación del Estado protegerlos a través de diferentes instrumentos como la consulta previa e informada y la implementación de enfoque étnico diferencial en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

El reconocimiento legal de estos grupos implica, directa o indirectamente, el reconocimiento de otras perspectivas de vida o el reconocimiento de otros elementos que se consideran valiosos para el logro de una vida provechosa. Esto constituye un aporte más al debate del desarrollo como concepto y practica social.

2.6. Metodología.

En términos metodológicos y teóricos esta investigación tuvo una primera etapa exploratoria¹⁰, en donde hubo un acercamiento y familiarización con los conceptos relacionados con las regalías y su desarrollo, lo cual también permitió conocer otros elementos que explican las dinámicas originadas por la implementación del SGR en territorios colectivos étnicos. Fue necesario, por un lado, hacer un análisis de los impactos en materia de desarrollo humano de la implementación del antiguo modelo de distribución de las regalías y, por otro lado, ver las perspectivas que se han materializado con respecto a promover mejores condiciones de vida en la población étnica.

En un segundo momento, se procedió a la recolección de información secundaria alrededor de la situación de desarrollo humano de las comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas en la región caribe a través del análisis de indicadores sociales producidos por el gobierno y agencias multilaterales. Se debe resaltar la dificultad para encontrar los indicadores étnicamente diferenciados, para los cual hubo la necesidad de hacer cruces de datos.

En un tercer momento, se realizaron algunas entrevistas semiestructuradas (diálogos) a líderes de comunidades afrocolombianas e indígenas del caribe y a funcionarios del SGR encargados de la implementación del enfoque étnico diferencial.

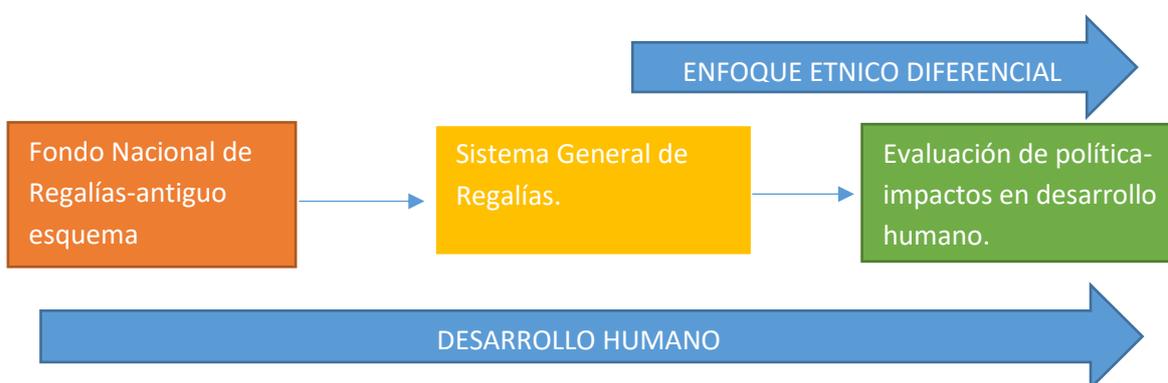
En la cuarta etapa se procedió análisis de la información recaudada para luego hacer cruces de información par luego llegar a las conclusiones, las cuales permitieron dar respuestas a las preguntas planteadas y plantear recomendaciones para la mejorar la implementación del enfoque étnico diferencial del SGR.

Como se ve en el siguiente grafico en términos analísticos el trabajo se dividió en partes. La primera parte de análisis giró alrededor del antiguo esquema de distribución de

¹⁰ “Este tipo de diseño está orientado a que el investigador se familiarice con fenómenos relativamente desconocidos o nuevos; incluso, le permite obtener información para evaluar la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular”

regalías articulado al fondo nacional de regalías; la segunda parte incluyó el análisis del Sistema General de Regalías-SGR; y finalmente se dieron algunas recomendaciones de política pública. En cada uno de los apartados se verá la inclusión del enfoque étnico diferencial, es decir como las regalías contribuyen a que los grupos étnicos logren lo que consideran valioso desde su perspectiva cultural. El análisis se hará desde la perspectiva del desarrollo humano y de las capacidades, en el sentido de la construcción de una línea base y el establecimiento de un escenario ideal de llegada.

Grafico 1. Grafica de la metodología.



2.6.1. Análisis estadístico.

Se recaudó información producida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE y agencias multilaterales como el PNUD relacionada con la medición de las condiciones de vida en el caribe colombiano. Para esto se tuvo en cuenta el Índice de Desarrollo Humano-IDH, Línea de Pobreza-LP, Línea de Indigencia-LI, asistencia escolar, mortalidad infantil, cobertura del sistema de salud, entre otros. Sin embargo, con respecto a los grupos étnicos existe una importante debilidad de estos indicadores, ya que no cuentan con enfoque diferencial. Esto obligó a que se hicieran cruces de datos con respecto a los lugares donde hay mayor presencia étnica y las estadísticas disponibles para estos lugares, lo que permitió hacer un acercamiento a las condiciones de vida de estas comunidades.

Hacer este análisis estadístico permitió establecer una línea base de las principales necesidades o condiciones de Desarrollo Humano de los pueblos étnicos en el caribe y sobre los cuales se supondría estarían dirigidos los proyectos que se presenten al SGR, lo que posibilitó hacer un análisis de cambio en las condiciones de vida. En este

escenario la dificultad fue la invisibilidad estadística de los pueblos étnicos¹¹, lo cual no permite dilucidar otras variables importantes relacionadas con el territorio o gobernabilidad propia y tampoco permite ver las variaciones étnicas que cada indicador debería tener con respecto a la población étnica. Por ejemplo, se señaló la cobertura en educación básica, en caso étnico esto es mucho más complejo porque no se restringe a la cobertura, sino también que tipo de educación, si esta es pertinente a sus necesidades culturales y espirituales.

2.6.2. Análisis de información recaudada.

Se analizó información proveniente del SGR con respecto a los proyectos étnicos aprobados en los OCAD del caribe. Cada uno de estos proyectos es inscrito en los sectores de inversión pública, esto permitirá ver si los proyectos aprobados corresponden a la línea base definida en el análisis estadístico. Sin embargo, como se señaló, los indicadores existentes son insuficientes para caracterizar las necesidades de la población étnica se tendrán en cuenta otros proyectos como los de fortalecimiento o promoción cultural, los cuales en última instancia también contribuyen al fortalecimiento del Desarrollo Humano de estas comunidades. La información recaudada girará alrededor de grupos étnicos en el caribe, desarrollo humano en el caribe y regalías en el caribe.

¹¹ Ver Rodríguez, Margarita María (2010) “La invisibilidad estadística étnico-racial negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en Colombia”. Disponible en <http://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/18970>

3. Acercamiento al concepto de desarrollo.

Se ha denominado este apartado “acercamiento al concepto desarrollo”, ya que este concepto todavía está muy lejos de ser acabado y, que por el contrario, cada vez se vuelve más complejo al integrar más variables todas importantes para un mejor goce de la vida.

Es importante llamar la atención sobre el contexto político en el que se movió el concepto de desarrollo hasta comienzos de la última década del siglo XX, el cual estaba dominado por la polaridad resultante del fin de la segunda guerra mundial y determinante de la Guerra fría. Un polo extremo promovía el libre mercado como mecanismo fundamental de extensión de la libertad individual y, el otro que promovía un papel más central por parte del Estado y en donde el individuo quedaba subsumido en el colectivo social. En este contexto puede decirse que la evolución del concepto de desarrollo fluctuó intermitentemente entre estas bandas para construir una especie de consenso entre los dos polos ideológicos.

A lo anterior se suma, luego de la caída del muro, la emergencia de reivindicaciones políticas, culturales, conceptuales y hasta ideológicas que motivaron una complejización del concepto hasta el punto de plantear un desarrollo desde lo local, desde la alteridad del poder, desde la decolonialidad (Quijano. 2012). Pese a este dinamismo, en la actualidad se experimenta una suerte de consenso relativo a que el desarrollo debe ser humano, sostenible y sustentable.

En este orden de ideas, como se ha venido resaltando, el desarrollo ha ocupado un papel central en la economía, la política (el Estado), en la filosofía, en los últimos 60 años. Sin embargo, pese a la evolución del concepto aun cabe preguntarse ¿Qué es desarrollo? ¿Quiénes son desarrollados y quienes no lo son? Son preguntas que se han tratado de responder durante todo este tiempo y lo que se puede ver es que cada vez este concepto se complejiza más.

El actual concepto de desarrollo es muy diferente al de hace medio siglo. Esto implica que no se puede ver el concepto de desarrollo como un concepto inmutable y estático, sino que ha sido un concepto dinámico que se han transformando y que en las últimas décadas ha reforzado aún más la idea del ser humano como objetivo del desarrollo y en los últimos años ha aparecido el medio ambiente como eje fundamental del debate.

Es importante señalar que el concepto de desarrollo tiene su sustrato en la biología en lo referente al desarrollo de organismos vivos, lo que trae explícito un estado inicial simple y básico, y un estado final mucho más complejo. Este concepto se consolidó fuertemente como perspectiva de análisis económico y social en el periodo después de la segunda guerra mundial, cuando se buscaba respuesta a la diferencia entre países

desarrollados (ricos) y países pobres (subdesarrollados). En este sentido, Gudynas (2011) caracteriza los matices que ha tenido en el concepto del desarrollo en América Latina, el cual parte, sobre el sustento del discurso de Truman (1949), donde se considera que los países subdesarrollados deben seguir el camino de los países ricos industrializados, lo que en últimas ligó el desarrollo al crecimiento económico. Es decir se percibía el desarrollo en un contexto lineal de causa efecto, el desarrollo es precedido de una etapa de subdesarrollo.

El mismo autor plantea que para la segunda mitad del siglo XX, se empieza a criticar esta idea y se propone, en el seno de Naciones Unidas, separar desarrollo del crecimiento y en donde elementos culturales y sociales también pueden aportar al desarrollo. En este contexto llama la atención, para este mismo periodo, la elaboración de estudios académicos¹² que dan cuenta de los efectos negativos del crecimiento económico tal como el crecimiento urbano desproporcionado, el aumento de la contaminación, y las migraciones forzadas.

Para la segunda mitad del siglo XX en la región se desarrolla la Teoría de la dependencia. En donde se puede encontrar la relación entre el desarrollo y el subdesarrollo en el sentido de que este último es consecuencia de la expansión de los países industrializados. Si se quiere ser un poco más exhaustivo, esta teoría plantea que el subdesarrollo es el resultado del colonialismo o del imperialismo. Esta teoría surge principalmente en seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y se pueden encontrar exponentes tan importantes como Cardoso y Faletto (1969).

Luego, casi a la par, de la estructuración de la teoría de la dependencia empieza a tomar fuerza la perspectiva ambiental como un elemento central en la discusión del desarrollo, partiendo de la idea de que este tiene límites y contribuye así a los límites del crecimiento tal como venía siendo concebido. En este sentido, se empieza a plantear la idea de que el crecimiento no puede ser perpetuo ya que la naturaleza no lo es.

El cuestionamiento a la idea del desarrollo atado inexorablemente al crecimiento económico y la aparición de la idea del medio ambiente como elemento fundamental en la discusión, llevó a que aparecieran otras perspectivas sobre el desarrollo, las cuales se inclinaban hacia la forma en que se satisface las necesidades humanas más allá del crecimiento económico y en donde se concebía el desarrollo desde una perspectiva sostenible, no en el sentido de crecimiento sostenible, sino un desarrollo que no sacrifique el medio ambiente ni la vida humana.

En este sentido aparecen perspectivas más integrales como las del Desarrollo Humano que supera la perspectiva restringida del crecimiento económico integrando otros

¹² Ver (Mishan, 1983), (Galbraith, 1992), (Hirsch, 1976)

elementos que son fundamentales para que los individuos puedan disfrutar de libertades que les permita alcanzar lo que consideran valioso.

En este orden de ideas puede destacarse un profundo vínculo entre el crecimiento económico y el desarrollo de las capacidades de las personas, aunque reitero no es automático, el cual puede generar un círculo virtuoso, es decir que en la medida en que se promueven las capacidades y libertades de las personas se resulta en un crecimiento económico. En este sentido Ranis (2002: 7) considera que “El crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico”.

Es evidente que existe un distanciamiento entre las propuestas que ven al desarrollo como medio para el crecimiento económico y las que ven las libertades como medio y fin del desarrollo, las cuales también consideran al crecimiento económico con un “medio” para potenciar dichas capacidades. Por ejemplo Colombia, según el PNUD (2009), ha tenido una actividad económica positiva creciendo entre el 2002 y el 2008 un promedio de 5,9%. Este crecimiento se produjo en un contexto internacional marcado por la crisis económica en donde muchos países latinoamericanos sufrieron contracciones económicas. Sin embargo, a la par de este crecimiento el PNUD (2009) también destaca que en las 13 principales áreas urbanas hubo un aumento de la pobreza extrema de un 6.8% en el 2008 a un 7.1% en el 2009. Esto lleva a determinar que Colombia atraviesa por un alto índice de desigualdad, según el Banco Mundial para el 2010 este país registra un índice Gini del 55,9.

3.1. Desarrollo Humano.

Lo que se puede identificar como una constante durante la evolución del concepto de desarrollo, es que siempre existe un escenario de referentes del deber ser, un lugar donde se quiere llegar, un escenario universal que es ideal para todo ser humano, lo que en algún momento estuvo ligado muy estrechamente con el acceso a recursos económicos. Sin embargo, la perspectiva se ha volcado alrededor del ser humano, los aportes en este sentido de Sen, Mahbub ul Haq, Nussbaum, los informes del PNUD y otros intelectuales han contribuido importantemente a este asunto del desarrollo, llevándolo mucha más allá de la restricción del crecimiento económico.

Nos adentramos entonces a una concepción del desarrollo mucho más compleja que se direcciona hacia las dinámicas que promueven el bienestar de los seres humanos, la cual es entendida de forma amplia involucrando cuestiones económicas, de salud, educación, la libertad política, la cultura, el disfrute del ambiente y la participación política. Aparece entonces el Desarrollo Humano, el cual le da un papel central la

expansión de las opciones y las libertades de los individuos para gozar una vida a través de los asuntos que consideran valiosos e importantes. En este sentido, se propondrá no solo la expansión de las opciones para los individuos, sino también para colectivos como lo son los grupos étnicos.

El Desarrollo Humano -y por qué no el desarrollo de lo humano- puede ser entendido como una perspectiva, en términos teóricos y también en términos de práctica social y política, que sugiere centrar la intervención social alrededor de la expansión de las libertades y capacidades para que los individuos y colectivos alcancen lo que consideran valioso. El PNUD tiene la siguiente definición:

“El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimiento y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles” (PNUD. 1990: 34)

Esto es un cambio fundamental con respecto a la idea del crecimiento económico como desarrollo. Lo importante aquí es el ser humano y que su paso por la tierra sea provechoso. Sin embargo, lo que se puede ver en esta definición y posteriores desarrollos de esta, es que se centra mucho en el individuo y lo que se propone en este trabajo es adoptar una perspectiva de colectivo, ya que los grupos étnicos en Colombia se auto-reconocen como colectivos culturales, sociales y políticos.

3.2. Desarrollo Humano y la Diversidad étnica.

Para los grupos étnicos, al igual que para los individuos, son importantes dimensiones como la de acceder al conocimiento, tener una vida larga y provechosa y tener suficientes ingresos para el acceso a bienes y servicios. Sin embargo, estos grupos también tienen en cuenta otras dimensiones como el territorio, la autonomía, la no discriminación, el plan de vida, la identidad, la cultura, el gobierno propio, las cuales contribuyen a que se puedan realizar lo que consideran valioso. Esto implica abordar una perspectiva lo más amplia posible para poder comprender de forma más estrecha la realidad vivida, desde el enfoque del Desarrollo Humano, por la población étnica particularmente en el Caribe colombiano, lo cual describirá el escenario donde se pretende llegar con la implementación de proyectos financiados con regalías.

En este orden de ideas, los avances conceptuales que pretenden hacer acercamientos a lo que las comunidades étnicas consideran como valioso, sobre la base de sus costumbres culturales, y que han contribuido al debate del desarrollo, podemos encontrar la concepción alrededor del buen vivir en el caso ecuatoriano, el plan de vida de los pueblos indígenas en Colombia y el etnodesarrollo en el caso de las comunidades afrocolombianas. Lo común en cuanto a estas tres concepciones de lo étnico es la reivindicación del derecho a vivir el *Ser*. Es decir, poder desarrollar lo que se es en términos culturales y ancestrales. Cuando se les garantiza a estas comunidades su derecho al *ser* implica una contribución muy importante a su desarrollo humano.

En el caso ecuatoriano, el cual se asemeja mucho al contexto colombiano, en cuanto a la percepción de lo indígena y sus perspectivas de desarrollo y vida propia, han contribuido con la definición del buen vivir, lo cual en términos generales es la expresión de lo que los pueblos indígenas consideran valioso para ellos y que pueden contribuir a un mundo mejor que respete los derechos de la naturaleza, y los medios para lograrlo. Esto se puede plantear de la siguiente manera:

“En la cosmovisión indígena no hay el concepto de desarrollo entendido como la concepción de un proceso lineal que establezca un estado anterior o posterior. No hay aquella visión de un estado de subdesarrollo a ser superado. Y tampoco un estado de desarrollo a ser alcanzado forzando la destrucción de las relaciones sociales y la armonía con la Naturaleza. No existe, como en la visión occidental, esta dicotomía que explica y diferencia gran parte de los procesos en marcha. Para los pueblos indígenas tampoco hay la concepción tradicional de pobreza asociada a la carencia de bienes materiales o de riqueza vinculada a su abundancia” (Acosta. 2010: 11)

Estos elementos no difieren de lo planteado por el desarrollo humano, sino que por el contrario identifica elementos comunes como la idea de que la pobreza -si se quiere el nivel de desarrollo- no se limita a la carencia de bienes materiales, sino que a su vez son importantes otras dimensiones más allá de lo material y se acercan más al disfrute del territorio. Para un indígena, la carencia de territorio puede ser considerado como una situación de pobreza al igual que no poder llevar a cabo sus prácticas culturales –Su derecho a *Ser*–.

Uno de los aportes que hace esta perspectiva étnica al debate del desarrollo es la importancia de las relaciones sociales en términos de colectivos y la relación armónica con la naturaleza, lo cual es fundamental para la pervivencia cultural como grupo étnico. Por ejemplo, para analizar el desarrollo humano, en términos muy generales, de alguien Bogotá o en Santa Marta, se deben tener en cuenta, entre otros, el acceso que ha tenido a la educación, la afiliación al sistema de salud y su nivel de ingresos. En este sentido, en el caso de un afrocolombiano o indígena, no solo se deben tener en cuenta estos

elementos, sino que se deben plantar en otras dimensiones, es decir la etno-educación, la medicina ancestral y los ingresos según su contexto. A esto se suma el goce del territorio por ejemplo.

La concepción del buen vivir, la cual se concreta en la constitución ecuatoriana, es un desarrollo epistémico muy importante de la cosmovisión indígena ecuatoriana y de su perspectiva de bienestar, el cual está íntimamente ligado al territorio y a la naturaleza en general. Al respecto Acosta (2010: 7) plantea que

“(…) el Buen Vivir se presenta como una oportunidad para construir colectivamente una nueva forma de vida, no es un recetario plasmado en unos cuantos artículos constitucionales y tampoco se trata simplemente un nuevo régimen de desarrollo. El Buen Vivir, de todas maneras, constituye un paso cualitativo importante al pasar del tradicional concepto del progreso y del desarrollo y sus múltiples sinónimos, a una visión diferente, mucho más rica en contenidos y, por cierto, más compleja”.

Con respecto a la relación entre Desarrollo y grupos étnicos, implica un fuerte debate en el campo epistemológico son elementos que se encuentran en una constante tensión, ya que trae a cuestión diferentes perspectivas desarrollo, muchas veces disimiles. Por otro lado, en este campo de tensiones entra lo que se considera como valioso, que se considera como bienestar, cuales son los fines que se valoran, etc. Al respecto Sen (1999) aborda de alguna manera esta tensión en su texto de “un nuevo examen de la desigualdad”, en donde examina como variable importante la diversidad humana para el análisis de la igualdad y sobre todo su pregunta “igualdad: ¿De qué?”.

En la evolución del Desarrollo como concepto y como práctica de intervención social ha traído consigo las ideas del bienestar y la felicidad como objetivo último de este, lo cual es la propuesta desde la perspectiva utilitarista. Se llegó a la idea generalizada de que estas dos ideas es lo deseable para todo ser humano y el desarrollo es un medio fundamental para alcanzarlas. Sin embargo, como se ha visto, Sen (1999: 15) polemiza esta concepción en términos de que la felicidad no es algo que se encuentre solo y desconectado de otras variables, sino que esta “acompañada de diferencias significativas en la satisfacción de las necesidades. La satisfacción de necesidades iguales puede ir asociada con un diferente grado de libertad de elección”.

En este sentido, con respecto a los grupos étnicos, afros e indígenas, la concepción de la felicidad como realización y los medios para alcanzarla es muy diferente con respecto al resto de la población colombiana, en la medida en que los objetivos o las realizaciones para esta comunidad son muy distintos, ya que están mediados por un componente cultural diferenciado, lo que implica que también los medios para alcanzarlo sean diferenciados y profundamente anclados a su estructura cultural. En este sentido, se

puede ver reflejada la pasada afirmación de Sen sobre las diferencias significativas en la satisfacción de las necesidades y la felicidad se encuentra atada a otros elementos que tal vez no son importantes para el resto de la población reconocida como no étnica. Por ejemplo, los funcionamientos o las realizaciones para un indígena de la sierra nevada de Santa Marta son totalmente diferentes a los de alguien de Santa Marta o de Bogotá, o los del indígena con algún afrocolombiano palenquero.

Como se verá más adelante los grupos étnicos en Colombia representan un importante porcentaje de la población con una historia rica en contribuciones a la construcción del país, lo que trae consigo fuertes discusiones sobre lo que se considera importante y valioso –discusiones sobre desarrollo-. Sin embargo, sus indicadores sociales están muy por debajo de los promedios nacionales y en particular en la región caribe, lugar de una importante diversidad étnica, lo que genera una cuestión de la igualdad y el desarrollo humano de estas comunidades con respecto al resto de la población. Sin embargo, en este trabajo no se abordará desde una perspectiva de la utilidad o de la realización, sino más bien, como lo explica Sen, desde la amplitud de los medios para alcanzar lo que se considera como valioso y, por otro lado, con respecto a la igualdad el autor plantea que “la valoración de las demandas de la igualdad tiene que ajustarse a la existencia omnipresente de esta diversidad humana”.

3.3. Bienestar.

Con respecto al concepto de bienestar, es necesario hacerse la idea de que no existe un solo concepto de bienestar. Sin embargo, se puede partir de la idea de que este se refiere a la realización de los valores y metas que las personas o grupos consideran importante o valioso. El bienestar para el utilitarismo es muy importante la producción de la mayor utilidad social posible. Como se puede ver esto deja encubierto muchos elementos que pueden afectar el avance en otras dimensiones como gozar de un ambiente limpio y saludable, lo que finalmente afecta en integralidad el Desarrollo Humano. Por esta razón es importante superar la idea utilitarista de asociar el bienestar a la utilidad o a la consecución de bienes materiales o la felicidad, lo cual está asociado a un estado de satisfacción o felicidad que finalmente no será tan real si se han tenido que sacrificar otras dimensiones. Para Sen (1999: 53) el bienestar debe entenderse a la luz de la “calidad de su vida”, para lo cual continúa:

“(…) La vida puede considerarse como un conjunto de funcionamiento interrelacionados, consistentes en estados y acciones. La realización de una persona puede entenderse como el vector de sus funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes pueden abarcar desde cosas tan elementales como estar suficientemente alimentados, tener buena

salud, evitar posibles enfermedades y mortalidad prematura, y además, hasta relaciones más complejas como ser feliz, el tener dignidad, el participar en la vida de la comunidad”.

En este sentido, los funcionamientos pertinentes para los grupos étnicos también tienen en cuenta para su bienestar, por ejemplo, la suficiencia en alimentos, la buena salud, la participación en la sociedad, etc. Sin embargo, para ellos es muy importante la forma en que se alcanzan estos funcionamientos, en la medida en que estos tienen caracteres culturalmente diferenciados. Siguiendo a Sen (1999) en su crítica al utilitarismo, lo que es importante para el bienestar no son tanto las realizaciones, sino el medio para lograrlas y sobre todo la libertad para realizarse, los cuales a su vez están mediados por la diversidad. En este sentido, Los grupos étnicos, partiendo de sus prácticas tradicionales y ancestrales, dan un significado distinto a estos medios. Por ejemplo las necesidades alimenticias para estos grupos esta sobre la base de alimentos que tradicionalmente son abundantes en sus territorios y que hace parte de sus parte de sus prácticas culturales. Esto mismo sucede con respecto a la educación, las comunidades le dan un significado distinto a esto, muchas veces esta es un instrumento a través del cual se transmiten conocimientos ancestrales para poder mantener la pervivencia cultural del grupo étnico.

Pese a la importancia de los medios para alcanzar la libertad o alcanzar las realizaciones, en Colombia se conserva la perspectiva tradicional de las realizaciones cuando se aborda el problema de la desigualdad en términos generales y en términos particulares cuando se abordan a los grupos étnicos desde la política pública como segmentos de población que carecen de bienes materiales o servicios que les impide realizarse. Esto hace que no se tengan en consideración lo que las comunidades étnicas necesitan, partiendo de lo que consideran valioso sobre la bases de sus costumbres culturales, para lograr su bienestar o calidad de vida con respecto a sus propias características.

Este escenario se refleja en las estadísticas para medir la calidad de vida o el bienestar, ya que, por un lado, estas miden el acceso afectivo a derechos y servicios en términos de cobertura y; por otro lado, no tienen en cuenta las necesidades particulares que los grupos étnicos requieren para lograr su bienestar o para poder alcanzar lo que han definido como valioso, es decir, retomando a Sen (1999) es darle la importancia a la amplitud de las libertades más que a los medios para obtenerlas.

Sin embargo, desde algunos exponentes importantes del Desarrollo Humano como Nussbaum (2012), adelantan sendas críticas al “relativismo” cultural¹³, en la medida en

¹³ Este relativismo cultural es asociado por Nussbaum (2012) a la diversidad cultural y controvierte la idea de la imposibilidad de plantear ideas universalistas como la idea de las capacidades. Puede verse que Nussbaum parte una idea esencialista y la percibe como estática y muy proclive a reproducir dinámicas que pueden afectar las capacidades de sus individuos. Sin embargo, pese a las consideraciones de la

que este justifique acciones que vayan en contra de las capacidades de las personas bajo la sabana de la diferencia cultural. En este trabajo se partirá de una visión en que las culturas son dinámicas y permeables pero a la vez con la necesidad de preservarlas a través de acciones concretas por parte del Estado, por esto es importante ver como las regalías contribuyen a este propósito. Esto se aleja de la idea de que todo es legítimo desde la perspectiva de la particularidad cultural aún las prácticas que restrinjan las libertades individuales. No se considera acá el esencialismo cultural en el que todo debe ser aceptado tal como la ablación femenina.

