

# CLAVES

para el debate público

Bogotá, Colombia, octubre de 2013, número 59

## Sistema General de Regalías

*El sabor amargo y dulce de la mermelada*



unimedios  
unidad de medios de comunicación

15 años  
comunicando  
con criterio

## *Sumario*

Este documento condensa los lineamientos del Sistema General de Regalías y recoge las más controvertidas percepciones que tienen el Gobierno (nacional y local) y la academia sobre este nuevo modelo de distribución de los recursos generados por las regalías de la industria extractiva en Colombia. Se hace énfasis en el esquema de distribución de los recursos asignados de manera exclusiva a ciencia, tecnología e innovación, que el Gobierno y Colciencias defienden, pero que genera debate entre los académicos, entre algunos líderes políticos y mandatarios regionales.

## *Introducción*

Reportes públicos de los entes de control del país, en torno al mal manejo de los recursos de las regalías en Colombia, desembocaron en un cambio sustancial en la administración de estos dineros. Sonados casos de corrupción en las regiones que se beneficiaban directamente con estos recursos se hicieron aún más evidentes en el informe entregado por la Contraloría General de la Nación en 2012. Estos antecedentes llevaron a la revisión del Fondo Nacional de Regalías y a la creación del Sistema General de Regalías (SGR), para lo cual fue necesaria la reforma constitucional que modificó los artículos 360 y 361, y posteriormente la Ley 1530 de 2012, que lo reglamenta.

El nuevo modelo contempla la redistribución de los recursos en todos los municipios y departamentos del país, con el objetivo de hacer más equitativo su manejo y retoma su control centralizado como una estrategia para ponerle freno a la corrupción, aun a sabiendas de que el esquema propuesto no corresponde al modelo de descentralización administrativa consagrado en la Carta de 1991.

Como una de las grandes novedades del SGR, le fue asignado a ciencia, tecnología e innovación (CTI) el 10% de los recursos de regalías, hecho que generó desconcierto en las regiones, alboroto entre algunos grupos políticos y una serie de cuestionamientos por parte de la comunidad científica. Los controvertidos puntos de vista giran en torno a la efectividad del modelo impuesto como estrategia contra la corrupción y, en el caso específico del Fondo de CTI, para generar desarrollo científico y tecnológico a nivel nacional y regional.

En 2011, la academia, que por más de veinte años había reclamado mayores recursos para generar ciencia y conocimiento, en un país cuyo presupuesto para este rubro apenas llegaba a 0,14% del producto interno bruto (PIB), se encontró con la respuesta a su clamor histórico. Mediante una reforma constitucional que le dio paso al SGR, se asignaron nuevos recursos para ciencia, tecnología e innovación. De manera puntual, representan el 10% de las regalías nacionales recibidas de la industria extractiva. En 2012, ello significó \$800.000 millones, y para la vigencia 2013-2014, representa \$1,7 billones.

En lo que va corrido de la vigencia del SGR, en el banco de proyectos de CTI, que puede ser consultado en el DNP y en Colciencias, reposan 174 proyectos que van desde el manejo de problemas de salud como el dengue hasta un proyecto de agroindustria para el corredor Bogotá-Cundinamarca. Tales iniciativas fueron presentadas por las regiones para la correspondiente evaluación por parte de la Secretaría Técnica del OCAD (Órgano Colegiado de Administración y Decisión), en la que departamentos como Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca, radicaron la mayoría de propuestas.

Frente a la cascada de proyectos que se han desplegado ante la expectativa de recursos frescos para el sector de ciencia y tecnología, es un hecho que mientras algunos departamentos como Antioquia, han presentado más propuestas de las que se pueden financiar con los nuevos recursos asignados, otros departamentos como Vichada y Vaupés brillan por su ausencia. Es fácil deducir que algunas regiones tienen una experiencia mucho más avanzada en la presentación de este tipo de iniciativas, en tanto otras ni siquiera cuentan con instituciones universitarias

que las apoyen en la presentación de propuestas viables. Las precarias condiciones de estos y otros departamentos se convierten en un riesgo de mantener el atraso en materia de ciencia y tecnología, si no cuentan con el apoyo oportuno de la academia.

El esquema del SGR lleva tan solo quince meses de haber empezado a funcionar, pero son varias las alarmas que ha activado la academia y la Contraloría General de la República, que ha llamado la atención sobre la baja inversión y la inconsistencia de algunos proyectos regionales aprobados. Lo más seguro es que vayan surgiendo nuevos tropiezos, por lo que desde ya muchos auguran, incluso, un ajuste a su diseño. Las alertas intentan impedir el saqueo de las finanzas públicas, con lo que se ahogan las posibilidades de crecimiento de la ciencia y desarrollo de la tecnología en el país. Infortunadamente, según vigencias pasadas, hay evidencias de corrupción como las denunciadas por el excontralor Antonio Hernández Gamarra, que se quieren mitigar.

