

Ojo ciudadano colombiano, ¡No todo lo que brilla es oro! No es mermelada es barril de puerco. Las políticas distributivas en Colombia, ¡conócelas, débátelas y decide!

La ciudadanía colombiana es informada y escandalizada con frecuencia por diversos escándalos de corrupción en los que se ven involucrados miembros del poder legislativo (Congresistas: Senadores y Representantes a la Cámara), las autoridades locales departamentales y municipales (gobernadores y alcaldes), funcionarios de la administración pública burocrática en los diversos niveles (independiente del tipo de vinculación laboral con el estado: carrera, provisional, contratista, etc.), contratistas privados y hasta miembros de la rama ejecutiva en el nivel nacional.

Entre los casos de corrupción, una práctica particular fue acuñada como *mermelada política o mermelada tóxica* por parte de medios de comunicación y opinadores desde que en la reforma constitucional al Sistema General de Regalías (año 2011) un ex Ministro de Hacienda señalara que “se repartiría mejor la mermelada en la tostada”, lo que significaba repartir de una manera más equitativa los recursos minero energéticos entre los municipios de Colombia.

No obstante, usted como ciudadano se habrá percatado que, a la fecha, este término hace mención a casos de corrupción por fuera del sistema general de regalías. Y es que desde hace varios años este nombre hace mención a una práctica más extendida de intermediación de los Congresistas con autoridades locales: alcaldes y gobernadores y los principales fondos de financiación pública en Colombia para la selección de proyectos de inversión regionales, establecidos previamente y con cierto grado de experticia técnica en el Plan Nacional de Desarrollo PND y en el presupuesto general de la nación, con anuencia de la Presidencia de la República y el Congreso.

En este intercambio los Congresistas reciben, además de dinero por el contrato, el agradecimiento, apoyo, y por qué no decirlo, sometimiento de las autoridades locales que se traducirá en beneficios en las próximas elecciones. El Presidente de la República recibe el sometimiento del Congreso en el cumplimiento de sus funciones políticas, tanto la de estudiar y aprobar los proyectos de ley, como en la del control político. Finalmente, las autoridades locales reciben, posiblemente y dependiendo de las características del departamento o el municipio, los únicos recursos disponibles para proyectos de inversión que se pueden mostrar en temas de infraestructura para el desarrollo (establecimientos públicos, escuelas, vías,

centros de salud, centros deportivos, culturales, terminales de transporte, etc.).

Como se puede observar, este tipo de intermediación o de relaciones intergubernamentales como es conocido en la academia, se aleja de las de un correcto funcionamiento de la democracia pues encontramos *sometimiento e incumplimiento de las funciones propias de los actores involucrados*. Sin embargo, esto no es único ni exclusivo de la democracia colombiana y antes es un fenómeno presente en los diversos países democráticos del mundo en un mayor o menor grado.

En el resto de países del mundo y en la academia, esta política distributiva y relación intergubernamental es denominada como *Pork Barrel Politics* o *la Política de Barril de Puerco*. El nombre se tomó como analogía a la práctica cultural en las grandes haciendas esclavistas de los Estados Unidos de Norteamérica de entregar, en días festivos del año, las sobras de puercos sacrificados a los esclavos para que disfrutaran una comida diferente a su precaria alimentación diaria. Haciendo una analogía de esta imagen, los dueños de las haciendas serían el equivalente al gobierno en el nivel nacional (Presidencia, Ministros etc.), los capataces de la hacienda encargados de la interacción con los esclavos sería el equivalente a los Congresistas y finalmente los esclavos serían las autoridades locales y la ciudadanía de los municipios receptores de recursos públicos.

A estas alturas usted como lector se preguntará con todo derecho, y con mayor justificación si usted es vecino de municipios humildes y pequeños del país (categoría de municipios 4, 5 o 6), *¿qué hay de malo con que mi representante en el Congreso y mis autoridades locales logren extraer recursos al gobierno nacional para traer bienes públicos a mi municipio o mi localidad?* Me permito responderle que lo malo es que usted, y posiblemente su autoridad local, han sido incluidos en un *círculo vicioso* de la democracia que conlleva a alejarse cada vez más de la idea del bien común, tanto en su pequeño territorio o municipio, como en el país entero.

La razón de lo anterior es que su autoridad local, alcalde o gobernador posiblemente haya ganado las elecciones prometiéndole a usted y sus conciudadanos una serie de obras y servicios públicos identificados por la mayoría como algo prioritario para su municipio. No obstante, el Congresista, posiblemente movido por intereses privados de sus financiadores de campaña, tiene identificado como prioritario otras obras y servicios y serán

éstas últimas por la cuáles él intermediará ante las autoridades nacionales de financiamiento público.

Usted se preguntará, y con más razón si su autoridad no pertenece al grupo de los Congresistas aliados del Presidente, *¿por qué mi alcalde no se evita al Congresista como intermediario y acude directamente a los Fondos de Financiamiento Público?*

Aunque su alcalde podría intentarlo, al llegar a las oficinas de los Ministerios o de los Fondos Especiales de Financiación, como FONADE por ejemplo (uno de los fondos donde funcionarios son investigados penalmente por diversos delitos), le van a decir algo más o menos así: “Bienvenido Alcalde, con mucho gusto lo vamos a escuchar y recibir su proyecto de inversión ... entréguenos el proyecto”. El alcalde, y más si es de un municipio pequeño y humilde, responderá “bueno, sólo tengo esta idea, pero no lo he desarrollado como proyecto, es difícil, mis funcionarios y contratistas no están tan capacitados para diseñar un proyecto con todas las exigencias e información que ustedes piden”. En este momento los funcionarios del Ministerio o del Fondo responderán “Alcalde sin proyecto no podemos hacer nada. Pero mire, hay unos proyectos pre-aprobados en el PND y en el presupuesto, qué si usted habla con el Congresista x y acepta sus condiciones, en muy poco tiempo le transferimos los recursos y usted podrá ejecutarlos.