Por otro lado, también se comparte la idea de la existencia de unas capacidades básicas o universales para los grupos étnicos con respecto al resto de la población, las cuales deben ir acordes a lo que cada grupo considera valioso en cada una de las capacidades. Por ejemplo, se comparte el planteamiento de que las personas de grupos étnicos no se mueran de enfermedades que son curables y que rara vez se dan en la población no reconocida como étnica, o que los miembros de grupos étnicos aprendan a leer y escribir. No se está en desacuerdo con estas capacidades universales.

3.4. Tensiones entre el enfoque de las capacidades y la diversidad étnica.

En este apartado se tratará el tema de la diversidad cultural y una cierta tensión que se pueden presentar con los postulados universalistas de Nussbaum (2005), en el sentido del establecimiento de mínimos básico para todas las personas independientemente de su pertenencia cultural y la defensa y rescate de prácticas culturales necesarias para el desarrollo humano de las comunidades étnicas.

Es necesario recordar que el enfoque de las capacidades es el sustento teórico del desarrollo humano, lo que implica que no necesariamente sean los mismo, el primero hace unos aportes muy importante pero el segundo los desborda y va mucho más allá. El enfoque de las capacidades provee las bases conceptuales al paradigma de desarrollo humano, en el sentido de un enfoque en las personas y de la ampliación de las opciones, capacidades y libertades que tienen estas. Esto implica que las personas deben tener una vida saludable y buena, un acceso al conocimiento, acceso a bienes materiales y participación en la toma de decisiones (agencia). Entonces el enfoque propone la necesidad de mejorar la calidad de vida de las personas, pero por otro lado también ve muy importante el fortalecimiento de los individuos como agentes. Estos dos elementos se llaman “el aspecto evaluativo y el aspecto de la agencia”.

autora, las culturas si son dinámicas y a han ido avanzando, como el caso de ablación de femenina de las indígenas Embera en Colombia, en la eliminación de prácticas que restringen las capacidades de las personas, lo que se fundamenta en ideas universales de derechos humanos.

El enfoque de las capacidades considera tres elementos: los funcionamientos, las capacidades y la agencia. Partiendo de que el enfoque de las capacidades tienen en su centro las personas y que centrados en términos del desarrollo este pretende ampliar las capacidades de ser y hacer, lo cual redundaría en la libertad de las personas. En otras palabras el desarrollo debe ampliar el campo de posibilidades de la gente a través de las cuales pueden ser y hacer lo que valoren, sin embargo no solamente es ampliar el número de opciones sino la calidad de estas y la calidad de vida.

En términos de promoción del desarrollo el enfoque de las capacidades, basándose en la lectura de la clase 2 de desarrollo humano, considera que las políticas públicas o sociales deberían ampliar las capacidades de las personas para alcanzar los funcionamientos para su libertad. En términos de desigualdad, esto sería desigualdad en términos de acceso a las posibilidades (funcionamientos) entre individuos.

Retomando a Nussbaum (2012) es importante resaltar que la mayoría de sus reflexiones giran alrededor de las diferencias y la justicia de género, planteando una serie de elementos y capacidades necesarios para el avance de las mujeres independientemente de las diferencias sociales o culturales. Esta autora propone una lista de capacidades básicas centrales, universales, para la promoción de una mayor justicia social sobre la base de una justicia de género. Para esta autora las capacidades “es aquello que las personas pueden ser o hacer”. Estas capacidades contribuyen a que las personas se realicen, de lo que se deduce que las capacidades son individuales. Aquí proponemos que las capacidades son también colectivas, ampliando un poco la versión liberal del individuo, lo que se plantea acá es que los individuos se deben al colectivo en el caso de grupos étnicos, *Soy porque somos*.

Nussbaum (2012), a diferencia de Sen, va más allá y se atreve a proponer más que una libertad, la cual de antemano es buena para este y propone hablar de libertades, las cuales pueden ser buenas o malas dependiendo del contexto. Mientras Sen propone algunas dimensiones mínimas para el desarrollo humano, la autora se atreve a proponer diez capacidades mínimas universales¹⁴. Con respecto a la justicia social, al igual que

¹⁴ En términos muy generales las capacidades universales a las que se refiere Nussbaum son: 1) Con respecto a la vida, se refiere a la capacidad de vivir una vida larga hasta el final y que valga la pena vivirse; 2) Con respecto a la corporalidad: corresponde a tener la capacidad de tener buena salud; 3) con respecto a la integridad corporal, es la capacidad de moverse de un lugar a otro; 4) con respecto a los sentidos, imaginación y pensamiento, se refiere a la capacidad de imaginar, pensar y razonar para poder hacer cosas realmente humanas; 5) en lo relativo a las emociones, es la capacidad de tener vínculos afectivos con personas y cosas ajenas a nosotros mismos; 6) a la razón práctica, se refiere a la capacidad de formar un concepto del bien y hacer reflexiones críticas con respecto de la planificación de la vida; 7) la afiliación corresponde a la capacidad de vivir con otros y volcados hacia otros, reconocer y mostrar interés por otros seres humanos y comprometerse a diversas formas de interacción social; 8) otras especies; se refiere a la capacidad de vivir interesados y en relación con otros animales y plantas de la naturaleza; 9) la capacidad para jugar, hace referencia a reír, jugar y disfrutar de las actividades de ocio; y 10) el control sobre el entorno de cada uno, la cual se refiere a la capacidad de participar en los espacios de toma de decisiones y al de poseer bienes materiales.

Sen, no la restringe a la ausencia de bienes materiales o a la desigualdad económica, sino a las posibilidades que tienen las personas a ser y hacer en especial las barreras para las mujeres. En este sentido, esta perspectiva se puede ampliar a los grupos étnicos, en el sentido de las barreras que han imposibilitado a estos grupos ser y hacer, y si se quiere continuar con la corriente de la autora que barreras imposibilitan a las mujeres afrocolombianas o indígenas. ¿Las regalías contribuyen a la que los grupos étnicos en Colombia puedan ser y hacer?

Por otra parte, con respecto a los derechos, se hace mención a esto, ya que en la constitución política colombiana se reconocen derechos especiales a los pueblos afrocolombiano e indígenas. En este sentido, Nussbaum sostiene que a lo que se “refiere a los derechos fundamentales, la mejor forma de abordar lo que significa garantizarlos, es pensar en términos de capacidades”, lo que quiere decir que se profundiza en la expansión de las capacidades para el goce efectivo del derecho por parte de los individuos y colectivos étnicos. Este será otra perspectiva del presente trabajo la ampliación de las capacidades de los individuos y de los grupos étnicos en el caribe colombiano a través de la implementación de proyectos financiados con recursos de regalías.

3.5. Un nuevo paradigma de desarrollo humano

Para Comim (2013) Capabilidad (Capability) es Capacity más Ability porque implica la idea de *hacer* pero también la idea de la autonomía y la habilidad de *hacer*. Este autor en dialogo con Sen, resalta que este último quiere decir que el termino se refiere a la habilidad de la gente de hacer sus elecciones. Este autor reseña que esta es una manifestación de un problema de entrada y es que no se tiene una sola idea de desarrollo humano, los académicos hablan de un desarrollo humano y el PNUD habla de otro desarrollo humano.

El dinamismo en la concepción del desarrollo humano, sin entrar en la perspectiva que los diferentes actores sociales tienen sobre este, se fundamenta según Comim (2013) en los debates que han suscitado Sen y Nussbaum¹⁵ alrededor de las propuestas de Rawls. En este sentido, la idea un nuevo paradigma se fundamenta en una crítica estructural a la idea de Rawls que van más allá de la gestión de espacios informacionales

¹⁵ Análisis sobre la idea de tolerancia de Rawls, en donde cada individuo es un nicho de libertad y se medía las diferencia individuales en un escenario común, lo cual contribuye a la libertad y por lo tanto al bienestar. Comim no aborda los debates desde la teoría crítica sobre el reconocimiento y la aceptación que podrían ir un poco más allá de la tolerancia y la crítica de Sen sobre esta en términos de tolerancia perezosa.

y de bienes primarios¹⁶, los cuales están sobre la base de un velo de ignorancia que despoja a los individuos de sus subjetividades en el espacio público, pasando por la idea de Sen sobre las capacidades a la propuesta de Nussbaum al respecto.

La crítica al utilitarismo se dirige a la idea de que los individuos se mueven por la utilidad, la cual está sustentada sobre la base de elecciones racionales por parte de estos, ocultando, dice Sen y Nussbaum, una serie de dinámicas que van contra la libertad o pueden constreñir las capacidades de los individuos. Un ejemplo clásico al respecto, es la felicidad o la satisfacción de los individuos con respecto a su salario, el cual puede encubrir desventajas como, por ejemplo, el poco tiempo para el esparcimiento.

En el caso de los grupos étnicos en Colombia, si se mide su calidad de vida a través de la felicidad o la satisfacción, según la propuesta utilitarista, también se suele caer en ocultamientos de las realidades que los afectan. Por ejemplo cuando estos reciben dineros¹⁷, esto desde el punto de vista de bien primario, por la explotación minera ilegal de sus territorios. Reciben dinero pero pierden su territorio por la afectación del ambiente, el cual es definitivo para su pervivencia cultural.

Comim, por otro lado, plantea la idea de Rawls con respeto a la política –espacio de lo público- que supera lo individual y alcanza el escenario del contrato social para poder asegurar condiciones de justicia cada individuo debe estar bajo el velo de la ignorancia, en el cual cada quien debe partir de la idea en la que sus particularidades culturales, religiosa o sociales no deben ser objeto o parte del escenario público o de la discusión política. En este trabajo, con respecto a los grupos étnicos, se partirá de una idea radicalmente distinta, el Estado colombiano se reconoce como pluriétnico y multicultural, es decir que reconoce que no es un Estado homogéneo culturalmente, sino que existen múltiples culturales que lo integran. Es decir que en lo público los individuos y colectivos participan sin velo de la ignorancia.

En este orden de ideas, las comunidades étnicas si reivindican sus particularidades culturales en la política o en el escenario público y, el Estado está obligado en la garantía de esta participación. Es más, a estas comunidades se les debe consultar, a través del mecanismo de la consulta previa libre e informada las medidas administrativas (proyectos de ley, decretos o resoluciones) que los puedan afectar. En términos de justicia, una garantía de participación de estas comunidades desde su perspectiva

¹⁶ En este sentido, Sen (1999, 47) plantea que (la igualdad de propiedad de recursos no equipara necesariamente las libertades fundamentales o de la posesión de bienes básicos no equipara necesariamente las libertades fundamentales de que disfrutaran unos y otros, puesto que pueden haber variaciones significativas en la transformación de los recursos y de los bienes básicos en niveles superiores de libertades”.

¹⁷ Al respecto Sen (1999) plantea en términos de igualdad que “(...) con respecto a una variable (por ejemplo, ingresos) puede llevarnos en una dirección muy diferente de la desigualdad en el ámbito de otra variable (por ejemplo capacidad de funcionamiento o bien-estar)”.

cultural contribuye a un ejercicio de justicia. Esto entra en el ámbito de un *nuevo paradigma del Desarrollo Humano*. Durante el desarrollo de este trabajo se analizará si las regalías contribuyen en este escenario.

Por otro lado, el Desarrollo Humano se ha basado en las dimensiones macro como la educación, la salud y el ingreso, ahora también se está basando en cuestiones micro del día a día como la práctica de nuevas formas pedagógicas y no solo el discurso general de la educación; el ejercicio de nuevas masculinidades; el ejercicio de la etnicidad; etc.

Uno de los cambios fundamentales del nuevo paradigma se fundamenta en la diferencia sobre la concepción del contrato social del Rawls, en donde las diferencias entre sujetos vivían un escenario tenso donde se soportaban sobre una base muy frágil. Esto resulta en dos cambios importantes que caracterizan el nuevo paradigma: por un lado Sen considera la capacidad de los individuos de reaccionar ante la injusticia. Por otro lado, desde la perspectiva de Nussbaum se concibe un desarrollo humano más a nivel micro, lo que cuestiona las fronteras entre lo privado y lo público en espacios como la familia o las escuelas.

Finalmente, como se ha venido planteado, este nuevo enfoque plantea el tema de la diversidad como un componente fundamental a la hora de abordar el desarrollo humano, ya que los agentes desde su diversidad convierten los recursos de forma diversa. Por ejemplo retomando el ejemplo anterior un palenquero o un indígena de la sierra le da un valor diferente a la educación que un bogotano o requiere otros aspectos educativos como la etno-educación¹⁸. Este trabajo la diversidad de los colectivos será fundamental para analizar las contribuciones de las regalías par el avance en términos de desarrollo humano de estas comunidades.

¹⁸ Ibid "El alcance de la desigualdad real de oportunidades que las personas tienen que afrontar no puede deducirse inmediatamente de la magnitud de desigualdad de ingreso, porque lo que podemos o no podemos hacer, lo que podemos o no podemos realizar, no depende únicamente de nuestro ingreso, sino también de la diversidad de características físicas y sociales que afectan nuestras vidas y nos convierten en los que somos" (Pag 40) con respecto a esto en el caso de los grupos étnicos entran a jugar un papel fundamental variables como la espiritualidad, la cultura, la ancestralidad, la historia diversa, etc.

4. Antiguo Sistemas general de regalías, desarrollo y grupos étnicos.

4.1. Introducción

En este apartado se abordaran temas que permitirán dilucidar los beneficios positivos o afectaciones que trajeron las regalías a los grupos étnicos en general, pero en particular en la región caribe, la cual se caracteriza por tener una importante presencia de diversidad étnica y alta presencia de proyectos de explotación minero-energética.

Para esto es importante hacer un acercamiento a la definición de regalías y exponer el contexto legal colombiano donde esta definición se enmarca. Luego de este contexto legal se resaltarán cuáles han sido los ingresos por concepto de regalías para el Estado colombiano desde 1994, cuando se reglamenta la distribución de la regalías, hasta el 2015 en el escenario del nuevo Sistema General de Regalías.

En este sentido, con respecto a los grupos étnicos se analizará cómo estos han venido siendo beneficiarios de estos recursos antes de la reforma, ya que en ese periodo de tiempo no había un marco legal claro que les permitirá acceder de forma diferenciada a estos recursos. Es importante señalar que esto es el resultado, entre otros, de una mala práctica de participación de los pueblos étnicos en el momento de la formulación del marco normativo para el manejo de las regalías en el país. Una pesquisa a más de mil proyectos aprobados en el antiguo marco normativo de regalías permitirá contribuir al análisis sobre la necesidad de abrir espacios de participación a estos grupos en la formulación de políticas públicas, para la definición de instrumentos que les permita ser incluidos de forma efectiva.

Por otro lado, el vistazo a los proyectos y en particular a los proyectos con enfoque étnico diferencial contribuirá a establecer si la antigua forma de distribución del regalías aportó al desarrollo humano de estas comunidades o permitieron que estas logaran alcanzar lo que ellas consideran valioso en términos colectivos y en términos individuales.

Por último, cuando se hacen estos análisis en el contexto colombiano es necesario no dejar de lado la influencia central del conflicto armado. En este sentido, no se pueden analizar los impactos en términos de Desarrollo Humano que han tenido las regalías en los territorios en casi dos décadas de funcionamiento del antiguo sistema sin la variable del conflicto armado, el cual tuvo su pico de intensidad en los noventa y la primera década del siglo XXI. Como se verá más adelante, muchos de los municipios y departamentos, donde más hubo intensidad del conflicto coinciden con territorios donde se han desarrollado y se desarrollan importantes proyectos de extracción de

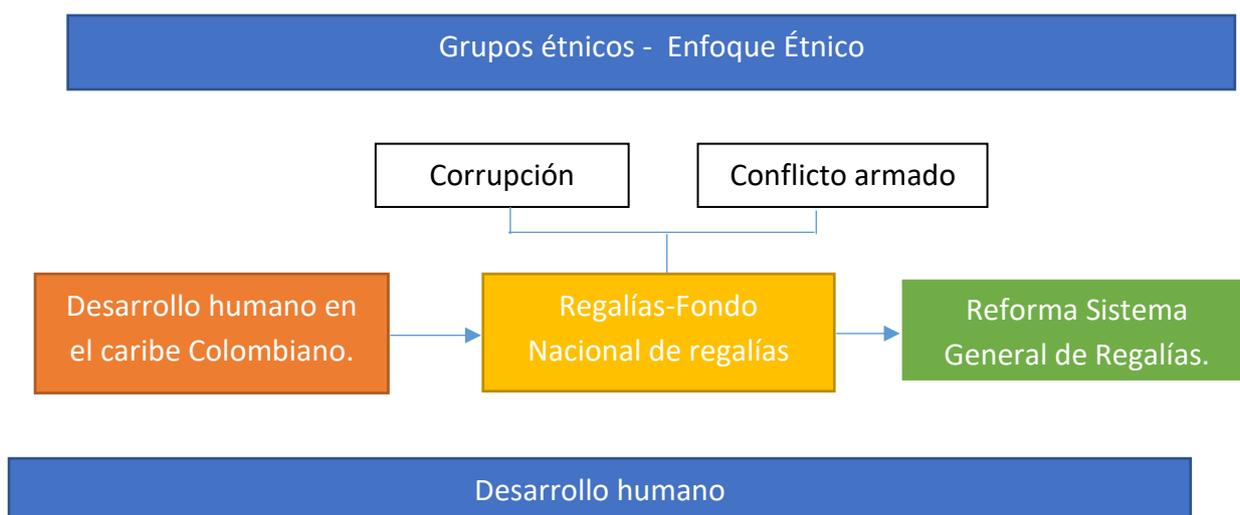
minerales. Los actores armados, impusieron sus reglas en estos territorios, lo cual hace prever que determinaron la inversión de los recursos de regalías.

Por otro lado, los actores armados tomaron las poblaciones y los territorios como botín de guerra y en especial los territorios que recibían una importante cantidad de regalías, lo que les permitía aumentar su influencia en escenarios como el político a nivel local. Esto tuvo importantes consecuencias sobre el desarrollo humano de estas poblaciones, ya que minó un importante componente como la capacidad d agencia. En este sentido, el control social o la participación del escenario público quedaron determinada por el poder de las armas.

Todo esto para ver si el antiguo fondo nacional de regalías contribuyó al desarrollo humano en los entes territoriales que concentraron las regalías en general y en particular los departamentos del caribe colombiano. En este sentido, es importante investigar cual fue el papel de los grupos étnicos en esta región y como estos recursos los beneficiaron en materia de desarrollo humano.

El siguiente grafico sintetiza el desarrollo de este apartado, en el cual se tomará como línea base la situación en términos de desarrollo humano a través de los indicadores disponibles de la región caribe, lo cual dará un contexto en el que se desarrolla el fondo Nacional de regalías. Este contexto también es fuertemente atravesado por la corrupción que despertaron las regalías en las regiones y el conflicto armado que fue determinante en la inversión de estas. Todo esto visto sobre la base del desarrollo humano con respecto a los grupos étnicos.

Grafico 2. Articulación de elementos antiguo fondo de regalías.



4.2. Regalías.

Las regalías o la renta minera y petrolera son contraprestaciones económicas que las empresas que explotan recursos naturales dan a los Estados, quien es dueño del subsuelo y de estos recursos. Estas contraprestaciones son diferentes a los impuestos, ya que vienen de una actividad económica sobre unos recursos que no pueden ser renovados o que se extinguen con el tiempo. Según la Corte Constitucional colombiana a través de la sentencia C-669 del 2002 define las regalías como

“De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas”.

Por otro lado, los impuestos, recalca la corte constitucional en la sentencia C-1071 del 2003, “(...) son consecuencia del poder de imperio del Estado, que a través de la ley les impone a los particulares el deber - unilateral - de contribuir a la financiación de sus gastos e inversiones (...)”. Entonces se puede detectar las diferencias entre impuestos y regalías, aunque las dos tengan un carácter impositivo corresponden a diferentes naturalezas, ya que es el Estado es quien determina sus características y montos y no quedan al carácter voluntario por parte de los privados o las mismas empresas públicas.

En Colombia las regalías han sido reguladas por diferentes sistemas, de los cuales se destaca en el fondo de regalías y el actual Sistema General de Regalías. La constitución política colombiana establece en su artículo 360 que “La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”. Esto implica que cualquier actividad económica alrededor de la explotación de recursos naturales en el territorio colombiano ya sea por sectores económicos privados o públicos deben compensar al Estado por ser este el dueño de estos recursos no renovables. Por otro lado, antes de su modificación en el 2011, contempla que los departamentos, municipios productores de recursos naturales no renovables y puertos por donde estos se transportan son quienes tendrán derecho a las regalías y compensaciones. Sin embargo, este artículo sufrió una reforma constitucional en el 2011 en donde se establece que

“(...) a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la

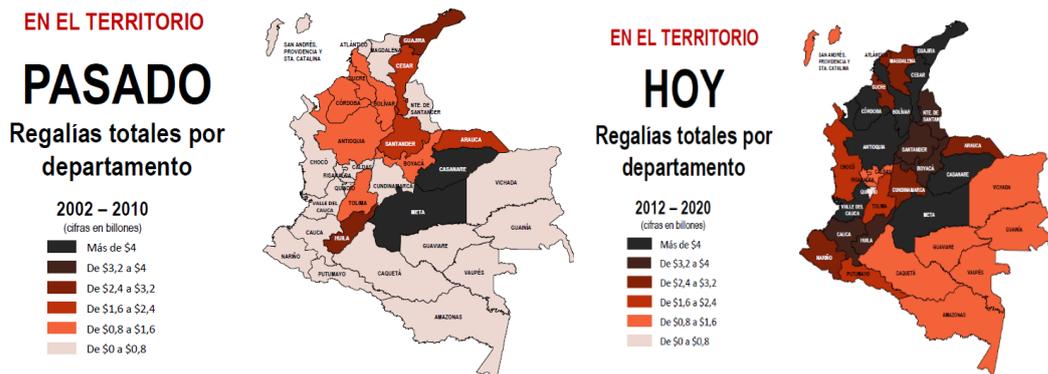
destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”.

La reforma permite que el gobierno nacional pueda promover una regulación de las regalías que permitan distribuirlas no solo en las entidades territoriales productoras, sino en todas las entidades territoriales independientemente de si son productoras o no. El gobierno utilizó la controvertida frase “distribución de la mermelada” para legitimar la reforma y disminuir la oposición de las entidades territoriales que se verían afectadas por la disminución de sus ingresos. La reforma se hace a través de la ley 1530 del 2012 por la cual se crea el Sistema General de Regalías-SGR.

Desde 1994 hasta el 2011 en Colombia las regalías fueron controladas por el Fondo Nacional de Regalías. Dicho mecanismo distribuía las regalías en los municipios y departamentos productores de recursos mineros y energéticos y los municipios portuarios por donde estos son transportados. Este Fondo pretendía, según la ley 141 de 1994¹⁹, la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión.

Los siguientes mapas muestran la distribución de las regalías en el antiguo sistema y el escenario que busca la reforma a las regalías.

Mapa 1. Histórico de distribución de las regalías.



Tomado del SGR.

¹⁹ Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Como puede verse antes de la reforma del 2012 las regalías estaban concentradas en aproximadamente 13 departamentos de los 32 que tiene Colombia. Lo que se busca es que, en términos generales, la totalidad de los entes territoriales sean beneficiarias de los recursos de regalías tal como lo muestra el segundo mapa, donde se puede ver un mapa más uniforme.

4.3. Ingresos por regalías.

El tema de las regalías o de la renta minera en los últimos años ha cobrado un lugar trascendental en el debate del crecimiento económico y de las relaciones internacionales entre países del capitalismo central y los países del capitalismo periférico. En términos muy generales, este debate se puede reducir a que los países en vía de desarrollo o del capitalismo periférico poseen las materias primas que el mundo del capitalismo central necesita para la producción de productos con alto valor agregado, y, a su vez, estos últimos poseen los recursos económicos que los primeros requieren.

La economía global atraviesa por un aumento de alta demanda de productos con un importante valor agregado, lo que genera una creciente demanda de las materias para producirlos, pero también atraviesa un estado de escasez de estas materias para su producción. En este contexto los países latinoamericanos en general, y en particular Colombia, han visto este escenario como un campo de posibilidades para aumentar sus ingresos. Si bien ha habido en los últimos años un aumento de los recursos de renta minera por el aumento de la explotación o por el incremento de los precios internacionales de minerales como el oro o el petróleo, esta situación, por otro lado, ha suscitado una presión sobre el medio ambiente y exacerbado los conflictos sociales en los territorios.

Países como Ecuador, Perú, Venezuela, Bolivia y Colombia aumentaron sus ingresos por concepto de la renta minero-energética. Colombia, por ejemplo, entre 1994 y el 2009 recibió regalías por 42,2 billones de pesos aproximadamente. Debido, por un lado, al aumento en la explotación de productos minerales y productos energéticos como el gas y el petróleo y, por otro lado, el crecimiento de los ingresos se explica por un aumento de los precios internacionales del petróleo y de productos necesarios para la industria de productos de alto valor agregado como el oro, el cobre y el coltán entre otros. También es importante señalar que, como en el caso de Colombia, hubo una flexibilización normativa para la atracción de inversión extranjera hacia este sector. Sin embargo, contrariamente Colombia, junto con Perú y Chile, son los países en los que la

participación del Estado en la renta minera es la más baja comparada con los demás países de la región²⁰.

En este sentido, en el caso particular de Colombia, donde, por ejemplo, el segundo mineral de mayor extracción luego de los hidrocarburos (petróleo), es el carbón que, según el Ministerio de Minas y Energía (2011), representó el 12% del total de las regalías entre 1994 y el 2009. En este contexto se abre el debate sobre la participación del Estado en la captación de los recursos económicos sobre esta actividad a través de mecanismos impositivos o regalías. En este sentido “(...) la participación del Estado en las utilidades totales –de este producto-, a través de impuestos y regalías es del orden del 50%(...)” (Pardo, 2014: 42). Esto se encuentra en medio de uno de los debates en Colombia sobre los beneficios que reciben la industria extractiva, ya que por ejemplo las empresas son beneficiarias de importantes deducciones como la deducción al impuesto de rentas.

En cuanto a la participación en PIB, el sector minero-energético ha venido adquiriendo un papel central a tal punto de representar un aporte más importante que otros sectores como el agropecuario o el textil. En este sentido Rudas (2014: 315) establece que:

“Entre 1975 y 2013 incrementó su participación en el PIB en 5,3 puntos porcentuales, alcanzando a diciembre de este último año una del 7,7 por ciento. En contraste, la industria manufacturera y el sector agropecuario perdieron durante el mismo período 7,3 y 3,9 puntos porcentuales, respectivamente, quedando con participaciones en el PIB, respectivamente, del 11,3 y 6,2 por ciento; en tanto que la construcción perdió medio punto para quedar en una participación del 6,8 por ciento del PIB. Además, el sector extractivo presenta un dinamismo mayor que el comercio y el resto de los servicios (incluyendo los financieros e inmobiliarios), los cuales incrementaron en su conjunto su participación dentro del PIB en 4,7 puntos porcentuales durante el período”.

Con respecto a las regalías, en términos generales, como ejemplo, la información sobre recaudos de regalías en Colombia para el 2009

“(...) a nivel nacional, departamental y municipal indica que el total ascendió a US \$804 millones y el total de las regalías fue en el mismo año US\$461 millones. En comparación con el total de exportaciones mineras de US\$10.000 millones, se tiene que los ingresos del Estado representaron el 12,6%. Si los costos de producción unitarios fueron en promedio del 20% del precio internacional se puede estimar que la renta

minera de los productores privados fue del 83,7% y la del Estado 16,3%”
(González, 2011:NR).

En este orden de ideas, es importante analizar no solo los impactos de la economía extractivista sobre el ambiente, la sociedad o la economía, sino los impactos que ha tenido la inversión de los recursos provenientes de las regalías o la renta minera. En el caso colombiano, en los últimos años se han hecho diferentes arreglos institucionales para mejorar el aprovechamiento de las crecientes regalías provenientes del aumento de la explotación de los recursos naturales y de los precios internacionales.

4.4. Grupos étnicos y distribución de las regalías

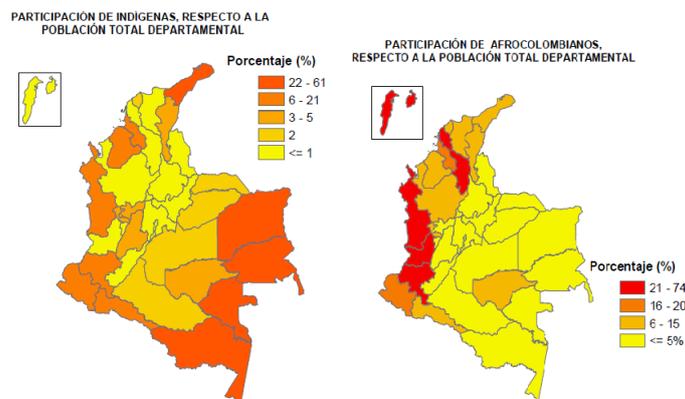
Al indagar los 1125 proyectos financiados con regalías en el antiguo sistema desde 1999 que al momento de la reforma que aún se encontraban abiertos se encontró que la participación de los grupos étnicos en la distribución de los recursos fue muy baja en comparación con el número de proyectos financiados. Se aprobaron 18 proyectos para grupos étnicos, de los 12 fueron para resguardos indígenas y 1 para comunidades negras, la gran mayoría de estos proyectos estuvo dirigido a infraestructura de saneamiento básico. Por otro lado, en términos generales con respecto a la inversión de recursos de regalías en comparación de los territorios étnicos con respecto al resto del país se puede evidenciar hubo una muy baja inversión de recursos como se puede ver el Mapa 1. Sumado a esto, en los territorios donde se estableció la exploración y extracción de recursos naturales y con presencia de grupos étnicos los ejercicios de consulta previa libre e informada²¹ no fueron los mejores, situación que representan violaciones a los derechos fundamentales de los grupos étnicos (OXFAM, 2011)²².

En caso de la región Caribe se puede evidenciar, como se ve en los siguientes mapas, hay una alta presencia de grupos étnicos, afrocolombiano e indígenas, de los cuales se destaca Bolívar y La Guajira, departamentos mayormente étnicos. Cuando se trata de ver el impacto de las regalías en estos territorios, bajo la modalidad del antiguo sistema, se encuentra que no existe un impacto direccionado sobre estos grupos, es decir sin enfoque étnico diferencial. Sin embargo, como muestran los mapas anteriores hubo una inversión importante en territorios habitados por comunidades étnicas, de lo cual se deduce un impacto sobre las comunidades, aunque no se cuenten con registros (cambiar a un sinónimo menos cargado) sobre el carácter de los proyectos en cuanto a beneficiarios, lo cual obedece a que la ley nunca contempló la inclusión en la estructura de regalías de esos grupos culturalmente diferenciados.

²¹ Convenio 169 de la OIT. Sobre Pueblos indígenas y Tribales 1989.

²² Ver Sistematización de la consulta previa en Colombia (2011)

Mapa 2. Presencia étnica en Colombia.



Tomado DANE (2005)

En términos generales, luego de casi veinte años de funcionamiento de este fondo, la inversión de las regalías se concentró en los municipios y departamentos productores, aproximadamente el 10% del territorio nacional. Según el Ministerio de Minas y Energía de Colombia (2011) hasta antes de la reforma “(...) siete departamentos con el 17% de la población han venido recibiendo el 80% del total recaudado por concepto de regalías”. Esto haría pensar una disparidad de desarrollo regional debido a la disparidad de inversión. Sin embargo, paradójicamente, en estas regiones por ejemplo el acceso al agua potable era limitado y menor a otras regiones que no eran objeto de regalías. Es decir, que estos recursos no impactaron el desarrollo regional en términos de mejorar el acceso de las personas a derechos fundamentales como educación o saneamiento básico, por el contrario, alentó la corrupción. En este orden de ideas Rudas y Espitia (2014:29) señalan que muchos de los municipios y departamentos “a pesar de haber recibido la mayor parte de las regalías, la calidad de vida de la población de estas zonas de explotación de minerales no solo no mejoró, sino que, en la mayoría de los casos, vio consolidar su franco retraso en contraste con otras regiones del país”.

En este sentido, como se señaló anteriormente, durante la primera década del siglo XXI hubo un crecimiento sustancial de los precios internacionales de materias primas primarias y del petróleo. En este contexto estos dos autores destacan que:

“este auge minero puede ser interpretado como un indicador económico positivo, en la medida en que refleja un acelerado crecimiento del producto bruto *per capita* en las distintas regiones productoras. Pero eso sería apenas una vana ilusión si al menos este crecimiento del ingreso per cápita no se refleja en una mejora proporcional de las condiciones de vida de la población, particularmente de los vulnerables” (Rudas y Espitia, 2014 28).

Por otro lado, el impacto negativo que tiene este *boom* de los precios de los recursos minero-energéticos en otros sectores de la economía como el agropecuario y el industrial son preocupantes. En la medida en que el sector minero crece más rápidamente que estos dos sectores desincentiva la inversión del sector privado y desplazando dicha inversión hacia el sector minero; y, por otro lado, incentiva la importación de productos debilitando el nicho nacional.

Volviendo al mapa 1, se muestra que los departamentos con mayor concentración de regalías eran precisamente los departamentos con mayores niveles de producción de minerales e hidrocarburos, tales como el departamento del Meta, Casanare, Arauca, La Guajira, Santander y Huila, quienes entre el 2002 y el 2010 recibieron cada uno entre 2,4 y 4 billones de pesos. Departamentos con importante presencia de población étnica tal como se muestra en el mapa 2.

En este orden de ideas, es fundamental ver cuáles fueron los impactos en términos de Desarrollo Humano que tuvieron estas regalías en los departamentos donde más se invirtieron.

4.5. Desarrollo humano en los principales territorios de inversión de regalías en el antiguo sistema.

La ley 141 en términos de contribución a la garantía de derechos a través de recursos de regalías el antiguo sistema establecía unos criterios con respecto a la cobertura mínima en salud, educación, agua potable y alcantarillado. En este sentido, los municipios debían destinar al menos el 90% de sus asignaciones para alcanzar los mínimos en cobertura en estos aspectos, mientras que los departamentos debían destinar a estos sectores mínimo el 60% de los recursos de inversión hasta que alcanzaran las coberturas mínimas (Índices de cobertura) establecidas por el gobierno nacional.

Durante el tiempo de vigencia del antiguo sistema (1999-2012) se presentaron 1125 proyectos, de los cuales 285 tuvieron lugar en la región caribe, de los cuales, a su vez, 44 estuvieron dirigidos a educación, 5 a salud, 9 a la preservación del medio ambiente, 7 a cultura y 50 a vivienda rural y urbana. Esto demuestra que, sin embargo, pese a las reglamentaciones establecidas por este marco legal, los proyectos presentados durante su tiempo de vigencia no fueron direccionados, en esencia, a alcanzar los mínimos de cobertura en cuanto a derecho básicos. Esto se debió, entre otras cosas, a la debilidad en los mecanismos de seguimiento y monitoreo a la inversión de los recursos de regalías, lo cual entre otras cosas terminaron en inversiones poco claras bajo la sombra de la corrupción.

La inversión de estas regalías en el periodo señalado en territorios o grupos étnicos fue muy baja. Se presentaron 16 de proyectos en todo el país, de los cuales ninguno fue para afrocolombianos. En este sentido, la inversión en pueblos indígenas se presentó en el sector de acceso a agua potable y saneamiento básico, educación, minas, energía y vivienda rural. Es importante resaltar que la mayoría de estos proyectos tienen lugar en la región amazónica y ninguno en la región caribe.

Por otro lado, si bien la inversión de regalías con respecto a los grupos étnicos no fue directa si afectó los territorios donde estos habitan. Esto se debe entre otras cosas a una debilidad del mecanismo para promover proyectos con enfoque étnico diferencial y, por otro lado, a la debilidad institucional en relación con el derecho fundamental a la consulta previa²³. Este último, derecho fundamental que tienen a las comunidades étnicas para ser consultados sobre cualquier intervención en sus territorios con el objetivo de preservar su pervivencia cultural.

En relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales como educación, salud y saneamiento básico y la disminución de la mortalidad infantil el antiguo sistema exigía la destinación de al menos el 60% del total de las regalías para lograr las coberturas mínimas. Es importante analizar los indicadores para medir el desarrollo humano en el periodo indicado en los principales departamentos productores y en donde más se invirtieron estos recursos.

Una de las principales debilidades de este antiguo sistema fue la inexistencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo a la inversión. Esto hizo que muchas de los recursos no fueran invertidas de forma clara y transparente. Por otro lado, la misma estructura normativa no fue clara en los principios fundamentales de la inversión que promovieran el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de esas zonas. En este sentido la ley 141 plantea que los recursos de regalías fueran destinados al Fomento de infraestructura y algunos recursos para saneamiento básico. Algunos recursos, no se especifica cuantos, para indígenas en territorios indígenas con explotación.

Como se ven los escenarios de inversión que planea la ley fueron muy amplios y muchos de estas inversiones se destinaron a infraestructura que no promovía el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. En el 2011 el Municipio de Puerto Gaitán (Departamento del Meta), municipio que más recibía regalías en el país fue noticia

²³ La consulta previa en Colombia se encuentra en el marco de la ley 21 de 1991, la cual integra en el marco legal colombiano el convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo-OIT. La consulta previa libre e informada es un derecho fundamental que tienen los grupos étnicos (Pueblos indígenas y el pueblo afrocolombiano) para la protección de estructura cultural y social. Estas medidas se toman cuando hay iniciativas legislativas, administrativas o cuando hay proyectos que de alguna manera puedan afectar los territorios de estas comunidades étnicas y poder proteger su integridad cultural. Por otro lado, esto también les permite a las comunidades étnicas habilitar espacios de participación a nivel de local.

nacional cuando se supo que construyó un arco a la entrada del pueblo que costó 2.500 millones de pesos (1 millón de dólares) sin embargo solo tenían dos horas de agua al día y el 44% de la población vivía en la miseria²⁴.

En este sentido, según del Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE “(...) entre el 2002 y el 2005 –el indicador de Línea de pobreza y línea de indigencia- este indicador muestra que la pobreza disminuye notablemente: el porcentaje de personas por debajo de la LP en 2002 era de 57,0% y en 2005 de 49,2%; la población por debajo de la línea de indigencia pasa de 20,7 a 14,7% en el mismo período”. Es importante resalta que estos dos indicadores solo miden el nivel de ingresos sin contar otras potencialidades y capacidades (no materiales) del sujeto, lo que puede ser considerado como importantes limitantes al momento de analizar de Desarrollo Humano.

En este orden de ideas, como se evidencia en la tabla 1 el Departamento del Meta registra una mejora una mejora en cuanto al LP de 47,9% en el 2002 a 44,8% en el 2005 y en términos de LI pasó de 15,5% en el 2002 a 12,2% en el 2005. Esto en contraposición de indicadores como el Índice de Desarrollo Humano-IDH que señalan al departamento del Meta por debajo del promedio nacional. Es importante analizar este departamento, ya que fue uno de los pocos que ha recibido más de cuatro billones de pesos de recursos de regalías entre el 2002 al 2012.

Esta dinámica se repite en la región de Caribe, todos los departamentos registran mejorías en la línea de pobreza e indigencia, es decir que los hogares registraron incrementos en sus recursos monetarios como se muestra en la tabla 1. Sin embargo, ninguno de los departamentos logra una disminución de la indigencia y la pobreza por debajo del promedio nacional. Los departamentos con mayores recursos de regalías en el periodo como La Guajira, Cesar y Córdoba tuvieron reducciones importantes en estos indicadores como se puede ver:

²⁴ Ver “La explosión de Puerto Gaitán” en Revista semana. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-explosion-puerto-gaitan/245490-3>

Tabla1. Línea de pobreza y línea de indigencia en departamentos del Caribe

Departamento	2002		2005	
	%LI	%LP	%LI	LP
Atlántico	15,8	53,2	11,4	48,8
Bolívar	30,5	67,8	13,3	52,9
Cesar	22,8	67,2	14,8	58,2
Córdoba	58,2	68,5	28,5	66,3
La Guajira	25,0	68,4	16,0	55,9
Magdalena	23,7	66,4	15,2	57,5
Sucre	30,9	69,4	22,6	69,5

Fuente DANE 2006. Elaboración propia.

Con respecto al Índice de Desarrollo Humano-IDH, como se muestra en la tabla 2 estos departamentos también se encuentran por debajo del promedio nacional, donde se muestra el comportamiento del IDH a nivel nacional y departamental en la región Caribe en el periodo del 2002 al 2005:

Tabla 2. Índice de Desarrollo Humano en departamentos del caribe.

Departamento	IDH	
	2001	2005
Nacional	0,77	0,78
Atlántico	0,78	0,79
Bolívar	0,76	0,77
Cesar	0,72	0,76
Córdoba	0,74	0,75
La Guajira	0,76	0,78
Magdalena	0,73	0,74
Sucre	0,72	0,73

Fuente DANE (2006). Elaboración Propia.

La extracción de hidrocarburos y de los principales productos mineros en Colombia se encuentran altamente concentrada en 7 de los 33 departamentos (Casanare, Meta, Cesar, La Guajira, Antioquia, Chocó y Córdoba) (Rudas & Espitia, 41:2013). En este sentido, según la ley 141, la distribución de los recursos de regalías debió estar concentrada durante este periodo de tiempo 2001 – 2011 en estos departamentos que junto a los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP debieron tener una ventaja, en comparación con el resto de los departamentos que no son productores y que por lo tanto no recibían regalías, para la implementación de procesos que permitieran el mejoramiento de la calidad de vida de estas regiones.

Pese a este supuesto, Rudas & Espitia (2013: 51) consideran que “(...) resultado –De estudios- muestran una gran coincidencia de bajos niveles de desarrollo social e institucional en aquellos departamentos donde predomina la actividad extractiva, y muy especialmente la minería a gran escala”. Esto falsea el supuesto de que “se necesita un PIB Per capita alto para lograr el progreso humano”, ya que estos departamentos a comparación con el resto tenían un Per Capita mucho más alto, pero con condiciones de vida inferiores. En otras palabras el “crecimiento económico es deseable porque incrementa el ingreso de las personas, y por ende su calidad de vida mejora. Aunque en muchas circunstancias esto es cierto, no ocurre necesariamente siempre. Es más, la evidencia empírica sugiere que no existe una relación significativa entre un elevado PIB per cápita y la capacidad de las personas para prosperar”.

Desde el 2004 se implementaron, independientemente de su actual nivel de avance, 64 proyectos entre los departamentos del Meta, Casanare y Arauca –departamentos de alta extracción, de los cuales en su mayoría fueron para transporte (24 proyectos), agua potable (10 proyectos), medio ambiente (6 proyectos) y no se presentaron proyectos para el sector salud.

En la región Caribe, para el mismo periodo de tiempo, se implementó 393 proyectos principalmente en transporte (106 proyectos), agua potable (106 proyectos), vivienda rural (64 proyectos), educación (45 proyectos), salud (6 proyectos) y es importante destacar un proyecto indígena en el departamento del Cesar. Cabe anotar que ninguno de los proyectos registra un ejercicio de participación en cuanto a la aprobación o ejecución de las comunidades étnicas y tampoco se registra ningún proceso de control social o veeduría ciudadana.

Por otro lado, pese a recibir tal magnitud de regalías estos departamentos registran indicadores sociales por debajo del promedio nacional. Por ejemplo, en cuanto al Índice de Desarrollo Humano-IDH a nivel nacional en el 2001 y 2005, según el Departamento Nacional de Planeación-DNP (2012), fue de 0,77, en el 2003 fue de 0,78; en el 2004 fue de 0,79 y en el 2005 fue de 0,78. Con respecto a los departamentos de la región Caribe

productores como La Guajira en el 2001 el IDH fue de 0,76 en el 2001; 0,75 en el 2002; 0,76 en el 2003; 0,78 en el 2004 y 2005.

Tabla 3. Índice de Desarrollo Humano Departamento de La Guajira.

INDICE DE DESARROLLO HUMANO		
AÑO	LA GUAJIRA	NACIONAL
2001 Y 2015	0,76	0,77
2003	0,76	0,78
2004	0,78	0,79
2005	0,78	0,78

Fuente DNP. Elaboración propia.

En la anterior tabla se muestra que el departamento de La Guajira, que recibió más de 3 billones de pesos en regalías en el periodo 2002-2010, registró promedios en términos de índice de desarrollo humano menores al promedio nacional. Esto es un ejemplo del papel cuestionable de las regalías en su contribución al desarrollo humano de las regiones. Por otro lado, es cuestionable del aprovechamiento de estos recursos por parte de las comunidades étnicas.

4.6. Aumento de ingresos, regalías y desarrollo humano.

En estas condiciones, los aportes de las regalías para el desarrollo humano en las regiones productoras de recursos no renovables son realmente poco en el periodo señalado. Por el contrario, se han generado factores que de alguna manera dificultan el avance del desarrollo humano como la corrupción y la cooptación del Estado por parte de grupos armados y mafias locales.

Este esquema de distribución de las regalías llevó a las regiones productoras más recursos económicos, lo que supondría un mayor acceso de bienes y servicios por parte de la población y por lo tanto un mejoramiento de calidad de vida. Sin embargo, como se demostrará más adelante, no lo fue. Los habitantes de las regiones de mayor recepción de regalías no mejoraron su calidad de vida, pero si aumentaron sus ingresos

económicos. Esto ratifica la idea de que el desarrollo no solo es crecimiento económico o aumento de los ingresos monetarios.

En este sentido, sobre el debate del crecimiento económico y reducción de la pobreza o el mejoramiento de las condiciones de vida, el PNUD en su informe sobre desarrollo humano de 1990 señalaba que “el objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa”. Esta afirmación pone como eje central al ser humano y su felicidad como sustento del crecimiento económico, es decir, como planteaba Max Neef (1994), la economía al servicio de la humanidad y no lo contrario. El crecimiento económico es una herramienta para lograr el desarrollo humano y no el fin en sí mismo.

En este sentido, el desarrollo desde la perspectiva del desarrollo humano, la cual, según el PNUD (1994), es

“un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo (...)”

Las regalías en los territorios aumentan el flujo de los recursos, lo que aumenta el *per capita* de dinero, es decir que hay mayor cantidad de recursos monetarios en estos departamentos y municipios productores. Pero, como señala el PNUD (1990), el crecimiento económico no es suficiente para la promoción del desarrollo, sino se debe acompañar de un mejor acceso a servicios como la salud y la educación. En este sentido, se puede destacar que desde 1994 hasta el 2012 los proyectos presentados para ser financiados con recursos de regalías muy pocos correspondían a estos sectores. Esto aproximaría a la conclusión de que el antiguo esquema de repartición de regalías incrementaba el crecimiento económico, pero no promovía el desarrollo en las regiones en términos de desarrollo humano.

Por otro lado, esto hace pensar que el desarrollo debe fortalecer las capacidades individuales y colectivas de los sujetos para ser agentes de sus propias vidas, es decir protagonistas de su destino. Las regalías pueden ser un instrumento para promover la agencia de los sujetos individuales o colectivos que les permita mejorar su calidad de vida. Pero para que esto suceda debe estar acompañado de una institucionalidad fuerte que realmente conduzca estos recursos hacia, por ejemplo, el sector de la educación, salud y cultural.

En términos generales, la institucionalidad, si se quiere el Estado, es quien debe propiciar las condiciones para que los sujetos desarrollen capacidades para que sean agentes de su propia vida. Unos de los caminos más destacados para lograr esto es la educación y el fortalecimiento de la democracia en el sentido de la participación de las

dinámicas públicas y el control social. Esto puede ir implementando una cultura del bienestar entre los sujetos. Esto es fundamental, ya que hace que los sujetos, ya sean individuales o colectivos, tengan una visión más integral de la vida, en el sentido de no restringirse, como suele suceder, al campo económico.

En este sentido, el antiguo sistema de regalías tuvo este efecto, centrarse en campo económico, en los territorios donde llegaban en mayor medida los recursos, ya que los sujetos como individuos aumentaron sus ingresos, es más hubo una importante migración de colombianos de todo el país hacia estos territorios en busca de mejorar sus condiciones económicas.

En estos territorios se instauró una cultura del bienestar muy lejana de la señalada anteriormente, la cual giraba alrededor del plano económico (acceso a ingresos económicos), lo que hizo que se tuviera una visión inmediatista de la vida y se accediera a bienes no fundamentales para la vida. En estos territorios se aumentó la presencia de burdeles, cantinas y lugares de juego, en lugar del aumento, por ejemplo, de instituciones educativas o centros de salud. Esto contribuyó, entre otros aspectos, a que en un mediano y largo plazo no hubiese un desarrollo integral en estos territorios. Lo que resultó fue individuos con recursos económicos, pero sin libertad.

En este orden de ideas, el PNUD (1990:45) considera que “el desarrollo humano es incompleto si el hombre carece de libertad”. Pero en este caso no se restringe a la existencia o no de un modelo autoritario o democrático, sino más bien a la debilidad de la institucionalidad local y al desinterés de participación en los escenarios de toma de decisiones o más bien el desinterés en la política local. En otras palabras, los individuos sufrieron un constreñimiento de su creatividad y, sobre todo, de su capacidad de agencia de sus propias vidas y de su futuro.

4.7. Regalías y la capacidad de agencia.

La libertad de decidir su vida y la participación de en las cuestiones sociales y públicas son componentes fundamentales del desarrollo, es decir, en últimas, participar en la construcción de su propia vida. En este sentido Sen (1999) plantea que “una mayor libertad aumenta la habilidad de las personas para ayudarse a sí mismas, y también para influir en el mundo. Estos temas son centrales para el proceso del desarrollo”.

Por otro lado, el PNUD (2011) define el empoderamiento como “aumento de la capacidad de las personas pobres para influir en las instituciones del Estado que afectan sus vidas, fortaleciendo su participación en los procesos políticos y en la toma de decisiones locales. Esto significa remover las barreras –políticas, legales y sociales- que

existen en contra de grupos particulares, y construir los activos que le permitan a las personas pobres participar efectivamente en los mercados”.

El alto flujo de regalías en estos departamentos y municipios productores de productos minero energéticos hizo que se convirtieran en territorios estratégicos para los grupos armados ilegales. Esto hizo, junto la debilidad institucional del Estado, que el ámbito social en general y en particular el Público-político fuera cooptado por estas estructuras ilegales, imponiendo una normatividad de comportamiento social y político.

En este sentido, la participación en los escenarios políticos o públicos se muy limitada, imponiendo serias barreras al empoderamiento y a la capacidad de agencia de los individuos. Esto produjo, por ejemplo, persecuciones y asesinatos a líderes sociales y políticos de perspectivas políticas diferentes a las dominantes. A su vez que ocurría esta limitación, sucedía otra: el desinterés por el escenario político. Los sujetos limitaron su perspectiva de bienestar al plano económico y sobre estimaron la esfera política o pública, es más la instrumentalización al plano de económico, es decir como un medio para la profundización de riquezas: Corrupción.

En conclusión, la presencia de estructuras de grupos armados ilegales, la precaria presencia de la institucionalidad estatal y la disputa por los recursos económicos como las regalías, minaron la capacidad de agencia y el empoderamiento.

Una situación paradigmática de estos elementos se presenta en el Departamento del Cesar en el Caribe colombiano alrededor de la explotación minera bajo la modalidad a cielo abierto. Según el Centro de Estudios para la Justicia Social-Tierra Digna (2015) en el departamento del Cesar se presentan varias situaciones que han afectado de manera considerable el desarrollo humano de las comunidades del departamento en términos del goce de mejores condiciones de vida y agencia. El centro de estudios expone una grave crisis socio-ambiental y en derechos humano generada por la explotación minera; han aumentado los conflictos socio-ambientales en el corredor carbonífero; se profundizaron las deficiencias en los mecanismos de participación comunitaria; se presentan problemas con la evaluación y seguimiento ambiental a los proyecto mineros; se presentan antecedentes de conflictividad y militarización; y baja transparencia en la rendición de cuentas del sector empresarial²⁵.

En este contexto las diferentes dimensiones del desarrollo humano, el goce de un ambiente sano, la promoción de la agencia y el empoderamiento en el departamento del Cesar se han visto considerablemente limitadas, lo que tiene como consecuencia directa un empeoramiento de las condiciones de vida la población local. La pregunta es: ¿los impuestos o las regalías que pagan las empresas por la extracción del carbón

²⁵ Centro de Estudios para la Justicia Social (2015). “Seguridad y derechos humanos ¿Para quién? Bogotá.