Ciudadano, fíjese el dilema para su alcalde “vuelvo con algo a mi municipio, así no sea prioritario, o vuelvo con las manos vacías” ¿Qué haría usted? Lo más probable es que su alcalde se someta a la voluntad del Congresistas, y como se señaló, a cambio, su alcalde deberá apoyar las candidaturas afines al Congresistas, más por bienes materiales e individuales, que por ideas, el bien común o bienes públicos.

Resignado, usted posiblemente respire, tome un poco de aliento y diga “*bueno, mejor algo que nada*”, y esto es totalmente cierto, pero lo invito a reflexionar sobre la posible situación de un municipio vecino que no se sometió a la intermediación, intercambio o chantaje. Este municipio vecino no recibirá los recursos de inversión, mientras posiblemente en su municipio sometido recibieron y ejecutaron recursos muchas veces de manera ineficientes, ej. Nuevas canchas deportivas cuando en realidad con una sólo bastaba etc. La pregunta sería entonces ¿considera usted esto justo? ¿sus conciudadanos de otros municipios no tenían derechos a los mismos bienes y servicios públicos que usted?

¿No hay otra salida?

Ahora bien, ante un panorama tan oscuro e indignante, *¿no hay otra salida?* Sí existen otras salidas, y éstas se encuentran en el tipo de relaciones intergubernamentales que se establezcan en el país, no sólo en sus leyes y normas, sino sobre todo en sus prácticas.

Por ejemplo, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002–2010) se disminuyó considerablemente la práctica de la intermediación de los Congresistas en la aprobación de los proyectos de inversión a ser ejecutados en las regiones. Fueron remplazados por una relación directa entre la Presidencia de la República, las autoridades locales, gremios de los departamentos y municipios y diversos actores de la sociedad civil, en especial a través de los consejos comunitarios.

Contrariado, usted posiblemente se estará preguntando dos cosas, primero: *“He escuchado que durante el gobierno Uribe se repartió más mermelada que nunca ¿es cierto o no?”*, y dos: *“¿entonces la solución es dejar de estar sometidos a un Congresista para someterse a un Presidente?”* La respuesta a ambas preguntas son las siguientes:

En cuanto a la primera pregunta, la evidencia empírica o “real” estadística, de estudios especializados en el tema como Mejía, Botero y Rodríguez Raga (2008) y Leyva (2011) demuestran que las inversiones regionales dejaron de estar asociadas a los Congresistas o Alcaldes afines al Presidente de la República y que pasaron a ser asignadas por otros criterios, en especial la presencia del debate público en los Consejos Comunitarios.

Pasando a la segunda pregunta, el investigador Leyva (2011) señala que los Consejos Comunitarios uno de los servicios ofrecidos a los alcaldes era el asesoramiento técnico y especializado de funcionarios expertos en presentación de proyectos, que tenían la obligación de trabajar de manera conjunta con las autoridades locales para el diseño de proyectos de inversión que fuesen viables para acceder a los recursos, tanto de los fondos públicos, como de los fondos privados como entidades de cooperación internacional o bancos privados.

Todo esto significa un cambio en las relaciones intergubernamentales y la autonomía de los entes territoriales, pues rompe con las dinámicas de sometimiento de las autoridades locales a los Congresistas que venían desde 1957 a 1991 con los auxilios parlamentarios y de 1991 a 2002 con los cupos indicativos (otro sinónimo de la mermelada). Este cambio significa una

experiencia valiosa para las posibles reformas que debemos tomar en un futuro para poder combatir el clientelismo y la corrupción.

Una invitación final.

Estimado ciudadano, agradezco que hayas leído completo el texto.

Soy Luis Alfredo Rodríguez Valero, docente del programa de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, sede Bogotá – Colombia. El texto que acabas de leer es producto de los avances y resultados obtenidos de la investigación denominada *¿La mermelada es bendita? Las políticas distributivas, su regulación en el mundo y un análisis descriptivo de sus efectos en Colombia. Recomendaciones para el caso colombiano.*

Espero que este breve texto te sirva para reflexionar, deliberar y debatir con otras personas acerca de un tema tan importante como el correcto uso de los recursos públicos y el funcionamiento de la democracia. De más está decir, que estoy disponible para consultas, dudas o aclaraciones que requieras sobre el tema.

"Tienen derecho a censurar los que tienen corazón para ayudar"
William Penn (1644-1718)

Referencias.

Leyva Botero, S. (2012) Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los concejos comunales de gobierno. Revista Análisis Político No. 76, Bogotá, septiembre-diciembre, 2012, 119-138

Mejía, L.; Botero, F.; y, Rodríguez Raga, J.C. (2008) ¿Pavimentando con votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006. En Colombia internacional 68, jul - dic, Pag. 14-42

Rodríguez Valero, Luis Alfredo (2018) “¿La mermelada es bendita? Las políticas distributivas, su regulación en el mundo y un análisis descriptivo de sus efectos en Colombia. Recomendaciones para el caso colombiano”. Proyecto FODEIN USTA.