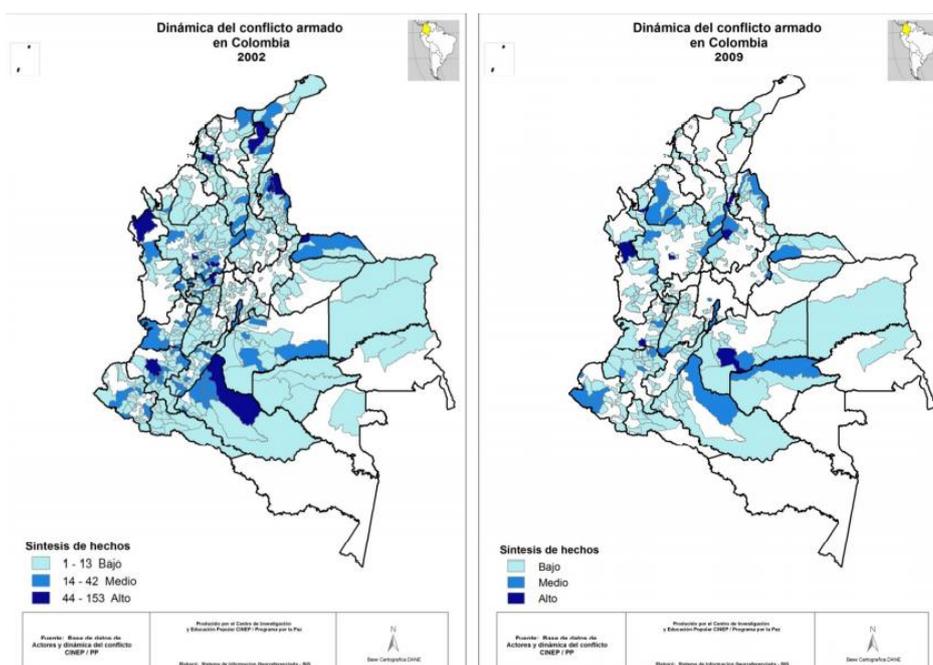
pueden mitigar los impactos descritos anteriormente? Partiendo de los impactos descritos sobre la vida de las personas, NO.

Este ejemplo paradigmático demuestra que las regalías sin un enfoque claro hacia el desarrollo humano no pueden mitigar los impactos que genera la minería sobre el ambiente y la población. Es decir que las regalías pueden ser un instrumento esencial para mitigar los impactos que genera la minería en el sentido de promover el desarrollo local. Sin embargo, en el contexto colombiano en donde persiste una debilidad institucional en las regiones y la presencia de grupos armados hace que las regalías se conviertan en un botín de disputa sobre la base de la corrupción. Sobre la base de este contexto el gobierno nacional decidió en el 2012 hacer una reforma al manejo de las regalías, el cual tiene como uno de sus principios la promoción del desarrollo regional.

4.8. Conflicto armado, regalías y desarrollo humano.

Otro elemento importante para la limitación del desarrollo humano en las zonas donde llegaban en su mayoría las regalías y donde era mayor la extracción de recursos mineros e hidrocarburos fue la presencia del conflicto armado interno. Estos territorios fueron escenarios de disputa de diferentes actores armados (Paramilitares y guerrilla) muchas veces con la venia de las autoridades locales. Estos territorios son estratégicos para estos grupos porque, por un lado, pueden convertirse en fuentes importantes de recursos monetarios y, por otro, se les da la posibilidad de decidir sobre decisiones políticas a nivel local. También la promoción de la minería ilegal a través del apoyo a mineros ilegales o la explotación directa, sin contar con los impactos negativos sobre el ambiente por la utilización de químicos como el mercurio, el cual es necesario para separar el oro de las impurezas.

Mapa 3. Dinámicas del conflicto armado entre el 2002 y el 2009.



Tomado de CINEP (2011)

El conflicto armado que atraviesa Colombia ha tenido una afectación sobre la inversión de los recursos de regalías, afectando los beneficios que estos puedan tener de cara al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones locales. Si se ven los mapas del conflicto armado en Colombia muestran los lugares de mayor intensidad del conflicto armado en el territorio, los cuales muchas veces coinciden con los territorios donde más se extraen recursos minerales e hidrocarburos tales como La Guajira, el Cesar, Córdoba y el Sur de Bolívar. Sin embargo, es importante señalar una disminución de las dinámicas del conflicto entre el 2002 y el 2009, esto se debe, entre otras cosas, por la desmovilización de los grupos paramilitares. Sin embargo, se mantiene la intensidad de conflicto en algunas zonas del país con presencia muy activa de grupos subversivos. Cabe señalar que la influencia de los grupos armados no se limita solamente al plano militar, sino que también hay una cooptación del Estado local en términos políticos y económicos, lo que tiene importantes implicaciones sobre la formulación de la política pública y, sobre todo, la definición de quienes ocupan los cargos públicos.

La Influencia de los grupos ilegales sobre los municipios productores fue desde la determinación de la inversión de las regalías hasta la imposición de un modelo de vida. Todo esto sobre la base de la ya mencionada cooptación del Estado local y por lo tanto de la restricción de la democracia local. Sin duda este factor tuvo efectos sobre el desarrollo humano en estas regiones desde la perspectiva de la limitación en la participación de los escenarios políticos, el control social y la veeduría. Los sujetos más

importantes no eran los ciudadanos, sino los grupos armados, lo cual se emula a un estado autoritario a nivel local.

Los grupos ilegales a través del terror de las armas impusieron un modelo de vida alrededor del poder de la represión, lo que les permitía determinar los asuntos sociales como influencia sobre la autoridad local hasta la imposición de prácticas sociales y la eliminación de otras tradicionales, esto sobre la base del control territorial y social. Todo esto contribuyó, junto a la débil presencia institucional del Estado, a la imposición de la cultura de bienestar señalada anteriormente, gente con dinero, pero sin libertad. Esta se convirtió en la aspiración de las nuevas generaciones, ser personas con dinero – ser opulentos-, pero el aspecto educativo y la participación pública quedaron relegados a escenarios de segunda categoría.

Por otro lado, los grupos armados ilegales junto a otras estructuras mafiosas emprendieron, como se señaló anteriormente, proyectos de minería ilegal, cuyos impactos el país no termina de cuantificar. Esto profundizó problemáticas sociales como la violencia, el tráfico de personas, la violencia sexual, etc. También ha tenido importantes impactos sobre las economías locales en términos de aumento de la inflación debido al incremento de la moneda disponible, el desincentivo de otros sectores económicos locales como el agropecuario e industrial, ya que hay migración de mano de obra y minería hacia el sector de la minería ilegal.

Un ejemplo de esto es la mina ilegal de Zaragoza en Buenaventura en el departamento del Valle del Cauca, la revista semana (2010) publicó un artículo llamado “la maldición del oro”, en donde se señala lo siguiente:

“Tras un año del hallazgo de una mina de oro en Buenaventura, el balance es aterrador: la gente sigue igual de pobre, van 24 muertos, 20 heridos y hay alarmas por una tragedia ambiental que puede afectar al puerto y a la línea férrea”.

Este es un caso paradigmático de las afectaciones sociales y culturales que tiene la minería ilegal, sumado al contexto colombiano donde existen grupos armados ilegales, guerrilla y altos niveles de corrupción en el Estado local. Sin duda alguna, el Estado no percibe regalías por este tipo de explotación y no existen mecanismos suficientes para cuantificar lo extraído. Lo que es cierto son los impactos que debe asumir la sociedad por la debilidad institucional para la regulación de este asunto.

El diario El Tiempo en enero del 2016²⁶ publicó una investigación donde exponía los impactos de la minería ilegal en 21 departamentos del país. En el cual expone relaciones

²⁶ Ver en www.eltiempo.com/politica/justicia/mineria-ilegal-destruye-los-rios-de-21-departamentos-de-colombia/15675184

entre los grupos armados ilegales como las FARC y la minería ilegal en otro caso como el de los municipios de López de Micay, Timbiquí y Guapi, donde

“Informes de las alcaldías y de las personerías de esos municipios, recogidos por la Fiscalía en un documento del 15 de marzo, indican que más de mil personas, que llegaron por vía fluvial desde Buenaventura, armaron “entables a cielo abierto”, llevaron dragas y empezaron a explotar oro de aluvión utilizando sustancias peligrosas como el mercurio y el cianuro. El control del negocio y del territorio lo asumieron los frentes 6, 29 y 30 de las Farc”.

Con respecto a las afectaciones a comunidades étnicas y ambientales, dice el informe del diario, citando una investigación de la fiscalía en la región de la amazonia colombiana, el diario plantea:

“-Los altos contenidos de mercurio en los peces hacen prever que los ciudadanos receptores de la pesca, como comunidades indígenas, colonos y demás consumidores, presenten un bioacumulado de este material pesado-, dice un documento en el que la Fiscalía alerta que el fenómeno se está tragando literalmente el suelo del país”.

La minería ilegal es un asunto de suma importancia que debe ser afrontado decididamente por todos los niveles de gobierno, por sus daños sobre el ambiente y sobre las comunidades. Por otro lado, no se tiene muy claro cuál en el nivel de regalías que podría dejar de percibir el Estado por esta actividad. Con la minería ilegal Colombia pierde en términos ambientales, sociales y financieros. No hay ninguna ganancia.

4.9. Conclusión.

Se puede concluir que los grupos étnicos no fueron beneficiarios directos con las regalías, ya que no hubo mecanismos que les permitirán participar de forma diferenciada en la formulación de proyectos que para contribuir al mejoramiento de sus propias condiciones de vida. Esto a su vez significó, que no se contempló inversiones diferenciadas para estos grupos.

Por otro lado es importa que interrogarse sobre el cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada por parte de los entes territoriales a estos grupos étnicos, cuando se formularon e implementaron los proyectos financiados con recursos de regalías durante el periodo señalado. En este sentido, se infiere a que hubo violaciones graves a este derecho fundamental de los grupos étnicos, ya que en el país no se registran buenas prácticas de consulta previa para durante ese periodo, es decir que los proyectos financiados con recursos de regalías pudieron contribuir a la

violación a derechos fundamentales de los grupos étnicos. Esto según Oxfam (2011) a través de una sistematización de la consulta previa en Colombia

Este antiguo sistema de distribución de regalías centraba estos recursos en las entidades territoriales donde había explotación de recursos minero-energéticos, lo que implicaba que gran parte de los grupos étnicos del país no fueran beneficiarios de estos recursos, ya que la mayoría de estos no están en territorios de explotación. Como se vio en los mapas donde hay una mayor concentración de grupos étnicos no coinciden con los territorios de concentración de regalías, lo cual no significa territorios étnicos no fuesen influenciados por la explotación minera. Ejemplo de la coincidencia entre territorios étnicos y explotación minera en el caribe son los departamentos de La Guajira y el Cesar, los cuales tienen unos cuestionables impactos sociales y culturales expresados en los impactos negativos en el goce efectivo de derechos de estas comunidades.

Es cuestionable el papel que jugaron las regalías en los territorios de explotación minero energética en el periodo señalado, ya que la mayoría de los territorios analizados presentan indicadores sociales y económicos por debajo de los promedios nacionales e incluso por debajo de territorios donde no se desarrollan extracciones minero energética. Esto demuestra que el aumento del ingreso por sí solo no redundaría necesariamente en desarrollo humano, sino que este debe ir acompañado por ejemplo de un fortalecimiento institucional a nivel local. Este escenario negativo de las regalías es uno de los fundamentos esenciales en el cual el gobierno nacional se basó para promover la reforma en el 2012.

Se confirmó que, en el marco del conflicto armado interno, los municipios y departamentos donde mayor hubo explotación de recursos naturales y que por lo tanto recibieron la mayor cantidad de regalías hubo una fuerte presencia de grupos armados y por lo tanto se presentó una importante intensidad de conflicto armado en comparación de lugares donde los recursos de regalías no eran relevantes. Lo que afectó negativamente el desarrollo humano de la población en términos de agencia y del goce de la democracia. Participar en los escenarios políticos de estos territorios se convirtió en un riesgo para la vida a menos que se estuviese alineado con alguno de los bandos que en determinado instante detentara el poder.

Los aportes que ha generado la explotación minera en la economía en general, ya que desincentiva otros sectores económicos como el industrial y el agropecuario, lo que produce, entre otras cosas, un alto nivel de desempleo, ya que estos invierten mano de obra intensiva y al ver disminuido su dinamismo no necesitan tal nivel de mano de obra. Esto a su vez trae una desindustrialización de la economía, haciendo que se pierda la oferta de productos nacional con algún valor agregado, lo que incentiva las importaciones.

5. Nuevo Sistema General de Regalías, enfoque étnico diferencial y Desarrollo Humano.

5.1. Introducción

Este apartado analizará la reforma que se hace a la distribución de las regalías en Colombia y en 2012 y la creación del Sistema General de Regalías-SGR. En particular, se analizará el elemento novedoso de la inclusión del enfoque étnico diferencial en esta política pública en un territorio específico como el caribe colombiano. En este sentido se analizará la contribución de esta reforma al desarrollo humano en la región, pero en particular en las comunidades étnicas indígenas y afrocolombianas, esto a través de elementos transversales como lo son el enfoque de género y etario.

Para esto es necesario exponer que elementos motivaron la reforma y en qué consistió la reforma en sí misma, la cual busca, en términos generales, que todos los territorios del país sean beneficiarios de los recursos de regalías y particularmente, para el interés de este trabajo, los territorios étnicos.

Para esto, es necesario ver si en los cuatro años de implementación del SGR estos recursos si han contribuido al desarrollo de las regiones y en particular de los territorios de comunidades étnicas. En este sentido, se analizará a través de indicadores las características socio-económicas de las comunidades étnicas en el caribe colombiano. Para tal propósito se utilizarán indicadores oficiales como la línea de pobreza-LP, la línea de Indigencia-LI, Índice de Desarrollo Humano-IDH entre otros, que dan cuenta de forma practica el nivel de desarrollo humano de los departamentos del caribe en general y en particular de los territorios étnicos. Esto dará una línea base sobre la cual se podrá medir el avance en términos de desarrollo humano y sobre todo, permitirá ver si los proyectos financiados por regalías van dirigidos a satisfacer esas necesidades identificadas con los indicadores.

Por ejemplo si hay comunidades donde existen falencias en educación o salud, se supondría que los proyectos aprobados estarían dirigidos a satisfacer estas necesidades. Sin embargo, no se partirá desde una perspectiva de cobertura de necesidades, sino más bien de que las comunidades fortalezcan sus capacidades en materia de educación y salud, partiendo de lo que ellas consideran importante en cada uno de estos aspectos. Es decir que no solo es importante que los indígenas o afrocolombiano accedan al sistema educativo o de salud, sin o más bien como estos también pueden ser herramientas para la pervivencia cultural, lo cual también contribuye al desarrollo humano de estas comunidades.

En este sentido, será necesario ver los proyectos con enfoque étnico diferencial que han sido aprobados por el SGR en la región caribe en el periodo comprendido entre el 2012 y el 2015 para ver si estos corresponden a las necesidades de estas poblaciones o corresponden a otras dinámicas asociadas a la poca claridad dentro de la misma norma que con respecto a los mecanismos para la destinación de rubros étnicos y aprobación de proyectos para estas comunidades. También se verá como ha sido el acceso de estas comunidades a las regalías desde el 2012, para luego dar recomendaciones de política pública para propiciar una partición más activa de estas comunidades en recursos y escenarios de participación.

5.2. Nuevo Sistema General de Regalías-SGR.

En el 2010, poco tiempo de después de la posesión como presidente de Juan Manuel Santos, el gobierno nacional vio la necesidad de hacer cambios estructurales al antiguo sistema de regalías, lo que implicó reformar los artículos 360 y 361 de la constitución nacional. Dichos artículos, antes de la reforma, concentraban las regalías en los municipios y departamentos en cuyos territorios se adelantaba explotación de recursos naturales.

La reforma le abrió las puertas al legislativo para producir una nueva ley para la creación de un Sistema General de Regalías que contemplara la “distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios”²⁷. Entre los argumentos más destacados para promover esta reforma fue la ineficiencia del antiguo sistema para promover el desarrollo de los territorios, junto a la enorme inequidad en cuanto a la distribución de estos recursos y también, aunque no es de reconocimiento público por parte del gobierno nacional, la corrupción que se alimentó con los recursos.

El siguiente diagrama muestra cómo se venían distribuyendo las regalías bajo el antiguo sistema, regalías que alcanzaron los 42,2 billones de pesos entre 1994 y el 2009. Como puede verse, las tres cuartas partes de las regalías que se produjeron en este periodo fueron destinadas para entidades territoriales (municipios y departamentos) productores de recursos minero-energéticos. Es importante señalar que muchas de estas entidades territoriales no coincidían con los territorios de comunidades étnicas, tal como se ven en los mapas 1 de regalías del pasado y el mapa 2 de la presencia de grupos étnicos en Colombia.

²⁷ Decreto 4623 del 2011 “Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías”

Grafico 3. Distribución de regalías entre 1994 y el 2009)

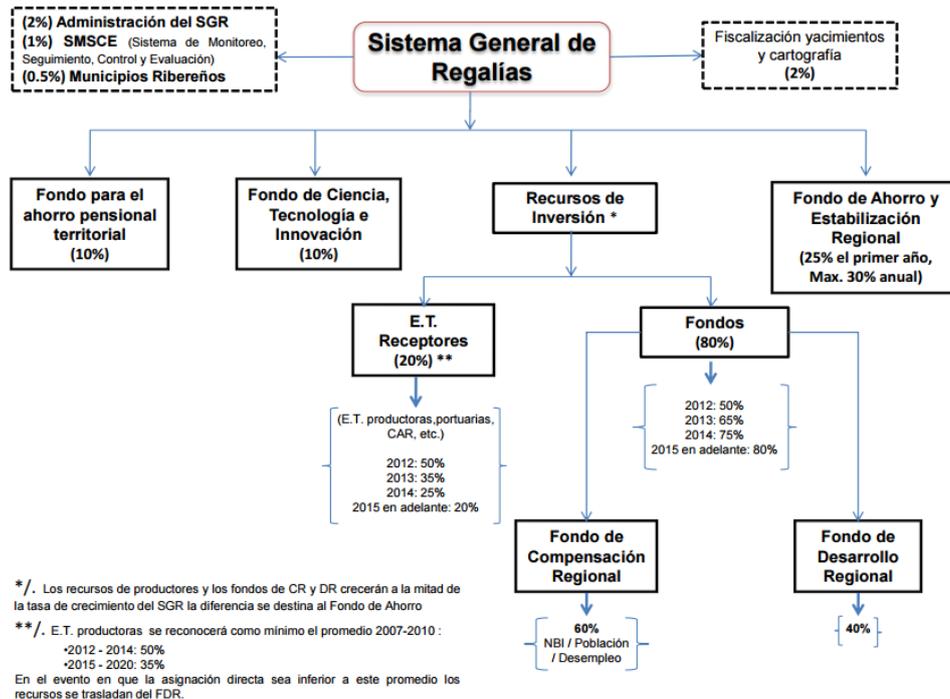
Acumulado 1994-2009		
49% DEPARTAMENTO PRODUCTOR	\$20,5 bill.	} Regalías Directas (\$33,3 bill.)
23% MUNICIPIO PRODUCTOR	\$9,8 bill.	
7% MUNICIPIO PORTUARIO	\$3,0 bill.	
21% FONDO NACIONAL DE REGALIAS (FNR)	\$8,9 bill.	} Regalías Indirectas (\$8,9 bill.)
TOTAL	\$42,2 bill.	

El 5% de las regalías que reciben los departamentos y municipios productores, y el 50% de las regalías que se asignan al FNR, se destinan al FONPET.

Tomado de Ministerio de Hacienda y Crédito Publico (2011)

Para efectos de la reglamentación de esta reforma constitucional el congreso produjo en el año 2012 la ley 1530 para la creación del nuevo sistema. Este contemplaba la división de las regalías en cuatro grandes fondos tal como lo muestra el siguiente gráfico: fondo para el ahorro pensional territorial; fondo de ciencia tecnología e innovación; Fondo de ahorro y estabilización regional; y los recursos para la inversión, los cuales a su vez se dividen en dos en asignaciones directas a las entidades territoriales productoras y los fondos. Este último a su vez se divide en dos fondos: fondo de compensación regional y el fondo de desarrollo regional. En este sentido, los fondos que incluyen recursos para comunidades étnicas, cuyos porcentajes se verán más adelante, son el fondo de compensación regional y las asignaciones directas.

Grafico 4. Distribución de porcentajes del SGR.



Tomado del Sistema General de Regalías-SGR (2013)

Continuando con los elementos que motivaron la reforma a la distribución de regalías, según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011) en la exposición de motivos que fundamentan la reforma constitucional y la creación del Sistema General de Regalías se sustentó en cuatro principios: 1) la equidad social y regional; 2) el ahorro para el futuro; 3) la competitividad regional 4) y el buen gobierno. La reforma pretendía la distribución de los recursos de regalías en todas las entidades territoriales, esto sustentado sobre el argumento de que el subsuelo es de la Nación, es decir el subsuelo es de todos los colombianos, por lo tanto, todos recursos provenientes de su explotación deben ser de todos los colombianos.

Por otro lado, la reforma también se fundamentó bajo el criterio de equidad: equidad regional, equidad social y equidad intergeneracional. Esto implica que las regalías serían distribuidas según las características sociales y económicas de las regiones, para lo cual es fundamental, por ejemplo, el fondo de compensación regional, el cual lleva recursos directamente a las entidades territoriales más pobres. Esto en el sentido de que las regalías deben contribuir al desarrollo regional del país privilegiando a las regiones menos aventajadas.

Por otra parte, sobre la base de la experiencia de Colombia alrededor del manejo de las bonanzas económicas que se ha tenido como la bonanza del café y otras bonanzas de recursos naturales, las cuales no contribuyeron al desarrollo de las regiones, el gobierno nacional ha reforzado la idea de que las regalías contribuyan al desarrollo regional. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011) con respecto a las bonanzas señala lo siguiente:

“Muchos estudios han encontrado que los países en desarrollo ricos en recursos naturales han registrado tasas de crecimiento menores que las de otros países en desarrollo. La evidencia empírica e histórica muestra que los recursos naturales promueven el desarrollo económico sólo cuando se combinan con la acumulación de conocimiento para la innovación tecnológica”.

Por esta razón la reforma, como se ve en el anterior gráfico, contempla un 10% del total de los recursos del presupuesto de inversión destinado a innovación, ciencia y tecnología. Esto con el objetivo de a largo de plazo de disminuir la dependencia de los recursos naturales y contribuir hacia el avance a una economía del conocimiento y la tecnología, ya que el desarrollo no solo se logra a través del crecimiento económico propiciado por el comercio de recursos naturales no renovables, sino también el fortalecimiento del recurso humano y la innovación tecnológica.

Por otro lado, la reforma también contempla un ahorro de recursos que tendrán como objetivo guardar recursos en épocas de abundancia para estabilización en épocas de reducción de producción o disminución de los precios internacionales de los recursos no renovables, es decir que permitirá implementar una política contracíclica. Con respecto a esto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011, 24) señala que

“(…) la experiencia internacional y de Colombia en particular, ha demostrado que un crecimiento insostenible del gasto público, motivado por ingresos inesperados cuya presencia inicialmente se presume permanente, como es el caso de los ingresos adicionales por la explotación de recursos naturales no renovables, puede conllevar a ajustes macroeconómicos indeseables a través de incrementos en la inflación o movimientos bruscos en la tasa de cambio”.

Este supuesto lleva a que en la reforma a las regalías se ahorre una parte de los recursos excedentarios para asegurarles a las regiones el acceso a recursos de regalías en periodos de escases y también permitirá controlar la tasa de cambio, el endeudamiento público y privado y la inflación.

Si bien es muy importante la nueva interpretación que se le da a la propiedad de a regalías, ya estos no solo pertenece a los entes territoriales productores, sino que son considerados de la nación; hay otro elemento fundamental que diferencia el nuevo SGR con el anterior esquema de regalías y es la incorporación del enfoque étnico diferencial. Este es restringido a la destinación de determinado porcentaje de las asignaciones directas y del fondo de compensación regional para estos grupos étnicos y la participación de estos en los OCAD o en los comités consultivos. Este enfoque es lo que busca analizar el presente trabajo.

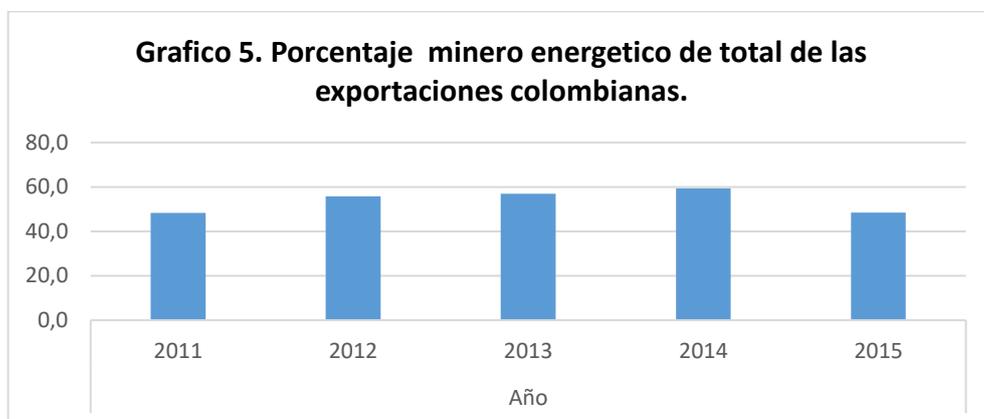
Esta reforma se desarrolla en un contexto en el que las regalías adquieren una importancia exponencial debido al importante aporte a la economía nacional, debido a una mayor explotación de minerales e hidrocarburos y los altos precios de estos en el mercado internacional. En promedio desde la creación del nuevo sistema las regalías han contribuido con más de 15 billones de pesos por cada vigencia bianual.

5.2.1. Ingresos por regalías en el contexto del SGR.

Es importante señalar que la reforma a la distribución de las regalías se desarrolla en un momento de auge de los ingresos derivados de la explotación de productos minero emergentes debido a una mayor extracción y a un aumento de los precios internacionales. En este sentido, el país logró una producción de 800 mil barriles de petróleo diarios ubicándolo como el cuarto mayor productor de crudo de

Latinoamérica. Para el 2015 se logró un promedio de producción de un millón de barriles diarios, este aumento se debe a la disminución de los ataques a la infraestructura petrolera por parte de los grupos insurgentes y al aumento de la inversión en el sector. Para el año de aprobada la reforma (2012) el promedio de venta del crudo colombiano (WTI) fue de 94 dólares aproximadamente.

Por otro lado, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2015) el sector minero energético en los últimos cinco años ha venido adquiriendo un rol fundamental en las exportaciones del país hasta convertirse en el principal sector exportador del país, representando casi el 50% del total de las exportaciones tal como se muestra en la siguiente gráfica:



Elaboración propia Fuente DANE

Este importante flujo de recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos, junto a los elementos señalados anteriormente, motivaron al gobierno nacional a impulsar una reforma que permitirá un mejor aprovechamiento de estos recursos para que se vieran reflejados en el desarrollo regional.

Para ese entonces el gobierno nacional hacía proyecciones ascendentes de producción y precios de hidrocarburos, es decir que el panorama proyectado para los siguientes ocho años serían favorables para las finanzas del Estado correspondientes a ingresos por regalías tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Proyección de producción del sector de petróleo y minería

Tipo Recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cambio 2020-2010	
												Cantidad	%
Petróleo ^{1/}	800	950	1.050	1.100	1.150	1.250	1.350	1.400	1.450	1.450	1.450	650	81%
Gas ^{2/}	200	200	200	250	250	250	250	250	250	250	250	50	25%
Subtotal Hidrocarburos ^{1/}	1.000	1.150	1.250	1.350	1.400	1.500	1.400	1.650	1.700	1.700	1.700	700	70%
Carbón ^{3/}	92	96	107	119	124	128	138	144	150	152	160	68	74%
Níquel ^{4/}	50	37	51	51	51	51	51	51	51	51	51	1	1%
Oro ^{5/}	53	56	62	69	72	75	80	84	87	89	93	40	74%

^{1/} Cifras en miles de barriles diarios (mbd).

^{2/} Cifras en miles de barriles equivalentes.

^{3/} Cifras en millones de toneladas

^{4/} Cifras en miles de toneladas

^{5/} Toneladas

Fuente: Ministerio de Minas, DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas proyecciones están sujetas a riesgo exploratorio, especialmente en la actividad de hidrocarburos. Solo deben ser interpretadas y utilizadas como indicadores de una posible tendencia y no como valores establecidos.

Tomado de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011)

Las proyecciones de los precios internacional de productos resultantes de la explotación minera energética que se suponía se mantendría con un precio ascendente, tal como se muestra en el cuadro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011), lo cual evidentemente se verían reflejados en un aumento de las regalías. Sin embargo, pese a los cálculos optimistas del gobierno nacional que preveía una disminución para el 2015 de los precios internacionales del petróleo hasta los 86 dólares, estos finalmente llegaron hasta los 40 dólares por barril, lo cual ha implicado un reto para el SGR.

Proyección de precios del sector minero-energético*

Precios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crudo WTI (US\$/Barril)	77	80	80	84	84	86	86	88	88	90	90
Carbón FOB (US\$/Ton)	83	81	82	82	83	83	83	83	83	83	83
Níquel (US\$/lb)	8	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6
Oro (US\$/Onza)	1.150	1.150	1.200	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250

Fuente: Ministerio de Minas, DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, con base en publicaciones internacionales especializadas.

* Estas proyecciones están sujetas a amplios márgenes de error.

Tomado de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011)

En este sentido, se debe señalar que el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia del 2012 fue de 8.2 billones de pesos, para la vigencia 2013-2014 los recursos de inversión disponibles ascendieron a 17,7 billones 2015-2016 ascendió a más de 18,2 billones de pesos bianual. El mismo ministerio hizo la proyección de ingresos por regalías debido a la explotación de recursos minero energéticos sustentado en la creciente explotación de los recursos sumado a un aumento de su valor en el comercio internacional. Como se evidencia hay una tendencia ascendente de los recursos de regalías. Sin embargo, para el 2015, debido a la drástica caída de los precios del petróleo²⁸, el gobierno expidió del decreto 1450 del 2015 por el cual se aplazaba un

²⁸ Para el 2014 el PNUD Colombia publica un artículo sobre los precios del petróleo, en el cual señala que los precios del petróleo, al contrario de los más optimistas, tenderían a la baja. El artículo plantea que “Cada vez son más los analistas que plantean que para el año 2020, salvo una fuerte agitación geopolítica

porcentaje de las apropiaciones para la vigencia 2015-2016, debido a que las apropiaciones fueron menores a las proyecciones que se hicieron para establecer el presupuesto, se decidió aplazar el 30% del total de las asignaciones o de los diferentes fondos de inversión. Muy probablemente para la vigencia 2017-2018 el gobierno deberá estimar una reducción considerable en el presupuesto de inversión y de funcionamiento. El siguiente es el cuadro de estimaciones inicial de regalías bajo la perspectiva de un aumento de los ingresos por cuenta de la suposición del aumento de la explotación y los crecientes precios internacionales.

Proyección de regalías del sector minero-energético (Miles de millones de pesos corrientes)*

Tipo de Recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hidrocarburos	5.870	7.290	7.550	8.010	8.100	8.570	8.510	8.750	9.010	9.260	9.540
Carbón	1.331	1.339	1.379	1.496	1.512	1.501	1.567	1.649	1.695	1.801	2.047
Níquel	148	70	95	95	99	101	104	110	112	121	129
Otros	138	143	157	177	188	191	208	224	237	247	272
Total	7.487	8.842	9.180	9.778	9.899	10.362	10.388	10.733	11.054	11.429	11.988

Fuente: Cálculos DGPM (MHCP) basados en datos de DGPM (MHCP) y DNP.

*Esta información está sujeta a amplio margen de incertidumbre y depende de variables como la producción, los precios y el precio de liquidación de las regalías

El nuevo Sistema General de Regalías-SGR²⁹ pretende una redistribución de los recursos de las regalías, más no un incremento o una afectación sobre las regalías que las empresas deben pagar al Estado. Lo que se busca, en términos generales, es que regiones que no habían sido objeto de inversión de recursos de regalías ahora lo sean (Ver Mapa 2). En este sentido, territorios de comunidades étnicas que antes no eran objetivo de inversión en regalías lo serán, esto abre un debate sobre los impactos en la calidad de vida de los grupos étnicos por la inversión de los recursos de regalías.

5.2.2. Nueva regionalización: Región Caribe.

El Sistema General de Regalías-SGR creó una nueva regionalización del país, sustituyendo la clásica división de cinco regiones (Andina, Caribe, Pacífica, Orinoquia y Amazonía) cuyo elemento común para la regionalización están las características culturales y sociales de los territorios. Esta nueva regionalización no solo se fundamenta en la definición de las regiones por sus características culturales y sociales, sino también

en los países productores, los niveles por encima de los 100 dólares por barril de petróleo son virtualmente inalcanzables, sugiriendo un fuerte sesgo a la baja”. Enseguida en artículo hace un análisis de los impactos que podrían tener sobre la economía de Colombia una disminución de los precios del crudo y una depreciación de la tasa de cambio, los cuales tendrían impactos a nivel económico y nivel social. En el caso de los impactos económicos, señala el PNUD, podría haber una reducción del crecimiento del PIB, lo cual implicará una reducción del recaudo, resultando en un déficit fiscal. En términos sociales, se impactaría el empleo, lo cual reduciría la clase media y aumentaría la pobreza

²⁹ Ver Ley 1530 del 2012, Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

por las características económicas similares reflejadas en los índices de desarrollo. Las nuevas seis regiones quedaron así: (Caribe, Pacífico, Centro Oriente, Eje Cafetero, Llano y Centro Sur), tal como se señala en el siguiente mapa:

Mapa 4. Nueva regionalización del País en el SGR.



Tomado de SGR

En nuestro caso, la Región Caribe está compuesta por ocho departamentos: Córdoba, Bolívar, Cesar, La Guajira, Atlántico, Magdalena, Sucre y San Andrés y Providencia. Esta región cuenta con 197 municipios contando a San Andrés y Providencia, con una población aproximada de 10 millones de personas según las proyecciones del DANE, de los cuales casi la mitad se encuentra localizada en las ciudades capitales de los departamentos.

Por otro lado, es importante señalar que esta región es una de las regiones que más ha recibido regalías durante el antiguo esquema de distribución, las cuales se situaron entre 2,5 y 3,5 billones de pesos entre el 2002 y el 2010 en caso del departamento de La Guajira y el Cesar. Esto se debió a que en estos departamentos se desarrollan importantes explotaciones minera como el Cerrejón en La Guajira y La Jagua de Ibirico

en el departamento del Cesar. Proyectos que han tenido cuestionables impactos sobre las comunidades que los rodean³⁰.

5.3. Grupos étnicos en el caribe colombiano.

Como se ha señalado, la región Caribe es una de las más diversas en términos étnicos luego de la región del Pacífico. En esta región se pueden encontrar grupo étnicos de importante reconocimiento como San Basilio de Palenque, primer pueblo libre de América fundado por negros liberto en los 1700; el pueblo Wayúu del departamento de la Guajira o el pueblo Arhuaco en la Sierra Nevada de Santa Marta. Esto muestra que el tema étnico en la región es un tema central en la cotidianidad costeña y sobre todo en la estructura de la misma sociedad de la región. En este sentido, según el censo poblacional del 2005 la población étnica del país asciende a 15% del total de la población del país distribuida entre indígenas, afrocolombianos, raizales, Palenqueros y el pueblo ROM. Los afrocolombianos, raizales y Palenqueros representan el 10,6% del total de la población del país, los indígenas representan el 3,4% y la población ROM representan el 0,1%³¹. Sin embargo, estas cifras son controversiales, ya que estos grupos a través de sus organizaciones consideran que estas cifras no muestran un número siquiera cercano al que ellas consideran. Por ejemplo las organizaciones sociales afrocolombianas consideran que la población afro en el país puede llegar a ser el 25%, argumentando que la metodología para la realización del censo con respecto a los grupos étnicos no fue la mejor.

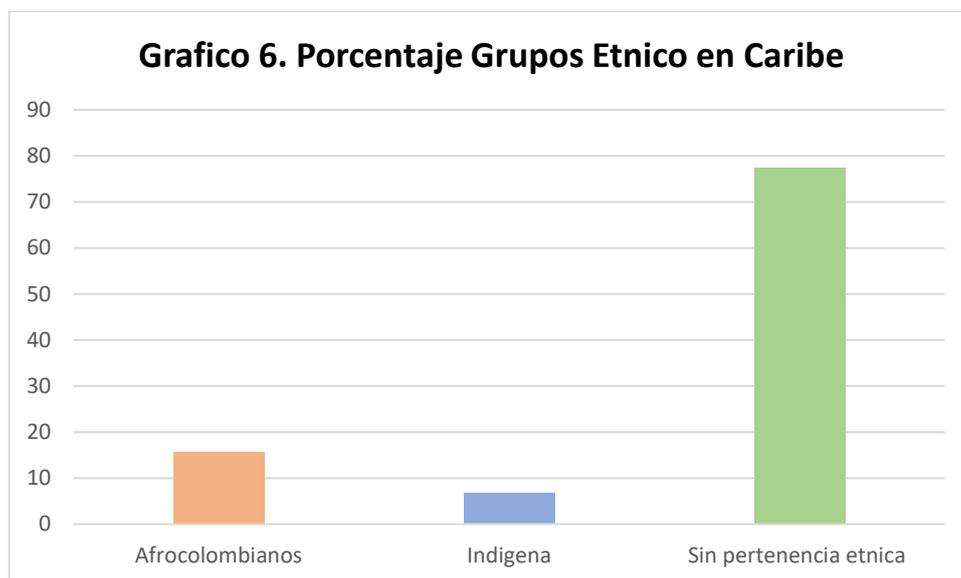
Según el Observatorio del Caribe Colombiano, en la región caribe el 15,7% se considera afrodescendiente, el 6,8% se considera indígena y el 77,5% no tiene pertenencia étnica³² tal como se ve el siguiente gráfico. Al igual que las cifras anteriores, estas también son consideradas controversiales, ya que en la región caribe la gente no suele identificarse étnicamente, sino que se identifica lo más claro posible, lo cual es consecuencia del racismo estructural que ha atrasado la región. El siguiente gráfico

³⁰ Ver diario El Espectador “Los daños colaterales del Cerrejón”. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/los-danos-colaterales-del-cerrejon-articulo-625055>. En este artículo se relata los impactos que ha tenido la actividad carbonera del Cerrejón en La Guajira. En relatan las historias de vida de comunidades afrocolombianas e indígenas y los impactos culturales, ambientales y sociales que han tenido que padecer por la actividad minera.

³¹ Con respecto al censo de población y de vivienda, tanto el de 1993 y el más reciente del 2005, en lo relacionado con la población étnica varios académicos y organizaciones de base afrocolombianas e indígenas tienen ciertos reparos de la manera en cómo se aplicó el censo con respecto a esta población. Por ejemplo, las organizaciones de base afrocolombianas consideran que los datos que arrojó el último censo no expresó realmente el número de afrocolombianos, quienes consideran que la cifra sobrepasa el 10,6% y puede alcanzar el 25% de la población. Esto es importante, ya que los datos del censo son insumo fundamental para la formulación de las políticas públicas y dan a las organizaciones insumos para la exigibilidad de sus derechos fundamentales como pueblos étnicos.

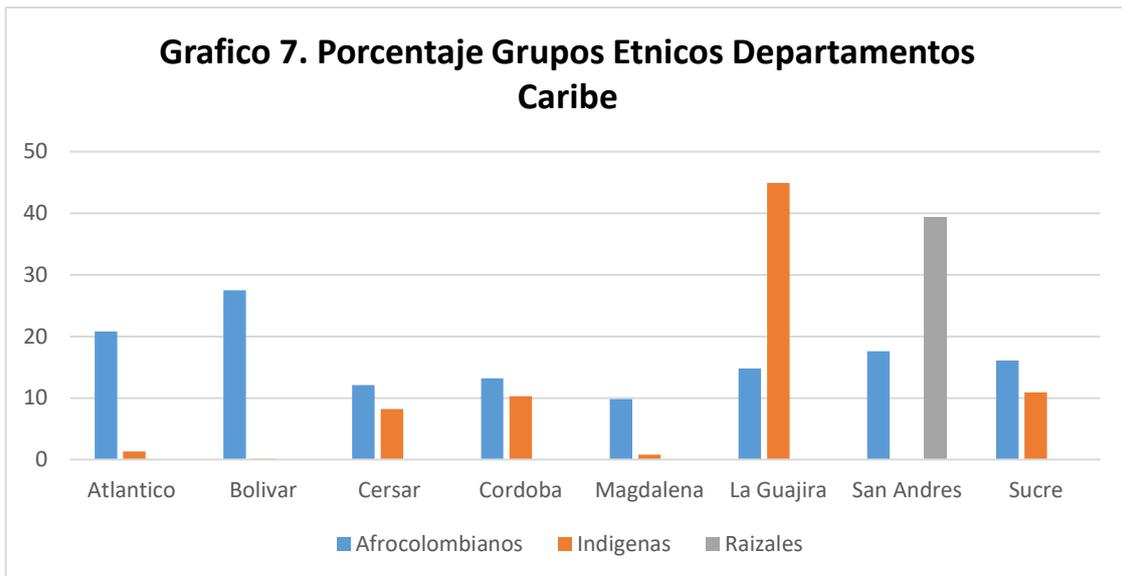
³² Ver <http://www.ocaribe.org/region-caribe>

muestra el porcentaje de la población étnica en el caribe con respecto a quienes no se identifican étnicamente.



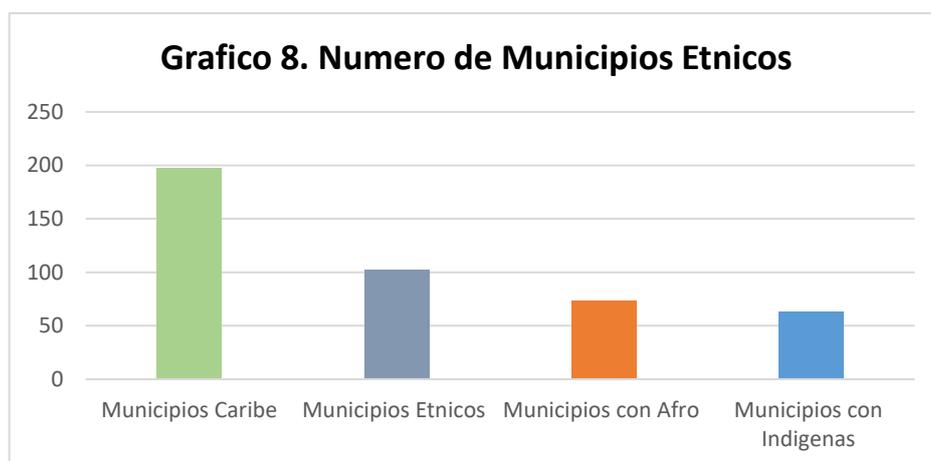
Elaboración Propia Fuente Observatorio del Caribe (2011).

Según el DANE 2005 en departamento del Atlántico hay grupos étnicos como los afrocolombianos quienes representan el 20,8% y el pueblo indígena, cuyo pueblo mas representativo es el Mokana el 1,33%; en el departamento de Bolívar los afrocolombianos son el 27,5% y los pueblos indígenas son 0,11%; en el Cesar los afrocolombianos son el 12,1% y los pueblos indígenas dentro de los cuales se encuentra el pueblo Arhuaco, Kogui, Wiwa, Yuko, kankuamo, representan el 8,2%; en el departamento de Córdoba los Afrocolombianos alcanzan el 13,2% y los pueblos indígenas son el 10,3%; en La Guajira los afrocolombianos alcanzan el 14,8% y los pueblos indígenas como el Arhuaco, Kogui, Wayuu, Wiwa representan 44,9% del total de la población; en el departamento del Magdalena los afrocolombianos representan el 9,8% y pueblos indígenas como Arhuaco, Chimila, Kogui, Wiwa son el 0,8% de la población; en el departamento de Sucre la población afrocolombiana representa el 16,1% del total de población y los pueblos indígenas dentro de los cuales se destaca el Senús representa 10,9% de la población; y finalmente, en el departamento de San Andrés la población raizal representa el 39,4% y los afrocolombianos el 17,6%. Todo esto se puede ver en el siguiente gráfico.



Elaboración Propia Fuente DANE 2005

Según el Ministerio del Interior, encargado del registro de grupos y organizaciones étnicas en Colombia, en la región Caribe hay 197 municipios de los 102 con presencia formal de grupos étnicos. Esto quiere decir que estos grupos u organizaciones de base están registradas en el ministerio del interior, lo cual es problemático ya que invisibiliza a grupos étnicos que tienen presencia en el resto de los municipios por el simple hecho de no estar registrados en el registro del ministerio. De estos 102 municipios 73 cuentan con presencia de consejos comunitarios u organizaciones afrocolombianas y 63 municipios tienen presencia de resguardos u organizaciones indígenas. Cabe anotar que muchos municipios cuentan con la presencia de ambos grupos étnicos en sus territorios, tal como se puede ver en el siguiente gráfico:



Elaboración Propia. Fuente Ministerio del Interior (2013)

5.3.1. Situación actual de los pueblos étnicos en el Caribe

Con respecto a este apartado es necesario analizar las condiciones de vida de la población étnica en los departamentos del caribe donde estos tienen mayor presencia. En este sentido se analizarán datos estadísticos producidos por el DANE que miden el goce efectivo de derechos de la población en general y datos de organismos internacionales como el PNUD. Por otro lado, es fundamental señalar que existen profundas debilidades con respecto a las estadísticas diferenciadas para comunidades étnicas, es decir que las estadísticas que produce el Estado no están étnicamente diferenciadas, se toma a la población étnica como población general.

Esto también permitirá identificar si las regalías han contribuido al mejoramiento en términos de desarrollo humano o de las condiciones de vida en esos departamentos del caribe donde mayormente se extraen recursos minero-energéticos. Luego de un cruce de datos, regalías, explotación minera, condiciones de vida y grupos étnicos permitirá ver si realmente, las regalías han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos étnicos en general y especialmente en esos departamentos donde hay una mayor explotación de recursos naturales no renovables en el caribe colombiano.

Este cruce de datos también permitirá responder las siguientes preguntas: ¿las regalías pueden mitigar los impactos ambientales de la explotación minera? ¿Los proyectos que presentan los grupos étnicos al SGR contribuyen a subsanar el goce efectivo de derechos? ¿Los proyectos de enfoque étnico diferencial presentados al SGR contribuye a cerrar las brechas entre la población étnica y el resto no étnicos en los departamentos del caribe? ¿Los proyectos con enfoque étnico diferencial financiados por recursos de regalías refuerzan elementos culturales que fomentan los planes de vida, el buen vivir o el etnodesarrollo de estas comunidades?

En este sentido, retomando lo planteado en el marco teórico, con respecto a las dimensiones del desarrollo humano y las percepciones de vida de los grupos étnicos, se podría decir que estos últimos le dan un valor diferente a los procesos educativos, ya que entra a jugar un cuestiones como la etno-educación en términos de lucha contra el racismo, el reconocimiento, el rescate de la lengua, el reconocimiento de practicar culturales – ancestrales; en cuanto al disfrute de una vida larga y digna, para los afrocolombianos e indígenas esta dimensión adquiere otros significados, como el rescate de prácticas de medicina tradicional³³ y la espiritualidad, esto no quiere decir

³³ En diálogo con la Lideresa afrocolombiana, Danny Ramírez proveniente de Buenaventura, pueblo afrocolombiano ubicado en el Pacífico, considera que una de las prácticas de medicina tradicional de las

que para estos grupos, por ejemplo, la disminución de la mortalidad infantil no sea importante o la disminución de la mortalidad materna. El otro caso significativo es el valor que se le da a los ingresos, en la mayoría de las ocasiones los grupos étnicos reciben menores ingresos económicos que el resto de la población, debido entre otras cosas a que estos le dan un valor diferente al dinero y su relación con el medio ambiente les facilita acceder a otros bienes y servicios a diferencia que a personas que viven los sectores urbanos.

Lo anterior implica un escenario de invisibilidad estadística, los principales indicadores de bienestar no reconocen las especificidades de los grupos étnicos. En el caso colombiano las estadísticas son muy débiles con respecto a la cuantificación y caracterización de estos pueblos. Esto puede tener efectos sobre el desarrollo humano de las comunidades étnicas, ya que para la formulación de políticas públicas se toma como insumo fundamental la caracterización de la población para poder intervenir con mayor eficiencia y eficacia las realidades sociales.

5.3.2. Indígenas e indicadores socioeconómicos³⁴.

El 3 de febrero del 2016 el país se despertó con la noticia de que dos (2) niños de la etnia Wayuu, pueblo indígena mayoritario en departamento de La Guajira, habían muerto a causa de la desnutrición. El diario El Espectador publica ese día el titular “La Desnutrición esta Exterminando a los Niños de La Guajira”³⁵ en contacto con líderes indígenas de la zona publica ese día que en lo que va corrido del año han fallecido al menos cuatro menores de la etnia por desnutrición.

El caso de La Guajira es dramático, ya que en los últimos dos años han muerto decenas de niños por de desnutrición debido a una presencia muy débil por parte del Estado, a las condiciones agrestes del lugar, la mayor parte de La Guajira es desierto, y a la corrupción. Es importante recordar que La Guajira recibió entre el 2002 y el 2010 un

comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras es la partería. Las parteras son las encargadas de traer a muchos niños afrocolombianos a la vida. Si bien esta es una práctica tradicional, también corresponde a la resistencia de un pueblo frente a la histórica ausencia del Estado en materia de garante de derechos para la población afrocolombiana.

³⁴ Según Cechini (2005) un indicador es un “instrumento construido a partir de un conjunto de valores numéricos o de categorías ordinales o nominales que sintetiza aspectos importantes de un fenómeno con propósitos analíticos”. En este sentido con respecto a los indicadores sociales la autora considera que “(...) son instrumentos analíticos que permiten mejorar el conocimiento de distintos aspectos de la vida social en los cuales estamos interesados, o acerca de los cambios que están teniendo lugar. Gracias a la información que proporcionan, los indicadores sociales ayudan entonces a dar respuestas a problemas sociales y a tomar decisiones de políticas públicas sustentadas en la evidencia empírica”.

³⁵ Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/desnutricion-esta-exterminando-los-ninos-guajira-articulo-614468>

aproximado de 3.5 billones de pesos en regalías, siendo uno de los departamentos con mayor explotación minera y con mayor recepción de estos recursos.

Este es el contexto social y económico que caracteriza a la mayoría de los grupos étnicos en el país y en especial en el caribe colombiano. Esto es paradigmático en el país con la tercera economía más grande de Latinoamérica pero que a su vez registra la desigualdad más grande luego de Haití con un gini de 53.5 siendo 0 la igualdad perfecta y 100 la desigualdad perfecta³⁶, en este sentido la región caribe se encuentra en este rango de valores. Según el Observatorio del Caribe para el año 2014 en la región Caribe el departamento más desigual fue La Guajira con un 0,54 y el menos desigual es el departamento del Atlántico con un 0,44. Nótese que el departamento con mayor explotación minera en el caribe, La Guajira, es el más desigual de la región y departamento sin explotación minera como el Atlántico registra ser el departamento menos desigual³⁷.

Por otro lado, con respecto al Índice de Desarrollo Humano³⁸ en la región Caribe el departamento que registra el peor indicador es La Guajira con un índice de 0,69, mientras que el departamento con mayor índice es el Atlántico con 0,83.

Con respecto a la población étnica, es importante señalar que existen aspectos culturales como acceso a territorio, autonomía, gobierno propio, discriminación racial, el derecho fundamental a la consulta previa, etc., que por lo general no son medidos por los indicadores tradicionales de bienestar como el índice de calidad de vida, el índice de necesidades básicas insatisfechas o el índice de desarrollo humano. Sin embargo, el PNUD (2013) quiso hacer una avanzada con respecto a los Objetivos de desarrollo del Milenio-ODM³⁹ y los pueblos étnicos afro e indígenas.

³⁶ Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

³⁷ La desigualdad se fundamenta sobre una distribución dispar de la renta, en donde los que se encuentran en la parte inferior de dicha distribución se encuentran en estado de pobreza. En este sentido, la desigualdad se puede presentar entre individuos, grupos de personas o entre núcleos familiares. Para Coudouel, A; Hentschel, J & Wodon, . (2002) "La desigualdad es un concepto más amplio que la pobreza por el hecho de que abarca a la totalidad de la población y no sólo a los situados por debajo de una línea de pobreza determinada. La mayoría de los indicadores de desigualdad no dependen de la media de la distribución (o, al menos, esta es la propiedad deseable de un indicador de desigualdad). La desigualdad tiene que ver con la distribución".

³⁸ El Índice de Desarrollo Humano es un indicador que ha sido propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para medir el desarrollo humano, el cual está compuesto por dimensiones que contribuyen a tener una vida más digna y feliz tal como el acceso a una buena educación, acceso a una vida larga y saludable y disfrutar de un nivel de vida digno.

³⁹ En el año 2000, en concordancia con el comienzo del nuevo siglo y nuevo milenio, Naciones Unidas propuso a sus países asociados el establecimiento de unas metas mínimas de desarrollo humano para un periodo de quince (15) años. Los países acordaron los siguientes objetivos: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar una asociación para el desarrollo. Pese a la importancia de estos objetivos muchas veces los gobiernos en el

En este sentido, señala el PNUD, en cuanto a la pobreza relacionada con los ingresos⁴⁰ sustento del primer objetivo de desarrollo del milenio, en un periodo entre 2005 y el 2011 hay una mayor pobreza y pobreza extrema a nivel rural que a nivel urbano, incluso supera el promedio nacional. Con respecto a la población indígena señala:

“La brecha entre el área rural y la urbana en detrimento de la primera, sigue siendo pronunciada. Si se considera que el 78,62% de la población indígena habita en áreas rurales, se puede concluir que la situación de pobreza y pobreza extrema de la población indígena, afecta significativamente más a esta población que a otras, y su situación en cuanto a ingresos no ha tenido una mejora sustancial en las dos últimas décadas”. (PNUD. 2013: 79)

Para el 2015, según el DANE, la pobreza monetaria⁴¹ disminuyó en el país ubicando el promedio nacional en 28,2%. En las zonas urbanas este indicador se redujo a 24,6% y la pobreza extrema al 5%, mientras que en las zonas rurales la pobreza 40,1% y la pobreza extrema llegó a 17,6%. En este sentido, con respecto a los departamentos del caribe con mayor presencia indígena, los cuales, se recalca, coinciden con los departamentos con mayor explotación minera en el caribe, como es el caso de La Guajira para el 2014 alcanzó un índice de pobreza de 53%, mientras que la pobreza extrema alcanzó el 24,8%. En el departamento del Cesar las personas en condición de pobreza alcanzaron el 40,9%, mientras que las personas en condición de pobreza extrema fueron el 12%. Por otro lado, el departamento de Sucre los porcentajes pobreza alcanzó el 43,9% y la pobreza extrema fue del 9,1%.

Con respecto al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI⁴² en particular al acceso a vivienda señala el PNUD, en su mismo informe citando a Consejo Regional

momento de su alcance desconocían las particularidades culturales de pueblos culturalmente diferenciados como los grupos étnicos. En este sentido, esto en algún momento pudo significar la violación de algún derecho fundamental de esta población.

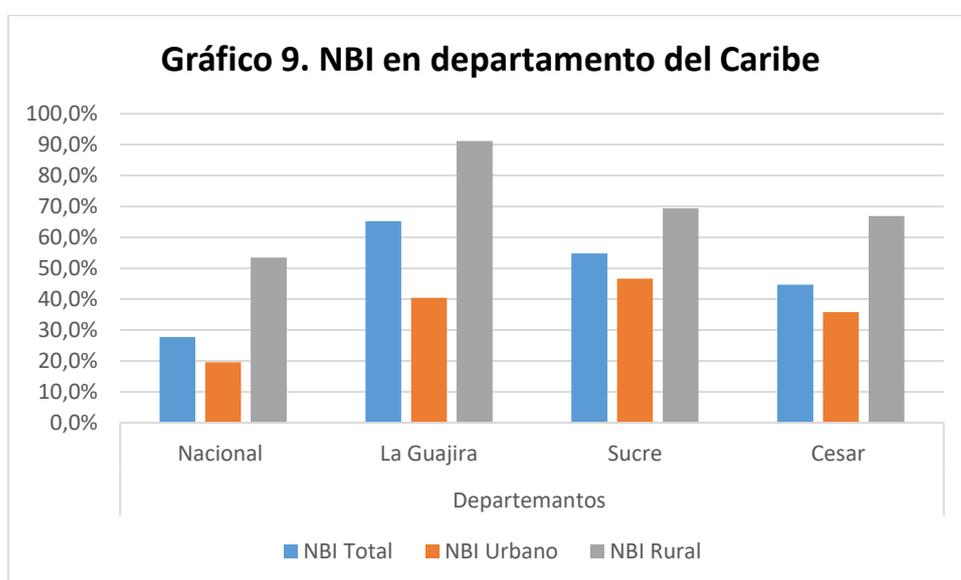
⁴⁰ Feres (1997) considera como importantes siete elementos que son fundamentales dentro del método de ingresos: “las diferencias en los costos de la canasta básica de alimentos; el procedimiento de cálculo de valor de los satisfactores no alimentarios; el usos de medidas de equivalencia para los hogares de diferente tamaño y composición; la evaluación de la confiabilidad de la medición del ingreso corriente; los problemas asociados a la ampliación de la cobertura del concepto de ingreso; la medidas de la pobreza”.

⁴¹ El DANE define la pobreza monetaria como “(...) el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta básica de bienes alimentarios y no alimentarios que permiten un nivel de vida adecuado en un país determinado”, en Colombia este nivel, en pesos colombianos, si una familiar de cuatro personas reciben menos de \$868.172 pesos. Mientras que la pobreza extrema está definida “(...) como el costo per cápita mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado”, en Colombia, para el 2015, \$97.790 pesos colombianos y en núcleos familiares (4 personas) \$391.160 pesos colombianos.

⁴² El DANE ha definido las NBI como una metodología que “con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela”. Este método en esencia toma como fuente de información los censos de población y vivienda. En este sentido la CEPAL

Indígena del Cauca-CRIC, que hay un diferencia con respecto a las concepciones occidentales de vivienda y la concepción que tienen los diferentes pueblos indígenas, ya que los primeros parte de viviendas concebidas como hechas de material, mientras que los segundos es importante, señala “Una vivienda digna es estar rodeado de bosques, agua y fauna, poder estar tranquilos... la casa de zinc influye negativamente en la salud ya que la casa es también un microcosmos para el indígena” (PNUD. 2013: 81)

Sin embargo, partiendo de las advertencias señaladas en el 2011 el DANE en una actualización de los datos arrojados por el censo del 2005 señala que para La Guajira el NBI fue de 65,2%, a nivel urbano 40,4% y en las zonas rurales fue de 91,9%. En este sentido en el departamento del Cesar registra un NBI de 44,7%, lo que representa a nivel zonas urbanas 35,8% y en las zonas rurales alcanza el 66,9%. El departamento de Sucre registra un NBI de 54,8%, a nivel urbano fue de 46,6% y en la zona rural fue de 69,4%.



Elaboración propia Fuente DANE 2011.

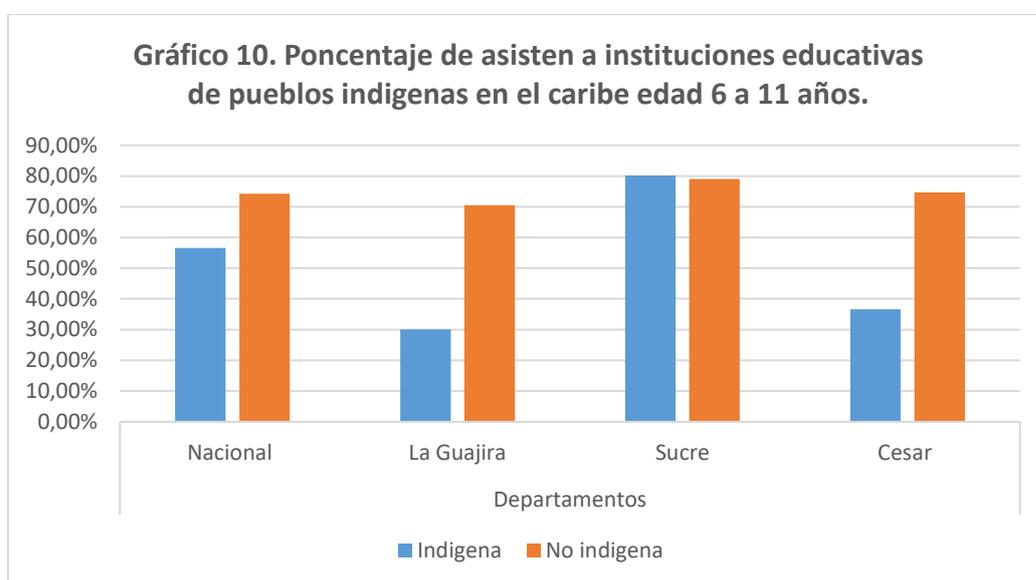
Como puede verse, estos departamentos registran NBI más altos que el promedio nacional, aunque “paradójicamente” sean de los departamentos que más producen recursos minero energéticos. En este sentido, en cada uno de los departamentos registra un NBI más alto en las zonas rurales, las cuales en su mayoría son de habitadas por pueblo indígenas.

5.3.2.1. Nivel educativo.

Con respecto al acceso a la educación, es importante señalar al igual que en el apartado anterior, que las estadísticas son muy pobres con respecto a la caracterización de

considera que por lo general las necesidades básicas a considerar son cuatro: Acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar; b) acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado; c) Acceso a educación básica; y d) Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo.

pueblos étnicos. Sin embargo, tomaremos como referencia el ejercicio realizado por PNUD (2013) para mostrar el nivel educativo aproximado de los indígenas. En este sentido, señala que la asistencia de la población indígena entre los 6 y 11 años a establecimiento educativo en Colombia es del 56,6%, mientras que para la población no indígena es del 74,2%. En el caso particular de La Guajira el porcentaje de indígenas que asiste a establecimiento educativo en este periodo de edad es de 30,1% y la población no indígena del departamento alcanza el 70,5%. En el departamento de Cesar el porcentaje de indígenas es 36,6% y el resto de no indígena alcanza el 74,7% y en el departamento de Sucre el 80,2% es el porcentaje de asistencia escolar de indígenas y el resto de población no indígena registra el 79%.

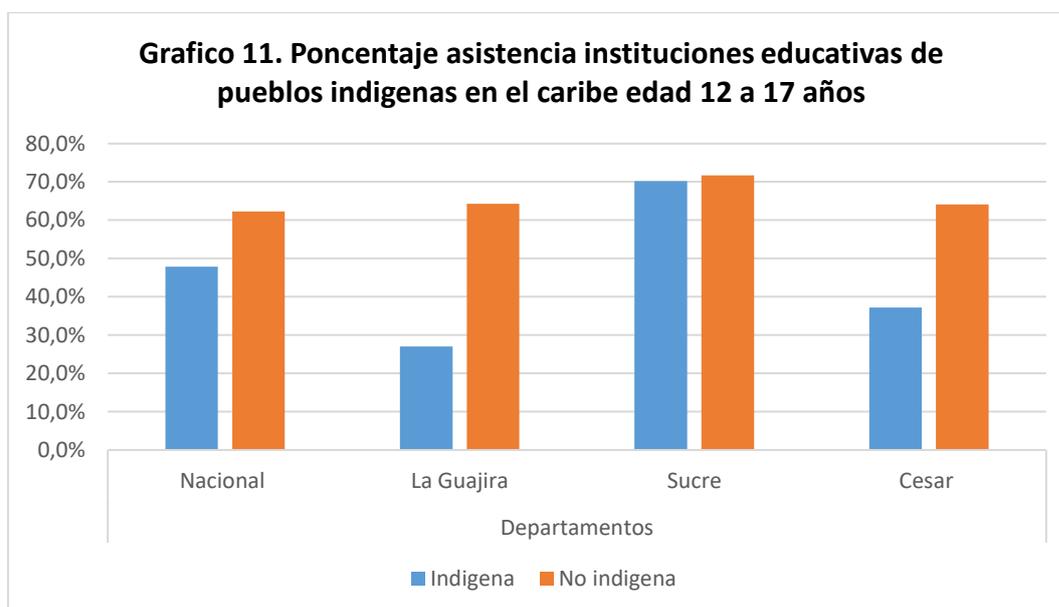


Elaboración propia. Fuente PNUD 2013.

Como puede verse, la población indígena de los departamentos reseñados registra un menor porcentaje de población entre los 6 y 11 años que van a alguna institución educativa que resto de la población no indígena, esto excepto en Sucre, donde en efecto la tendencia se revierte.

Por otro lado, con respecto al periodo de edad comprendido entre los 12 y 17 años, el cual puede ser asociado al periodo escolar de secundaria, el PNUD muestra que a nivel nacional el 47,9% de la población indígena asiste a establecimientos educativos, mientras que la población no indígena el porcentaje alcanza el 62,3%. En cuanto a los departamentos reseñados, en La Guajira solo el 27% de la población indígena en este rango de edad va a alguna institución educativa, mientras que de la población no indígena va el 64,3%. En el departamento del Cesar la población indígena en este mismo rango de edad que a alguna institución educativa representa el 37,2%, mientras la población no indígena que va a las instituciones educativas es del 64,1%. Con respecto

al departamento de Sucre la población indígena de este rango es de 70,2% y la no indígena es de 71,7%.



Este gráfico con respecto al grafico anterior muestra la misma tendencia, los pueblos indígenas registran unos muy bajos niveles de acceso a educación y con respecto al resto de la población se pueden ver diferencias considerables. No se entrará a analizar otras variables como matriculas en educación básica y secundaria, deserción escolar o tasas de analfabetismo, ya que en cada una de esta se muestra el mismo panorama con respecto a la población indígena. Bajos niveles educativos y peores indicadores que el resto de la población no étnica.

5.3.2.2. Nivel de ingresos.

Por otro lado, con respecto al nivel de ingresos también hay dificultades para la caracterización a comunidades indígenas. Sin embargo, se puede afirmar, partiendo del anterior panorama, que

“Los colombianos pertenecientes al grupo indígena tuvieron, en promedio, un ingreso laboral sustancialmente menor al promedio observado para el resto de la población. Las diferencias en el ingreso laboral, entre indígenas y el resto de la población, varían de acuerdo con el origen regional y la clasificación urbano-rural. En las principales ciudades colombianas se observó que los indígenas recibieron -en promedio- 29.4% menos ingreso que el resto de la población”. (Romero, 2010: 20)

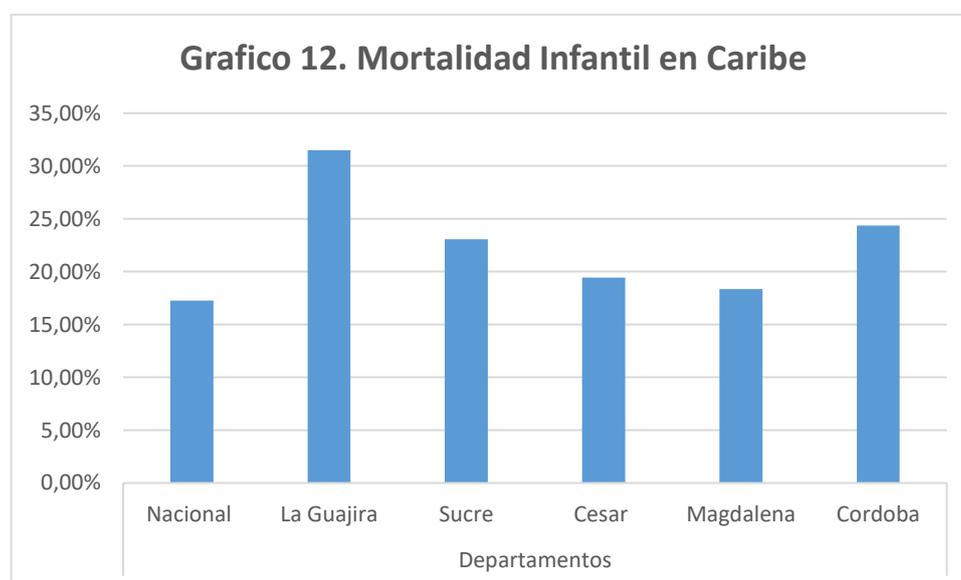
En cuanto al acceso a salud de los miembros de los pueblos indígenas en el Caribe colombiano, partiendo de que el sistema de salud colombiano aún no integra las prácticas de medicina ancestral indígena o afrocolombiana que le permita caracterizar

detalladamente a estas poblaciones en cuanto a este derecho fundamental, esto articulado al reconociendo como sujetos diferenciados en términos sociales y culturales.

5.3.2.3. Salud.

En este orden de ideas, según el DANE (2013) para el año 2012 la región caribe o atlántica registraba un 88,5% de población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo que a nivel rural representa el 86,1%, mientras que a nivel urbano representa 89,3%. Se debe caracterizar que esta región registra el porcentaje más bajo del país.

Por otro lado, en cuanto a mortalidad infantil⁴³, según el DANE (2015) para el 2013 a nivel nacional se registró 17,25%. En el caso de los departamentos referenciados como La Guajira se registra un 31,49%, el Cesar 19,43%, Córdoba 24,35%, el Magdalena 18,34% y Sucre con el 23,07%.



Elaboración propia. Fuente DANE

Como puede verse en el anterior gráfico los departamentos con mayor porcentaje de mortalidad infantil son La Guajira, Córdoba, Sucre y Cesar, los cuales son, como se ha venido señalando, los departamentos que más han recibido regalías directas y en donde la actividad minera tiene más intensidad en el Caribe colombiano.

5.3.3. Afrocolombianos indicadores socioeconómicos.

⁴³ Este es un indicador que señala el número de muertes en recién nacidos o neonatos menores de un año, esto por cada mil nacidos vivos. La CEPAL lo señala como la probabilidad que tiene un recién nacido de morir antes de un año de vida.

Con respecto a la población afrocolombiana, como se señaló en el gráfico 3 donde se muestra el porcentaje de población étnica por departamento en la región caribe, hay un mayor porcentaje en los departamentos de Bolívar, Atlántico, San Andrés, La Guajira y Córdoba. Para esto, se tomará como referencia las estadísticas del DANE y los estudios del PNUD con respecto al alcance de lo ODM y los afrocolombianos.

Se debe aclarar, al igual que para los pueblos indígenas, que los indicadores existentes como el de calidad de vida, NBI, ODM, entre otros, no reconocen las particularidades culturales y sociales de esta población, dejando de lado sus intereses económicos y perspectivas de desarrollo, lo que se hace es asimilar a esta población con el resto de la población no étnica. Sin embargo, se tomarán como referencia los indicadores que señalan el avance de elementos necesarios para asegurar una vida cómoda y digna como la disminución del analfabetismo, cobertura en salud y nivel de ingresos.

En este sentido, se señala que el 11,7% de los afrocolombianos son analfabetas, mientras quienes no se auto-reconocen como afro alcanzan un 7%. En términos de NBI, la población afrocolombiana registra un 53% y la población no afrocolombiana un 42,2%. En términos de salud, uno de los indicadores más comunes es el de mortalidad infantil, el cual para la población afrocolombiana es del 23,5%, mientras que para el resto de la población es del 16,6%.

Se debe tener en cuenta que varios de los indicadores anteriormente señalados, como el de línea de pobreza y pobreza extrema y la pobreza monetaria se sustentan sobre núcleos familiares, el promedio de integrantes por familia es de cuatro (4). Ahora bien, las familias afrocolombianas se caracterizan por ser grandes, mucho más de cuatro (4). En este sentido, para las familias de pacífico, lo cual también aplicaría para el Caribe en términos de número de personas por familia Viafra (2013) señala que

“Se trata de una población que ostenta tamaños de hogar más grandes y una mayor proporción de niños y jóvenes. Esto por supuesto no sólo tiene implicaciones en sus peores condiciones de vida en el corto plazo derivado de sus menores opciones para invertir en capital físico y humano, lo cual a su vez tiene efectos adversos consabidos en el bienestar per cápita de la población” (Viafra, 2013: 20-21).

5.3.3.1. Educación.

En términos de acceso a educación en términos generales en la región caribe para el 2010 el alfabetismo de la población afrocolombiana alcanzó un 21,1%, mientras que la población que no se reconoce étnica alcanzó un 16,3% (Viafra. 2013) muy por arriba del promedio nacional que para ese mismo año alcanzó para población no étnica el 6% y para población afrocolombiana el 9,9%.

En términos de años promedio de educación a nivel nacional, para ese mismo año, se registró un 7,7, mientras que la población afrocolombiana alcanza un 7,0. En términos particulares de la región caribe los afrocolombianos alcanzan un 6,6 y la población sin reconocimiento étnico alcanza un 7,8% (Viafra. 2013).

5.3.3.2. Salud.

Con respecto al porcentaje de personas afrocolombianas no afiliadas al sistema de seguridad social en la región caribe es de 15,5% frente a un 16,7% de población no auto reconocida como étnica (Viafra 2013). Al respecto, es muy importante señalar que la población afrocolombiana en la región registra mayores niveles de afiliación al régimen subsidiado que el al contributivo en comparación con el resto de la población, para lo cual Viafra (2013) señala que 73,4% de los afrocolombianos están inscritos en el régimen subsidiado mientras quienes no tienen auto-reconocimiento étnico 65,3%, en cuanto al régimen contributivo el 26,1% es afrocolombiano mientras que el 34,1% no son étnicos. Esto demuestra una dependencia más alta que tienen los afrocolombianos a mecanismos subsidiados en comparación de quienes no tienen pertenencia étnica en el caribe.

5.4. Consulta previa del Sistema General de Regalías.

Con se señaló en el capítulo anterior cuando se pretende formular un acto administrativo, llámese leyes o decretos, que afecten los territorios de comunidades étnicas, ya sean estas afrocolombianas o indígenas, el gobierno nacional debe consultarles a través de las autoridades y mecanismos que ellos decidan. Es importante recordar que la consulta previa Libre e Informada en Colombia es un derecho fundamental de las comunidades étnicas. Cuando se hace una pesquisa por sur américa alrededor de los sistemas de distribución de regalías o de la renta minera, se puede destacar que es muy débil la participación de los pueblos étnicos en los escenarios de participación y la toma de decisiones sobre la inversión. Por esta razón el SGR de Colombia puede ser un referente para la inclusión de los grupos étnicos en la inversión de la renta minera.

En este sentido, el 13 y 14 de octubre del 2011 el gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) protocolizó la consulta previa del Sistema General de Regalías con la consultiva de alto nivel de comunidades negras, el espacio de consulta del pueblo afrocolombiano para la consulta de medidas administrativas nacionales e interlocución con el gobierno nacional.

Según el acta a la protocolización asistieron 36 líderes afrocolombianos de todo el país y junto al gobierno nacional acordaron incluir en los objetivos y fines de la ley 1552 (artículo 2) *“propiciar la inclusión, equidad y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras”*. En cuanto a la formulación y presentación de los proyectos de inversión (artículo 26) se acordó que *“tratándose de proyectos que tengan enfoque diferencial en las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras, la presentación de los mismos –los proyectos- se realizará por*

los representantes de esas comunidades elegidos únicamente y de manera autónoma por las organizaciones de base de comunidades negras o consejos comunitarios debidamente inscritas en el ministerio del interior. Para efectos previstos en este inciso no podrán participar asociaciones que estén conformadas por entidades estatales”.

Con respecto a los escenarios de participación, como es en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión-OCAD, en su artículo 6 se acordó que “Habrá un representante con voz y sin voto en cada órgano de administración y decisión en aquellos departamentos que tienen representación en la comisión Consultiva de Alto Nivel para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras”.

Con respecto al fondo de compensación regional (artículo 35) se acordó que se destinará “(...) hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras (...)”.

Es importante señalar que la consulta no la hicieron con los pueblos indígenas debido a ellos estaban en contra del condigo minero sin embargo para efecto de igualdad de derechos, los acuerdos logrados con los afrocolombianos les fueron extendidos a estos pueblos.

5.5. Grupos étnicos y el nuevo Sistema General de Regalías.

En la formulación de esta reforma a la distribución de regalías participaron el pueblo afrocolombiano a través de sus representantes a través del instrumento de consulta previa y luego se extendería el derecho a los pueblos indígenas. Dicha consulta arrojó como resultado incluir en los diferentes fondos de inversión (Asignaciones Directas y el Fondo de compensación regional) unos porcentajes específicos para grupos étnicos, por ejemplo en el artículo 34 en su párrafo primero

“Del total de los recursos para financiar proyectos de impacto local se destinará hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades indígenas. Todo de conformidad con las disposiciones del presente decreto”.

En el caso de las asignaciones directas también se prevé unos recursos para grupos étnicos, los cuales, como en las asignaciones del fondo de compensación regional, se puede acceder a través de proyectos. El artículo 40 establece con respecto a las asignaciones para grupos étnicos que:

En todo caso, los municipios con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv recibidos el año inmediatamente anterior,

donde se encuentren asentadas comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras debidamente acreditadas por la autoridad competente, destinarán al menos el 3% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en esa población. Así mismo, los departamentos con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv recibidos el año inmediatamente anterior, destinarán al menos el 1% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en las comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras, debidamente acreditadas por la autoridad competente, que se encuentren asentadas en aquellos municipios no beneficiarios de asignaciones directas o con ingresos menores a los que se refiere este inciso.

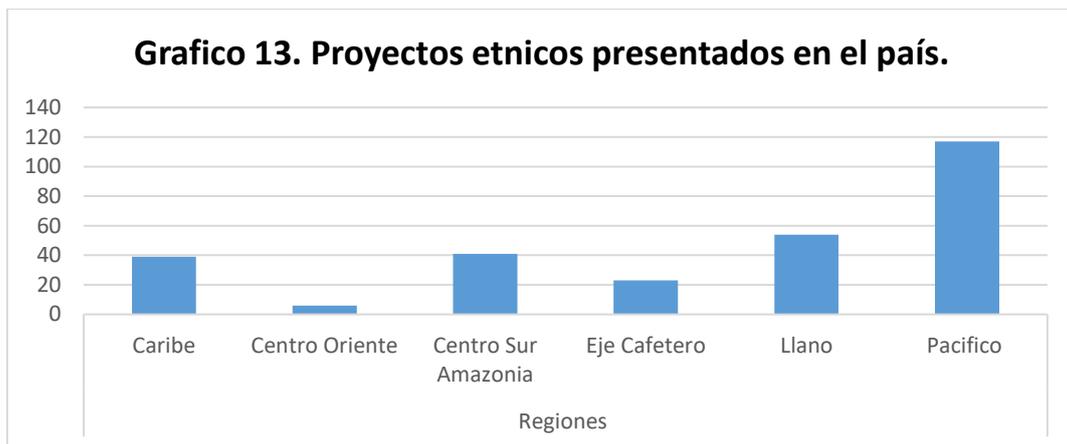
Por otro lado, la reforma al sistema no solo contempla la inversión de recursos de regalías en territorios en comunidades, sino también la participación de representantes de las comunidades étnicas en los espacios de toma de decisión de los recursos. La reforma al sistema contempla un espacio de decisión denominado OCAD (Órgano Colegiado de Administración y Decisión), en el cual están representados el gobierno nacional, el gobierno departamental y el gobierno municipal, quienes tienen voto por cada uno de los proyectos. Existen OCADs municipales, departamentales, regionales y uno nacional, en cada uno de ellos las comunidades étnicas deben tener representantes con voz pero sin voto, ya que esta solo lo pueden dar los representantes de los diferentes niveles de gobierno.

La participación de los grupos étnicos tanto en los porcentajes de los fondos de inversión como en los espacios de toma de decisión, son elementos sustancialmente diferenciadores con respecto al antiguo sistema, en donde los grupos étnicos no tenían ningún tipo de participación.

Es necesario señalar la importancia del fondo de compensación regional que según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011) es un mecanismo que busca “promover la equidad social y regional, con énfasis en las regiones fronterizas, costaneras y de periferia de Colombia, que concentran una porción fundamental de la pobreza del país. Este fondo tendrá una duración de treinta años, lapso en el cual se espera que estas regiones converjan en su grado de desarrollo hacia el promedio nacional, de forma que alcancen mejores estándares en materia de calidad de vida. Una vez finalizado ese período, estos recursos se canalizarán hacia todas las regiones del país a través del Fondo de Desarrollo Regional”. En este sentido este fondo es el que más contribuye con recursos para la financiación de proyectos con enfoque diferencial, ya que lleva recursos a territorios étnicos donde estos antes no llegaban.

5.5.1. Inversión de regalías para grupos étnicos en la región caribe.

Luego de la creación del nuevo sistema general de regalías-SGR en el 2012 al 2015 se aprobaron unos 280 proyectos para afrocolombianos y pueblos indígenas en todo el país.



Elaboración Propia. Fuente SGR.

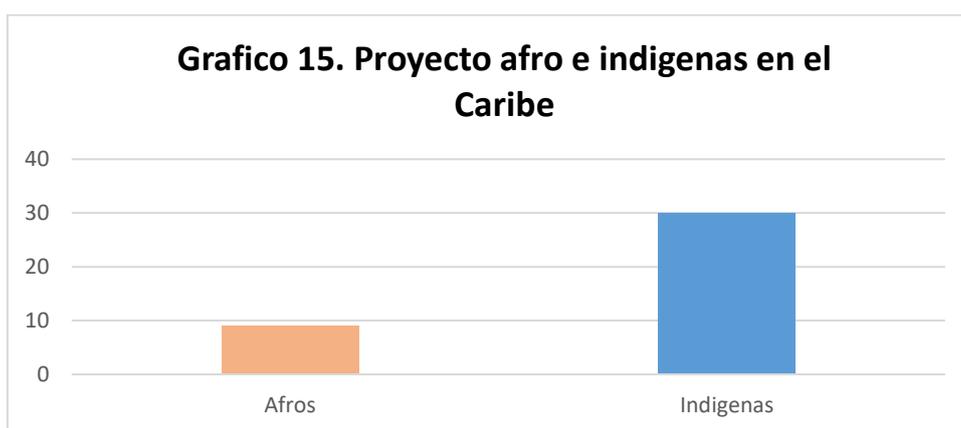
Como puede verse en el gráfico 13 las regiones con más proyectos es el pacifico con 117 proyectos, la región llano con 54, la región Centro Sur Amazonia con 41 proyectos, la región caribe cuenta con 39 proyectos con enfoque étnico diferencial. La región pacifico en donde se encuentra la mayoría de las comunidades negras y grupos indígenas, lo que la posiciona como la región más diversa en términos culturales, por esta razón no es extraño que sean donde más las comunidades han presentado proyectos. La región llano también es una región diversa pero más que todo en pueblo indígenas, ya que incluye departamentos amazónicos como el Vichada, el Vaupés y el Guainía. En estos departamentos la mayoría de la población es indígena. Este panorama étnico se repite en la región centro sur Amazonía. En la región caribe, pese a ser, después del pacifico, la región culturalmente más diversa es la cuarta región en presentar proyectos con enfoque étnico diferencial y pese a ser unas de las regiones con más producción de recursos minero-energéticos como es el caso del departamento de La Guajira y el Cesar.



Elaboración Propia. Fuente SGR.

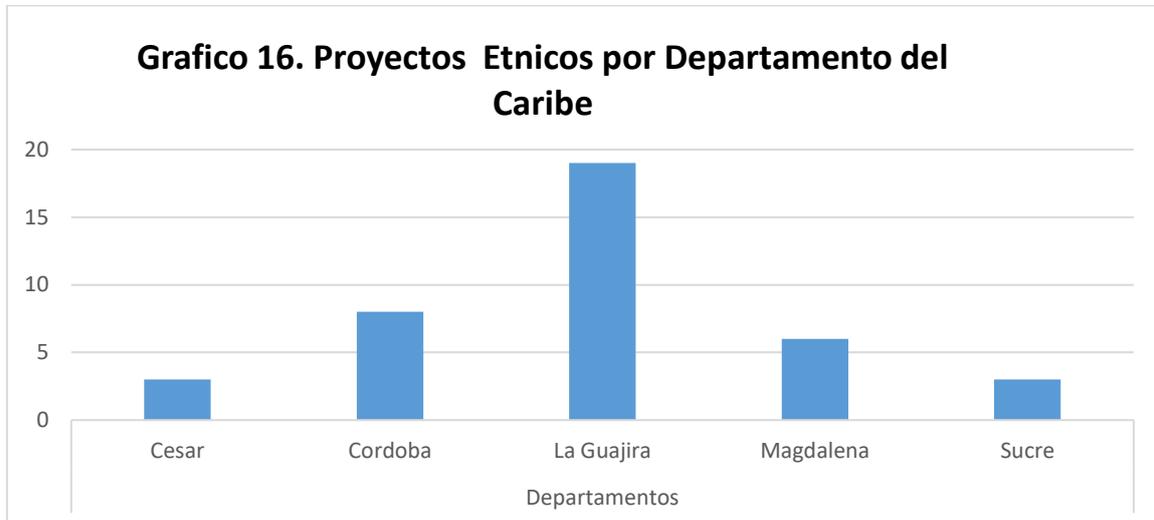
Por otro lado, como se ve en el grafico 14 los indígenas han presentado más proyectos al SGR que los afrocolombianos, pese a que los primeros son considerablemente menos en número que los segundos. En este sentido los indígenas han presentado 197 proyectos en todo el país, mientras que los afrocolombianos han presentado 73 proyectos, también se registran 12 proyectos presentados por los dos grupos étnicos. Esto puede deberse, entre otras cosas, al mayor fortalecimiento institucional de los indígenas con respecto a los afrocolombianos.

En cuanto a la región Caribe este panorama se mantiene, le han aprobado mas proyectos a los indígenas que a los afrocolombianos. En este sentido de los 2410 proyectos presentados y aprobados se presentaron y aprobaron 39 proyectos étnicos en el mismo periodo de tiempo, como se muestra en el siguiente gráfico, 30 han sido de indígenas mientras que solo 9 han sido para afrocolombianos.



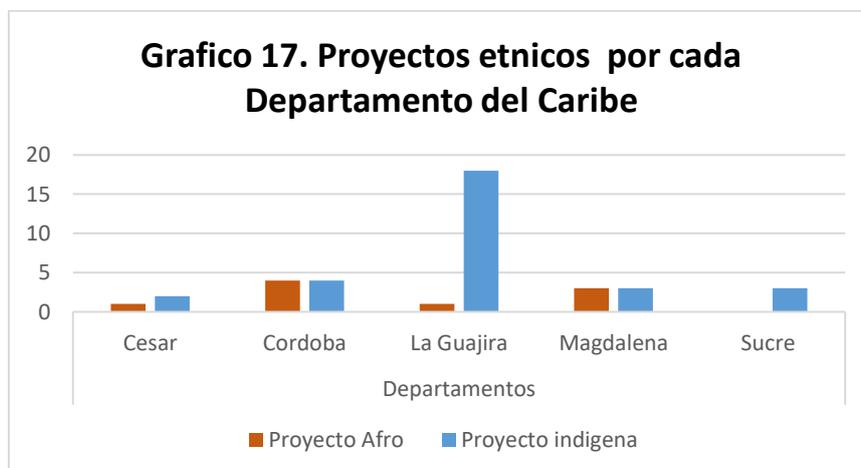
Elaboración Propia. Fuente SGR.

En el siguiente grafico muestra cuales han sido los departamentos con mayor proyectos con enfoque diferencial étnicos en la región Caribe.



Elaboración Propia. Fuente SGR.

Como puede verse La Guajira es el departamento con mayor número de proyectos aprobados para grupos étnicos con 19, de los cuales como se muestra en el siguiente grafico 18 fueron para pueblo indígenas y 1 para población afrocolombiana. El segundo Departamento es Córdoba con 8 proyectos aprobados, de los cuales 4 son para afro y 4 indígenas. Fíjese que el grafico no aparecen departamentos como Bolívar, San Andrés y Atlántico, en donde hay un importante número de afrocolombianos, raizales y Palenqueros, ya que en estos departamentos no se desarrolla una actividad minera importante. Sin embargo, Cartagena, capital del departamento de Bolívar, recibe un monto de regalías directas por la salida de recursos a través de su puerto que lo obliga a invertir en comunidades étnicas, hasta el momento no lo ha hecho.



Elaboración Propia. Fuente SGR.

Por otro lado, como puede verse en la siguiente grafica 17 la aprobación de proyectos para las comunidades étnicas en la región caribe tuvo un importante ascenso desde el año 2012 cuando solo se presentaron 2 proyectos hasta llegar al año 2015 cuando mas se aprobaron proyectos de enfoque étnico diferencial, 24⁴⁴. Esta tendencia ascendente, se debió a que las organizaciones étnicas amentaron su conocimiento sobre el SGR y los mecanismos para acceder a los recursos⁴⁵, a que las entidades territoriales no habían invertidos recursos para comunidades étnicas en los dos primeros años de implementación del sistema y que el sistema se fue ajustando para habilitar mecanismos más claros para que los grupos étnicos accedieran. La baja inversión de muchas entidades territoriales en grupos étnicos en los primeros tres años del sistema sirvió para que no se afectara sustancialmente la inversión en el 2015, año en que se en empezaron a sentir los efectos de la caída de los precios del petróleo, lo que llevó al gobierno nacional a aplazar el 30% de las regalías del país.

Sin embargo, pese a las dinámicas mencionadas y como puede verse en la gráfica, la tendencia que se registra en el periodo 2013 al 2014, en el cual hubo un aumento de 3 proyectos a 21, lo que significa un aumento de 19 de proyectos. Para el periodo 2014 a 2015 los proyectos pasaron de 21 a 24, lo que significa una diferencia de apenas de 3, lo que evidentemente muestra una disminución considerable de la tendencia. Esto se debió, como se mencionó, al aplazamiento del aproximado del 30% de las regalías directas debido a la caída de los precios internacionales del petróleo⁴⁶. Por otro lado, debido al cambio de gobiernos locales, estos solo podían utilizar el 50% de los recursos de regalías asignados para la vigencia 2015-2016, lo que en realidad les daba una inversión aproximada del 15% para el año 2015. Esto se sumó a los compromisos de campaña de las alcaldías salientes que quedaban por cumplir, lo que significó un sacrificio de los porcentajes para grupos étnicos. Sin embargo, en el casi específico de La Guajira, el aplazamiento en promedio fue inferior al 30%, debido a que en la región la producción de petróleo es mínima. Los baja de los precios de este recursos golpeó mas fuerte a los entes territoriales donde se explota este recurso.

⁴⁴ A nivel nacional para el 2012 se aprobaron en todo el país 34 proyectos, para el 2013 fueron aprobados 78, en el 2014 88 proyectos y en el 2015 144 proyectos.

⁴⁵ **Es importante** recordar que en la consulta previa del SGR con comunidades afrocolombianas, negras, raizales y Palenqueras uno de los compromisos fue formar técnicamente a estas comunidades en SGR y formulación de proyectos. Esto con los objetivos de que las comunidades conocieran el derecho que tienen sobre porcentajes de regalías y, segundo, fortalecer las capacidades técnicas para la formulación de proyectos y presentarlos al sistema.

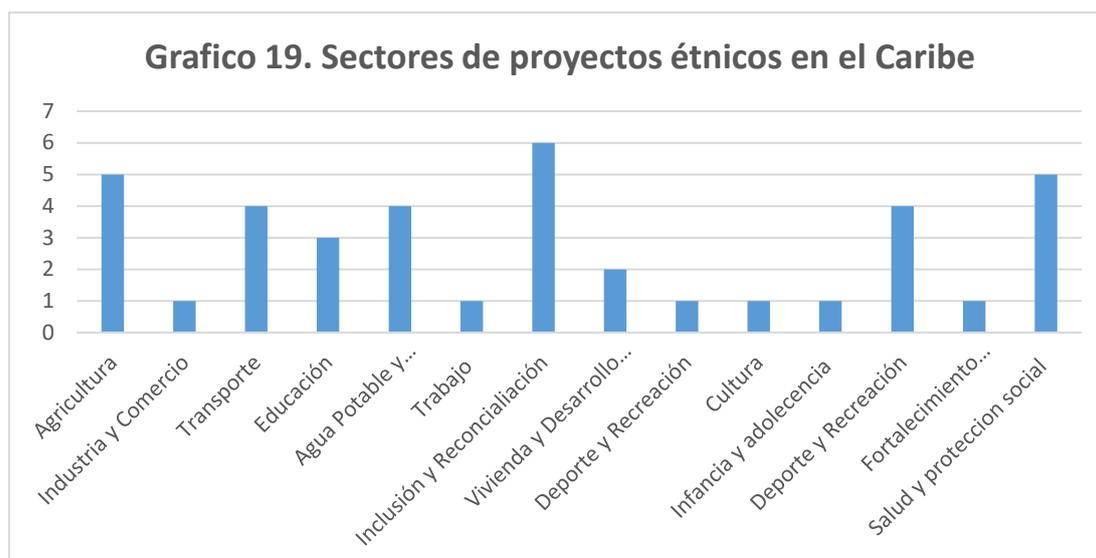
⁴⁶ **Decreto** 1450 del 2015 “Por el cual se aplazan unas apropiación en el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015-2016”.



Elaboración Propia. Fuente SGR.

Uno de los objetivos fundamentales del Sistema General de Regalías-SGR es promover el desarrollo en las regiones, se supondría que con respecto a los grupos étnicos esto debería pasar igual. Si tomamos de referencia el diagnostico anterior en cuanto a calidad de vida de estos grupos, se supondría que los proyectos estarían dirigidos a atenuar estas falencias en cuanto desarrollo humano y el fortalecimiento de sus costumbres y estructuras ancestrales de producción.

Cuando se hace un análisis sectorial de los proyectos aprobados por comunidades étnicas en el Caribe los sectores a los que mas se han presentado proyectos, como se ve en el siguiente gráfico 19, es el de inclusión y reconciliación con 6 proyectos, seguido de salud y protección social y agricultura con 5, luego siguen deporte y recreación, agua potable y saneamiento básico y transporte con 4 proyectos cada uno.



Elaboración propia. Fuente SGR.

A pesar del bajo número de proyecto aprobado de la región con respecto a otras como el pacífico, se puede evidenciar a primera vista que los proyectos presentados por estas comunidades van a satisfacer de alguna forma su carencias en cuanto a ingresos, salud y educación, tal y como se demostró en el apartado anterior. Sin embargo, es importante analizar si realmente estos proyectos han contribuido a lo que las mismas comunidades entienden por tener una vida feliz o desarrollo y si realmente han contribuido a un reforzamiento de la identidad cultural y a un rescate de sus tradiciones ancestrales, las cuales muchas veces están en riesgo, entre otras cosas, por presencia de proyectos mineros en sus territorios.

Por otro lado, el número de proyectos étnicos aprobados por el SGR en el Caribe es muy bajo con respecto al número de población étnica en la región y las necesidades anteriormente señaladas. Desde esta perspectiva se podría decir que los recursos de regalías no han impactado de forma sustancial la vida del total de población étnica del caribe. Sin embargo, si ha significado una nueva fuente de recursos y oportunidades para estas comunidades, lo que puede significar un campo para el mejoramiento del Desarrollo Humano en el Caribe. .

Existen unos elementos que dificultan el acceso de las comunidades a los recursos diferenciados de regalías que son el alto nivel de exigencia técnico y que las comunidades no ejecutan los recursos, sino que son las entidades territoriales quienes lo hacen. En el primer caso se les exige a las comunidades étnicas al igual que a los entes territoriales la presentación de propuestas a través de proyectos para poder acceder a los recursos. Estos proyectos deben tener un sustento técnico basado en los requisitos generales del SGR y a los específicos según el sector de inversión, lo que genera una

barrera importante porque la mayoría de las veces las comunidades cuentan con unas capacidades técnicas muy bajas para los requerimientos del sistema.

Análisis de algunos proyectos en el sector de inclusión y reconciliación se puede encontrar que la mayoría de estos, excepto uno, están dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones étnicas a través de la elaboración de planes de etnos desarrollo para comunidades afrocolombianas, planes de vida para la población indígena y caracterización de estos grupos. En el sector de agricultura, los cinco proyectos presentados, giraron alrededor del fortalecimiento agropecuario en términos de cadenas productivas y capacitación técnica; y por otro lado, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria. En términos de salud y seguridad social, se presentaron proyectos de seguridad alimentaria para niños y fortalecimiento de salud pública con enfoque diferencial. En términos de educación se presentaron tres proyectos que incluyen mejoramiento de infraestructura y transporte escolar.

En términos generales, es curioso, como en el caso de educación, que muy pocos proyectos incluyeran el enfoque diferencial étnico, en este caso se podría pensar la necesidad de rescatar procesos etno-educativos para el rescate y fortalecimiento de cultura ancestral.

Debido a las bajas capacidades técnicas de los grupos étnicos algunas veces los entes territoriales formulan los proyectos para luego ser avalados por los indígenas o afrocolombianos. Otras veces los entes territoriales formulan proyectos para sus territorios y luego acuden a los grupos étnicos para el aval y poder utilizar los recursos destinados para estos, haciendo que el proyecto se identifique como de enfoque diferencial, pero al final no necesariamente lo son. Simplemente es una instrumentalización de los grupos étnicos para la utilización de sus recursos. Es decir que algunos de los proyectos registrados como étnicos simplemente fueron avalados por estos y no representan propuestas surgidas al interior de estos mismos.

5.6. Conclusiones.

El Sistema General de Regalías-SGR es un nuevo escenario que abre oportunidades a los pueblos étnicos en Colombia no solo para acceder a recursos, sino también para poder llevar a cabo iniciativas que puedan contribuir al desarrollo y al re-afirmamiento del ser. Si bien el SGR aún tiene muchos retos para ajustar su aparato institucional para aclarar procesos y mecanismos para que los grupos étnicos accedan a sus recursos, lo que se ha hecho hasta ahora ha sido importante, los grupos étnicos cada vez acceden más al derecho tal como lo muestra el gráfico 18 del aumento de proyectos por año.

El sistema, pese a que incorpora el enfoque étnico diferencial, aun cuenta con algunos vacíos normativos que hacen difícil el acceso de estos grupos a las regalías. Por ejemplo, los recursos del hasta el 8% del fondo de compensación regional no están sujetos a un

acto administrativo de las entidades territoriales, sino que están sujetas a la expresión de voluntad de los alcaldes y gobernadores, lo cual hace muy difícil hacerle seguimiento o control social. En este sentido, el cambio de mandatarios locales de 2015 a 2016 dificulta aún más el seguimiento de los compromisos de los antiguos mandatarios con los grupos étnicos, es decir que se vuelve a empezar desde cero. La definición de este porcentaje que va desde el 1 al 8% es ambiguo y se debe avanzar en la regulación de esto y que no queda a la voluntad política del gobernante de turno.

Ahora bien, algunos de los municipios del caribe no recibe los suficientes recursos como para implementar proyectos étnicos que impacten positivamente las condiciones de vida de estas comunidades. Por ejemplo, el municipio de Mahates, lugar donde queda el pueblo afro más representativo San Basilio de Palenque, en donde como mínimo, el 1%, de las regalías entre el 2012 y el 2016 se debieron destinar más de 40 millones de pesos y como máximo, el 8%, se debió destinar el mas de 300 millones. Si bien muchos de los municipios deben destinar porcentajes del fondo de compensación regional a grupos étnicos porque están en sus territorios, algunas veces estos recursos son muy bajos y no representan una posibilidad real para la implementación de iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de estos grupos.

Otro punto problemático es la administración de los recursos. Si bien los proyectos con enfoque étnico deben ser presentados por las comunidades afro o indígenas, los recursos son administrados por los entes territoriales. En las entrevistas que se realizaron, algunos representantes de estas comunidades manifestaron su insatisfacción, ya que consideran que las organizaciones se fortalecerían si pudiesen administrar estos recursos y, por otro lado, consideras que la administración por parte de las alcaldías puede generar actos de corrupción.

Otra de las dificultades para la presentación de proyectos, es la alta exigencia técnica que estos requieren, esto en comparación con las capacidades técnicas que las comunidades tienen. Si muchos de los municipios teniendo recursos financieros y técnicos se le dificulta formular un proyecto para el SGR, el panorama para las comunidades étnicas quienes no cuentan con estos recursos es mucho más difícil. En las entrevistas a los líderes afros e indígenas manifiestan que sus conocimientos para Formular proyectos, elaborar presupuestos, determinar fundamentos financieros y sustentos técnicos son las dificultades que muchas veces barreras que les impide acceder a los recursos para financiar sus iniciativas. En este sentido, el DNP ha capacitado a cientos de líderes afrocolombianos e indígenas para que estos tengan más herramientas para acceder al sistema, sin embargo, es una tarea que debe fortalecerse y debe ser continua.

Con respecto al avance de las comunidades en términos de Desarrollo humano, el SGR no ha contribuido de forma considerable en este aspecto en el caribe. Como se vio en el diagnóstico, las comunidades étnicas en el caribe, con respecto al resto al resto de la

población, cuenta con mayores desafíos en materia de desarrollo humano o goce efectivo de derechos. Pese a los montos importantes de las regalías en el Caribe y en las nuevas oportunidades que se abren para los grupos étnicos en el SGR, solo se han aprobado 50 proyectos con enfoque étnicos en el caribe desde el 2012. Esto es minúsculo con respecto a la importante presencia de grupos étnicos en la región y con los bajos de niveles de desarrollo humano con los que estos cuentan. Por otro lado, son muy bajos los proyectos para el fortalecimiento ancestral y tradicional de las comunidades, lo que también hace parte del desarrollo para estas, proyectos que fortalezcan el ser.

Para las comunidades étnicas es importante el acceso a la educación, ¿pero qué tipo de educación? Según los líderes entrevistados debe ser una educación que fortalezca sus costumbres y tradiciones, fuera de acceder al conocimiento tradicional occidental, alguno lo llaman etno-educación. Acceder a salud ¿Pero qué tipo de salud? Acceder al sistema de salud, que los niños no se mueran de desnutrición, un sistema de salud que también tenga en cuenta sus tradiciones ancestrales de términos de salud. Para los grupos étnicos no solo es el acceso a estos derechos, sino el tipo de derechos que respete sus particularidades culturales. En este sentido, el desarrollo humano para los grupos étnicos también es poder vivir el ser, poder seguir pervivir como cultura. Para esto los proyectos que se han venido presentado al SGR han ayudado poco.

6. Perspectivas, continuidades, desarrollo humano y grupos étnicos en el caribe colombiano.

6.1. Introducción.

En este apartado se buscará dar algunas conclusiones sobre la implementación del enfoque diferencial en el Sistema General de Regalías-SGR como herramienta para la contribución al avance del desarrollo humano en grupos étnicos en el caribe colombiano y lo cual concretara respuestas a la pregunta inicial. Luego del análisis a la situación actual de afrocolombiano e indígenas en la región, a la reforma del sistema y su contribución a las iniciativas étnicas, y del análisis de cada uno de los proyectos aprobados desde el 2012 se han llegado a una conclusiones permitirán proponer arreglos institucionales o de política pública para que las regalías contribuyan a que estos grupos fortalezcan sus capacidades. A esto se suma una indagación sobre la presencia del enfoque de género y etario en las iniciativas presentadas por los grupos étnicos en el caribe.

Este análisis partirá de una comparación entre el fondo de regalías y el actual sistema general de regalías para ver cuáles fueron los avances institucionales con respecto a la inclusión de la población étnica del país. En este sentido, se destacarán diferentes elementos como la corrupción y el conflicto armado en su nivel de influencia en antiguo sistema y en el actual. Es importante señalar que el avance del desarrollo humano en las regiones no solo es responsabilidad del SGR, sino también con otras transferencias del Estado como los recursos del Sistema General de Participaciones, del cual los pueblos indígenas tienen participación. Se toma a las regalías, ya que es una nueva fuente de recursos importantes que ahora tienen los grupos étnicos y que antes no tenían. Finalmente es importante resaltar la importancia sobre el etnodesarrollo en comunidades afrocolombianas y los planes de vida en pueblos indígenas como elementos que contribuyen al desarrollo humano de estas comunidades, ya que estos condensan lo que estas comunidades consideran como desarrollo y lo que consideran valioso desde su estructura cultural, ancestral y social. En la parte final, se propondrán algunas recomendaciones para propiciar un mejor acceso de las comunidades étnicas al SGR.

6.2. Rupturas y continuidades en las regalías.

En este apartado se destacan diferentes elementos que connotan continuidades entre los dos sistemas o que significan alguna ruptura o novedad del uno con respecto al otro.

Todo este análisis se hace desde la perspectiva del desarrollo humano y la inclusión de los grupos étnicos. En este sentido, se pudo constatar con relación a los indicadores disponibles que el desarrollo humano durante la vigencia del Fondo Nacional de Regalías, las regiones productoras, las cuales eran donde se concentraban estos recursos, registraron niveles inferiores a los promedios nacionales e incluso por debajo de departamentos que tienen explotación minera en sus territorios. En este sentido se concluye que estas regalías, que fueron importantes en el periodo señalado, No contribuyeron al desarrollo humano. Con respecto al Sistema General de Regalías-SGR, según el análisis de los proyectos aprobados, ha dirigido muchos recursos para contribuir a la garantía de derechos de las poblaciones en La Guajira.

Con respecto a la inclusión de enfoque étnico diferencial, claramente en el fondo no tenía una perspectiva étnica aunque incluía unos porcentajes para pueblos indígenas. Por el contrario el SGR incluye enfoque diferencial en términos de la definición de porcentajes en los algunos fondos de inversión y la participación de los representantes de los grupos étnicos en los OCAD, espacios colegiados que aprueban los proyectos y en los comités consultivos. Sin embargo, pensar que el enfoque diferencial es la definición de porcentajes en recursos o la participación en espacios de toma de decisiones, es una perspectiva muy limitada y es lo que se puede evidenciar en el grupo encargado del enfoque diferencial del SGR, en donde se considera que solo se debe promover que los grupos étnicos accedan a los recursos y participen de los OCAD. Se propone que se vea un enfoque diferencial más amplio, el cual incluya en efecto el acceso a estos recursos, la participación en los OCAD y en los comités consultivos, sino que también se tenga en cuenta que los proyectos a aprobar para grupos étnicos realmente correspondan a sus necesidades particulares, que promuevan el fortalecimiento cultural y los ejercicios de fortalecimiento interno, es decir que estos recursos deben promover la formulación de planes de etnodesarrollo de comunidades afrocolombianas y los planes de vida de los pueblo indígenas.

Otro punto diferenciador entre el antiguo y el nuevo sistema de regalías es la distribución de recursos es la distribución de los recursos. Como se han venido diciendo antes de la reforma en el 2012 las regalías se concentraban mayormente en las entidades territoriales productores de recursos naturales, lo que implicaba que aproximadamente el 17% de los colombianos se beneficiaba de estos recursos. En este sentido, la mayoría de los territorios de pueblos étnicos no se beneficiaban de estos recursos. Con la reforma y la creación del SGR los recursos se esparcen a muchas más entidades territoriales, beneficiando a casi la mitad de los colombianos, bajo otros parámetros con el nivel de empleo y el NBI a través del fondo de compensación regional y el de desarrollo regional. Los grupos étnicos han sido beneficiados, ya que las regalías han llevado sus territorios.

Sin embargo, pese a que llegan regalías a entes territoriales con presencia étnica y estos deben destinar los respectivos porcentajes, como se vio en las gráficas del anterior apartado, la presentación de proyectos de estas comunidades ha sido muy baja en la región Caribe en relación a su importante presencia y a las regalías que recibe la región. Esto se debe, según líderes étnicos de la región, a las bajas capacidades técnicas de los grupos étnicos y al desconocimiento que se tiene aún del marco normativo de regalías y los mecanismos para acceder a estos recursos.

El SGR concentra las regalías a nivel nacional y luego las distribuye en las regiones a través de asignaciones dependiendo del fondo. Para que las entidades territoriales o los grupos étnicos puedan acceder a estos recursos es necesario la formulación de proyectos y quien aprueba o desaprueba no es el alcalde o gobernador, sino un Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD. Este es integrado por un delegado del gobierno nacional, uno departamental y otro municipal, los proyectos se aprueban con tres o dos votos, cada nivel de proyecto tiene un voto. Esto es un elemento diferenciador con el anterior esquema, ya que busca disminuir la influencia de la corrupción integrando a otros actores de la administración pública. Pero tal vez lo más importante es que da la participación, con voz pero sin voto, a las comunidades afrocolombianas y a los pueblos indígenas en los OCAD municipales o departamentales donde tengan presencia. Lo ideal sería que los representantes étnicos pudiesen votar por los proyectos de enfoque diferencial, pero lo máximo que permite el sistema es que lo puedan defender y puedan dar su punto de vista sobre estos, lo cual también es muy importante.

Si bien, las comunidades pueden presentar proyectos para ser financiados por recursos los recursos diferenciales de regalías, estos deben pasar por el filtro del ente territorial para luego poder ser presentados a la sesión de OCAD. Esto, según líderes afrocolombianos entrevistados, ha hecho que actos de favoritismo hacia algunos sectores del grupo étnico por parte de entes territoriales, es decir que el último tiene la posibilidad de filtrar a su conveniencia las propuestas étnicas que se presenten.

Uno de los elementos que terminaban la inversión de las regalías en el antiguo sistema fue el conflicto armado a través de los actores armados ilegales, para el periodo estudiado la influencia de esta situación disminuyó sustancialmente. Esto debido a la muy cuestionable desmovilización de los paramilitares y a que los recursos ya no van directamente a los entes territoriales, sino que estos reciben asignaciones a donde se accede a través de proyectos aprobados por los OCAD.

Este apartado sirvió para ver cuáles eran las continuidades y rupturas entre el antiguo fondo nacional de regalías y el nuevo sistema de regalías, teniendo como base el papel de los grupos étnicos y el desarrollo humano en los dos escenarios. El siguiente apartado profundizará en la relación entre el nuevo SGR, desarrollo humano y grupos étnicos.

6.3. ¿SGR una oportunidad para el desarrollo humano de las grupos étnicos en el caribe colombiano?

Si bien los indígenas reciben recursos del Sistema General de Participaciones-SGR los afrocolombianos no los perciben, lo cual en principio es una desventaja para estos últimos. En este sentido, sin duda el SGR representa un nuevo escenario de oportunidades para los dos grupos étnicos en todo el país en general y en particular en el caribe, ya que les permite, por un lado, acceder a recursos con los que antes no contaban; y, por otro lado, participar con voz pero sin voto en escenario donde se definen los proyecto de inversión pública.

En este orden de ideas, el SGR se convierte en una oportunidad potencial para la promoción del Desarrollo Humano en los territorios étnicos, en el sentido en que permitiría apoyar acciones concretas encaminadas hacia este objetivo a través de un fortalecimiento a nivel educativo, un mayor acceso a salud o la promoción de generación de ingresos. Todo esto desde la perspectiva étnica, es decir que estas comunidades puedan SER. Sin embargo, esto hasta el momento no ha pasado con la intensidad que se debe partiendo de la importancia de los grupos étnicos en el caribe y el importante número de recursos diferenciales que las entidades territoriales deben invertir en la región. Esto no quiere decir que el avance del desarrollo humano en la región sea solo responsabilidad del SGR, pero este puede ser un importante instrumento para promoverlo.

La situación problemática, en términos de cobertura porque así lo señalan los indicadores, que registra la población étnica en el caribe haría suponer que las iniciativas que se presentan al SGR irían a cubrir esta necesidades. Sin embargo, al hablar de desarrollo humano no solo se hace referencia a cobertura, sino también a la pertinencia, ya que la idea es que a través de estas dimensiones (salud, educación, ingresos, participación, etc) lo sujetos, en esta caso sujetos colectivos, logren disfrutar o alcanzar lo que consideran valioso y una vida que desde su perspectiva étnica.

Por otro lado, los proyectos étnicos que se han presentado al SGR en el caribe hasta el 2015 no registran, ninguno, enfoque de género ni etario. Esto es importante, ya que es importante fortalecer el rol de la mujer dentro de los procesos organizativos, con lo que se contribuirá al fortalecimiento de la capacidad de agencia de los grupos étnicos. En este sentido, también es importante que existan proyectos con enfoque etario, ya que los niños serán los responsables de seguir la pervivencia de la cultural.

El SGR tiene un potencial de impactar positivamente el desarrollo humano de los pueblos étnicos en el caribe, pero para un próximo análisis se espera que no solo sea

potencial, sino que se haya contribuido importantemente al desarrollo de estas comunidades.

Tabla 4. Diferencias entre el nuevo sistema y el antiguo sistema de regalías.

Fondo Nacional de Regalías	Sistema General de Regalías.
Bajos niveles de desarrollo humano.	Busca promover el desarrollo en las regiones.
No incluye enfoque étnico diferencial.	Incluye enfoque étnico diferencial.
Concentración de regalías en productores de recursos naturales.	Distribución de las regalías para todos los entes territoriales.
Altos niveles de corrupción.	Implementación del triángulo del buen gobierno y los OCAD.
Alta influencia de actores del conflicto.	Diminución de la influencia de los grupos armados.
Limitado acceso (algunos recursos para indígenas)	Mayor acceso de recursos por parte de las comunidades étnicas.

6.4. Recomendaciones.

A continuación se resaltarán algunas recomendaciones para fortalecer el rol de las regalías en la promoción del Desarrollo Humano en los pueblos étnicos en el Caribe colombiano. Las recomendaciones van dirigidas no solo a que puedan acceder de forma importante a las regalías y financiar muchos proyectos, sino para que estas puedan desarrollar capacidades que les permitan a los pueblos étnicos ser agentes de sus propias vidas colectivas y promover el Desarrollo Humano en estos pueblos.

6.4.1. Fortalecimiento del etnodesarrollo y los planes de vida para la promoción del Desarrollo Humano en pueblos afrocolombianos e indígenas en el caribe colombiano⁴⁷.

En la constitución política de 1991 Colombia se auto-reconoce como un Estado pluriétnico y multicultural, lo que implicó esencialmente el reconocimiento de los grupos étnicos que anterior a la promulgación de la carta magna no eran reconocido. Esto no solo fue el reconocimiento de unos sujetos diferenciados, sino también el reconocimiento de otras formas de ver y percibir el mundo, de organización social, de relacionamiento con la naturaleza diferente al de la población mayoritaria.

Este reconocimiento cultural se extiende al plano de lo que se considera valioso para tener una vida provechosa. Los grupos étnicos consideran elementos como valiosos muy diferentes a los que pueden considerar la población de los grandes centros históricos. En entrevistas a líderes afrocolombiano e indígenas del caribe consideran como valioso elementos como el disfrute del territorio y la naturaleza, la vida en colectivo, la tranquilidad, la ancestralidad. Todo esto bajo la consigna “la vida hay que vivirla. Vivir el ser”. Mientras que una persona de clase media en Bogotá o en Santa Marta tener una vida provechosa es tener un buen salario, acceder a títulos académicos y el consumo de bienes materiales y servicios.

Todos estos elementos culturalmente diferenciados en relación al debate del desarrollo aportan dos elementos importantes: la perspectiva desde los afrocolombianos articulada en los planes de etnodesarrollo y desde la perspectiva indígena reflejada en los planes de vida.

6.4.1.1. *Etnodesarrollo.*

Bonfil (1995: PP 467) entiende el etnodesarrollo como:

“(…) el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones;

⁴⁷ En términos del debate epistemológico alrededor del desarrollo se venido posicionando varias perspectivas en campo denominado el post-desarrollo, en donde un variopinto de intelectuales ha aportado desde el rescate de conocimientos y sujetos que fueron excluidos del campo epistémico “oficial”. Es decir el desarrollo visto desde la alteridad del poder y la resistencia a los efectos de la colonialidad. En este sentido se encuentra Anibal Quijano (2012), quien pone el asunto del desarrollo sobre la idea del eurocentrismo y expone el bien vivir como una alternativa de existencia a lo que se han venido proponiendo desde el occidente.

entonces, el proceso de etnodesarrollo exige el cumplimiento de un cierto número de condiciones o requisitos de diversa índole.”

Esta definición ofrece varios elementos fundamentales como el papel central que tienen los sujetos colectivos con respecto a la construcción de su vida sobre la base de su historia y cultura. En este sentido, el etnodesarrollo para las comunidades afrocolombianas empieza ser reconocido a través de la ley 70 de 1993, por la cual se reconocen a las comunidades negras y sus territorios colectivos establece que

“prácticas tradicionales de producción. Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo auto-sostenible”

Este es un reconocimiento legal de las particularidades culturales, sociales y de producción de las comunidades negras del país. En este sentido, el Etnodesarrollo, es la articulación de todas estas expresiones culturales del pueblo afrocolombiano, la cual se fundamenta sobre su perspectiva de vida, su perspectiva de futuro, su forma de entender sus necesidades y sus propuestas de soluciones. El etnodesarrollo y el espíritu de este, es diferente para cada una de las comunidades afrocolombiana, ya que este también corresponde a los contextos particulares en los que se encuentra cada comunidad afro.

En términos prácticos el etnodesarrollo se expresa a través de los planes de etnodesarrollo, los cuales son la expresión de las particularidades de cada comunidad afrocolombiana. Es decir un plan de etnodesarrollo por comunidad afrocolombiana. Estos planes permiten hacer un diagnóstico de las necesidades de la comunidad en particular desde su perspectiva ancestral. Luego de esta primera etapa los planes articulan propuestas de solución sobre las diferentes necesidades identificadas. Estas propuestas de solución deben estar articuladas a los usos y costumbres de cada comunidad.

Los planes de etnodesarrollo permiten proteger y dinamizar la cultura afrocolombiana, proteger el territorio, planear el futuro de manera diferenciada y mejora la participación política. El etnodesarrollo es el espíritu de los planes de etnodesarrollo. Estos fortalecen sustancialmente la capacidad de agencia de estas comunidades, ya que les permite ser actores de su propio destino como colectivo y planear como alcanzar y vivir lo que consideran valioso. Por otro lado, les facilita la participación en los espacios de toma de decisión del Estado local.



La formulación de los planes de etnodesarrollo para las comunidades afrocolombianas es de una central importancia para promover el desarrollo humano. Sin embargo, la mayoría de las comunidades no tienen planes de etnodesarrollo y uno de los requisitos para poder presentar los proyectos afro al SGR es que estos deben estar articulados a los planes. En este sentido, el SGR y las comunidades afrocolombianas deben promover la formulación de planes de etnodesarrollo para comunidades afro en la región caribe para poder promover lo anteriormente señalado.

6.4.1.2. Planes de vida.

Los planes de vida a diferencia de los planes de etnodesarrollo pueden no estar escritos. Los planes de vida por lo general están asociados a los pueblos indígenas, los cuales son un instrumento que fortalece el gobierno propio y contribuye la pervivencia del pueblo indígena. Los planes de vida son el resultado de ejercicios participativos de los pueblos indígenas en donde se hacen diagnósticos y propuestas del espíritu de determinado pueblo indígena.

Estos planes condensan de forma práctica, ya sean escritos u orales, lo que los pueblos indígenas consideran como valiosos para su pervivencia. En este sentido, el buen vivir o el vivir bien es todo ese universo ancestral y cosmológico que hacen que los pueblos indígenas pervivan de forma diferencial a la sociedad mayoritaria.

Los recursos de regalías deben ir dirigidos al fortalecimiento cultural de los pueblos indígenas en el sentido de su pervivencia. Es decir dirigidos a fortalecer prácticas educativas propias, recuperación de la medicina ancestral y saneamiento del territorio. También se propone que se formulen los planes de vida, con el objetivo de fortalecer su papel de agencia sobre sus vidas y en los espacios de toma de decisión a nivel local.

6.4.2. Aumentar el conocimiento sobre el sistema.

En las entrevistas realizadas a líderes afrocolombiano y líderes indígenas manifiestan no conocer el SGR en términos generales y en particular en el enfoque étnico diferencial del sistema y los mecanismos para acceder a las regalías. Sin embargo, el Departamento Nacional de Planeación durante el 2013 y 2014 llevó a cabo la capacitación en SGR a 1.016 líderes a indígenas en todo el país y a 353 líderes afrocolombianos en todo el país. Esta formación de líderes fue la materialización del compromiso resultante de la consulta previa que se hizo a la ley 1530 del 2012 con representantes de comunidades afrocolombianas.

Es importante que la formación a líderes de estas comunidades sea un proceso continuo y no una etapa puntal que ya terminó. Este proceso permitirá que las comunidades,

quienes en principio tienen la iniciativa de presentación de proyectos, que accedan a los recursos y mejoren su ejercicio de control social sobre las regalías y su inversión y mejorar la exigibilidad de derechos.

6.4.3. Atacar las malas prácticas sobre las regalías de enfoque diferencial.

Los líderes identificaron malas prácticas, anudadas por los vacíos que tiene la norma y el desconocimiento de esta, sobre la destinación de que se le han venido a estos recursos en algunos municipios del Caribe. Argumentan que muchas veces las alcaldías locales buscan a líderes de las comunidades para obtener sus avales y poder destinar los recursos étnicos a otras obras para el municipio que incluyen a la población étnica pero que no los beneficia directamente como es el espíritu de la norma.

Para esto, también es importante el conocimiento de la norma y que los recursos de enfoque diferencial sean empoderados por las comunidades. Para esto también es importante que estas comunidades realicen ejercicios de exigibilidad y gobernanza. También es necesario que estas comunidades étnicas se apropien del SGR y en especial de los espacios de participación como los habilitados en los OCAD y en los comités consultivos, ya que en la actualidad la participación de los representantes de las comunidades en dichos espacios es muy baja.

6.4.4. Aumentar la formación técnica.

Si bien la formación sobre SGR y su enfoque diferencial llevada a cabo por el DNP a líderes étnicos de todo el país, también estuvo acompañado de formación en formulación de proyectos. Sin embargo, los líderes entrevistados manifiestan que las comunidades y sus procesos organizativos aún son muy débiles en la presentación de proyectos al SGR debido a que se cuentan con conocimientos técnicos de formulación de proyectos muy débiles.

Pese al importante esfuerzo hecho por el DNP y las comunidades en alrededor de este tipo de formación, es necesario que el DNP, al igual que las anteriores recomendaciones, formule y ponga en marcha un proceso continuo de formación en formulación de proyectos de inversión pública. Esto contribuirá a mejor acceso de estas comunidades al SGR y específicamente a los recursos diferenciados.

6.4.5. Superar la perspectiva de aumento de la cobertura.

Es importante que el SGR entienda que el acceso de las comunidades étnicas a los recursos no solo debe verse desde una perspectiva de aumento de cobertura, es decir aumentar los beneficiarios étnicos de regalías o aumentar la cobertura de educación o salud o acceso a bienes y servicios. Se propone que los recursos étnicos sirvan a las

comunidades para desarrollo y reafirmar su *Ser*. Los proyectos de educación para las comunidades están articulados a mecanismos para el rescate de prácticas tradicionales (etnoeducación), en términos de salud a la recuperación, por ejemplo, de prácticas ancestrales de medicina tradicional, proyectos para fomentar el autogobierno, al disfrute del territorio. Esto es lo que muchas veces los diferentes actores del SGR no entienden o no quieren entender, en especial los integrantes de los OCAD. Por esto también es fundamental la participación de los representantes de las comunidades en estos espacios para que puedan explicar a viva voz este tipo de proyectos.

6.4.6. Dialogo intercultural para el Desarrollo Humano.

Sin bien, como se señaló al inicio de esta trabajo, existe un reconocimiento constitucional y legal de los grupos étnicos sobre la base del autorreconocimiento como un Estado pluriétnico y multicultural aun la sociedad colombiana, paradójicamente, se sigue pensando como homogénea. Esto es el resultado de más de cien años de la antigua constitución política, justo durante la consolidación como sociedad y Estado, que partía del supuesto de una sociedad colombiana homogénea.

Esta pluriétnicidad y esta pluriculturalidad implica el resto del dialogo multicultural. Es decir comprender por fin que no somos lo mismo, que somos diferentes, en términos culturales, históricos y espirituales, y que por lo tanto nuestras necesidades son diversas al igual que las acciones para solucionarlas.

El SGR debe ser consciente de la necesidad de establecer un dialogo multicultural con respecto a los grupos étnicos, esto con el objetivo de que estos puedan encontrar un ambiente proclive y no tenso con respecto a sus iniciativas de proyectos. Esto contribuirá, sin duda al Desarrollo Humano de estas comunidades, ya que contribuirá al desarrollo y ejercicio del *SER*.

Los ancestros VIVEN.

Bibliografía

Acosta, Alberto (2010) El buen vivir en el camino del post-desarrollo una lectura desde la constitución de Montecristi. Fundación Friedrich, FES – ILDIS. Quito, Ecuador.

Acquatella, Jean; Altomonte, Hugo; Arroyo, Andrés & Lardé, Jeannette. “Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010”. Serie seminarios y conferencias 72. CEPAL. Santiago de Chile.

Banco Mundial, Grupos de investigaciones sobre el desarrollo “Índice Gini”. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

Bonfil Batalla, G. (1995). Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. En Bonfil Batalla, G., Obras escogidas de Guillermo Bonfil Batalla. Vol. II. (pp. 464-480). México: INAH / INI.

Cano, Carlos Gustavo (2013). La enfermedad holandesa en Colombia: Síntomas, causas y tratamiento. Analx. II encuentro logístico e industrial del Caribe. Disponible en http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/cgc_may_2013_4.pdf

Cechini, S (2005). Indicadores sociales en Marica Latina y el Caribe, Estudios Estadístico y prospectivos, No 34, Santiago de Chile, Páginas 24 a 29. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4735/S05707_es.pdf;jsessionid=D7EFD70E02A7DE7C8F21B31D92C6F462?sequence=1

Garay Salamanca, Luis Jorge (2014). Minería en Colombia: Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo. Contraloría General de la Nación. Bogotá. Colombia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2011) “Panorama Social de América Latina 2011”

Coudouel, Aline; Hentschel, Jesko S. & Wodon, Quentin T. (2002) “Medición y análisis de la pobreza”. Capítulo 1. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205337105916/11025_data_sp.pdf

Debates (2013). “Sistema General de Regalías. El sabor amargo y dulce de la mermelada”. Claves para el debate público Número 59. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2012) Encuesta de calidad de vida. Presentación de resultados región Atlántica. Bogotá.

Dréze, J and A.K. Sen (2002) "Democratic Practice and Inequality", In India: Development and Participation, Delhi: Oxford University Press.

Escobar, Arturo (2007). La invención del tercer mundo construcción y deconstrucción del desarrollo. Edición Fundación Editorial el perro y la rana. Caracas. Venezuela.

Feres, Juan (1997) "Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso" en Revista CEPAL. No 61; paginas 119-133.

Fiero Morales, Julio & Lopez Camacho, René (2014). "Aportes a la conceptualización del daño ambiental y del pasivo ambiental por minería". En Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo. Contraloría General de la Republica. Bogotá

García Cano, Patricia (NR). "Indicadores Sociales Departamentales". Sistema de Indicadores sociodemográficos para Colombia. Boletín 37. Bogotá.

Gonzales Posso, Camilo (2011). Crecimiento minero con crecimiento de la participación nacional en la renta minera. INDEPAZ. Bogotá.

Melo Ascencio, Diego; Peña Lizarazo, Rosa; Rocha Gómez, Johana & Torres Bobadilla, Andrea. El carbón en Colombia ¿Quién gana y quién pierde? Minería, comercio global y cambio climático. Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna. Bogotá, Colombia. 174p

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Notas fiscales No 2. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011). Reforma al RÉGIMEN DE regalías: equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno. Bogotá.

Ministerio de Minas y Energía. (2008). Regalías en el sector de los hidrocarburos. Agencia Nacional de Hidrocarburos. Bogotá.

Nussbaum, Martha (1992). "Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian essentialism", Political Theory, Vol. 2, Nº 20.

Nussbaum, Martha (1995). "Human capabilities, female human beings", en Nussbaum y Glover (Eds.), *Women, Culture and Development: a study of human capabilities*, Clarendon, Oxford.

Nussbaum, Martha (2000 2d). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, CUP, 2000

Nussbaum, Martha (2003), 'Capabilities as Fundamental Entitlements', *Feminist Economics*, 9(2/3): 33–59

Nussbaum, Martha (2005). *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la Justicia social*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Pardo, Luis Álvaro (2014). "Una política integral minera desde la perspectiva de un sistema complejo: hacia un modelo alternativo". En *Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo*. Contraloría General de la Republica. Bogotá

PNUD (2004). Primera sección: El desarrollo de la democracia En América Latina. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York. PNUD.

PNUD. 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (1990). *Informe de Desarrollo Humano 1990*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (1990). *Informe de desarrollo humano 1990*.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2010) "Desarrollo Economico Incluyente"

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2010). *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Informe de Desarrollo Humano 2010. Edición del vigésimo aniversario.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2011). *Afrocolombianos sus territorios y condiciones de vida*. Bogotá

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2013). Pueblos Indígenas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio-ODM. Fondo para el logro de los ODM. Bogotá.

Quijano, Anibal (2012) .”Bien vivir: entre el desarrollo y la des/colonialidad del poder”. En Viento Sur. Ed 122.

Ramirez, Carlos Enrique & Rodriguez Johann (2002): “POBREZA EN COLOMBIA: TIPOS DE MEDICIÓN Y EVOLUCIÓN DE POLÍTICAS ENTRE LOS AÑOS 1950 Y 2000”. En revista Estudios Generales. Universidad ICECI. Santiago de Cali, Colombia.

Ranis, Gustav (2002) “Crecimiento económico y *desarrollo humano* en América Latina” en Revista de la Cepal 78.

Romero, Julio (2010). Educación, calidad de vida y otras desventajas económicas de los indígenas en Colombia. Centro de Estudios económicos Regionales. Banco de la Republica. Cartagena.

Romero, Julio (2010). Educación, calidad de vida y otras desventajas económicas de los indígenas en Colombia. Documento de trabajo sobre economía regional. Centro de estudios económicos regionales. Banco de la Republica. Cartagena.

Rudas Lleras, Guillermo & Espitia Zamora, Jorge Enrique (2013). “La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia”. En Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Contraloría, paradojas y conflictos. Bogotá.

Rudas Lleras, Guillermo (2014). “Revisitando el debate sobre renta minera y *government take*: el carbón a gran escala en Colombia”. En Minería en Colombia: Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo. Contraloría General de la Nación. Bogotá. Colombia.

Sen, A. (2010), La idea de la justicia. Madrid: Taurus, reseñado por C. Riádigos Mosquera, Reseñas Educativas, 13, disponible en <http://www.edrev.info/reviews/revs265.pdf>
Sen, Amartya (1995), Nuevo examen de la desigualdad. Alianza. Madrid

Véase el número especial del IDS Bulletin, Octubre 2009 y algunos videos sobre el estudio del crecimiento económico y desnutrición infantil en la India:<http://www.ids.ac.uk/go/news/why-isn-t-india-s-economic-growth-improving-its-shocking-levels-of-child-malnutrition>

Viafra, Carlos (2010). Estado de derechos humanos de la población de afrocolombiana, informe anual. Movimiento Nacional por los derechos humanos de las comunidades afrocolombianas-CIMARRON. Bogotá.

Viafra, Carlos (2013). Informe Anual de Derechos Humano y Desarrollo Humano de la población afrocolombiana 2013. Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas. Bogotá.

Tablas

Tabla 1. Línea de pobreza y línea de indigencia en departamentos del Caribe

Tabla 2. Índice de Desarrollo Humano en departamentos del caribe.

Tabla 3. Índice de Desarrollo Humano Departamento de La Guajira.

Tabla 4. Diferencias entre el nuevo sistema y el antiguo sistema de regalías.

Gráficos

Grafico 1. Grafica de la metodología.

Grafico 2. Articulación de elementos antiguo fondo de regalías.

Grafico 3. Distribución de regalías entre 1994 y el 2009)

Grafico 4. Distribución de porcentajes del SGR.

Gráfico 5. Porcentaje minero energetico de total de las exportaciones colombianas.

Grafico 6. Porcentaje Grupos Etnico en Caribe

Grafico 7. Porcentaje Grupos Etnicos Departamentos Caribe

Grafico 8. Número de Municipios Etnicos

Gráfico 9. NBI en departamentos del Caribe

Gráfico 10. Poncentaje de asisten a instituciones educativas de pueblos indigenas en el caribe edad 6 a 11 años.

Grafico 11. Poncentaje asistencia a instituciones educativas de pueblos indigenas en el caribe edad 12 a 17 años

Grafico 12. Mortalidad Infantil en Caribe

Grafico 13. Proyectos etnicos presentados en el país.

Grafico 14. Proporción de Proyectos afro e indigenas.

Grafico 15. Proyecto afro e indigenas en el Caribe

Grafico 16. Proyectos Etnicos por Departamento del Caribe

Grafico 17. Proyectos etnicos por cada Departamento del Caribe

Grafico 18. Dinamico de proyectos etnicos aprobados por año

Grafico 19. Sectores de proyectos etnicos en el caribe

Mapas.

Mapa 1. Histórico de distribución de las regalías.

Mapa 2. Presencia étnica en Colombia.

Mapa 3. Dinámicas del conflicto armado entre el 2002 y el 2009.

Mapa 4. Nueva regionalización del País en el SGR.