## Antecedentes

El dedo en la llaga lo puso el excontralor Hernández Gamarra, quien en 2006 alertó al Gobierno y a la opinión pública nacional: las regiones y los municipios beneficiados con recursos de las regalías, ya registran pérdidas por cerca de \$600.000 millones, por cuenta de la corrupción<sup>1</sup>.

Desde esa fecha (2006), quien fuera el jefe máximo del ente de control propuso un *revolución*, en el esquema del Fondo Nacional de Regalías, que contemplaba regionalizar los recursos y crear comisiones anticorrupción que vigilaran el manejo de los dineros. Para ello, no consideró necesario hacer una reforma constitucional.

El pronunciamiento del entonces contralor general de la República no parecía algo nuevo para el país: la piscina con olas y el velódromo de Arauca, una manga de coleo y una planta procesadora de yuca que nunca operó en Casanare, y hasta un tobogán en el tristemente célebre Parque de la Vida en el Meta, en un sitio donde no había piscina, se fueron sumando a la larga lista de noticias en las que se denunció el derroche de las regalías en municipios con grandes yacimientos de hidrocarburos.

Hallazgos grandes y pequeños en el mal manejo de las regalías por parte de las contralorías General y regionales, constituyeron el conjunto de argumentos para realizar cambios de largo alcance en el manejo de estos recursos. Basta con repasar algunas de las “perlas” encontradas, según el informe del ente de control en 2012, para dimensionar hasta dónde se había llegado con el despilfarro de estos dineros públicos: un total de \$20.000 millones refundidos, de los \$28.000 millones asignados al municipio de Chiriguaná (Cesar) por regalías del carbón; casas en el aire en Casanare, por cuenta de sus regalías petroleras, que solo en 2010 ascendieron a \$455.000 millones. De esa cifra se destinaron \$42.000 millones a la construcción de 4000 viviendas nuevas y la reparación de otras 3000. A los contratistas les adelantaron \$23.000 millones –más de la mitad del total–, pero cuando llegaron los auditores de la Contraloría solo encontraron 115 casas nuevas y 63 reparadas. Las demás se habían esfumado. La plata también... “En Barranca de Upía, en el Meta, agarraron \$15.400 millones de las regalías y firmaron 14 contratos distintos con el mismo proveedor, que era el acueducto del municipio, pero sin haber convocado una sola licitación pública...”<sup>2</sup>.

Sin ir más lejos, en 2009, el fiscal encargado, Guillermo Mendoza Diago, señaló en su momento ante los medios: “el dinero que se han robado de las regalías supera el billón de pesos”. El funcionario aseguró que solo en el departamento del Meta “literalmente, se han robado \$230.000 millones”<sup>3</sup>. Para el funcionario, en la misma entrevista, Colombia va rumbo a ser una segunda Nigeria al recordar que en ese país los gobiernos corruptos se robaron todas

<sup>1</sup> Hernández, G. Antonio (5 de julio de 2006). Entrevistado en Franja Economía, Caracol Radio. Bogotá.

<sup>2</sup> Gossain, Juan (2 de agosto de 2012). Las regalías, un tumbé de fábula. *El Tiempo*.

<sup>3</sup> Sección Nación (5 de marzo de 2011). Se están robando el país. *Revista Semana*.

las utilidades del petróleo. Acá, subrayó, sucede lo mismo con los departamentos en materia de regalías. Apreciaciones como estas se sumaron a los argumentos que llevaron a la centralización del manejo de los recursos.

Claro, la corrupción no solo ha cundido entre los dineros de las regalías. Colombia se ha sumergido de tiempo atrás en este flagelo a lo largo y ancho de su territorio, involucrando a entidades públicas, privadas y organizaciones políticas, según las denuncias de los entes de control y de los medios de comunicación. Más que evidentes han sido los escándalos de fraudes millonarios en Foncolpuertos; en Ferrocarriles Nacionales; el tristemente célebre Proceso 8.000; los recursos del programa Agro Ingreso Seguro (AIS), del Ministerio de Agricultura; el descalabro financiero en Interbolsa; la pirámide de DMG; la parapolítica, y más recientemente, los malos manejos en contratación, protagonizados por los señores Manuel, Miguel y Guido Nule y el ex alcalde mayor de Bogotá, Samuel Moreno Rojas, actualmente en prisión.

En 2011, el procurador general de la Nación, Alejandro Ordóñez, informó que había 37.000 funcionarios investigados por su despacho y el 70% de ellos por casos de corrupción. El procurador dijo entonces que la mayoría de gobernadores estaban bajo escrutinio y ya había varios destituidos y suspendidos. El auditor Iván Darío Gómez Lee, entre tanto, reportó que la Contraloría indagaba la pérdida de recursos por cerca de \$42 billones en procesos de responsabilidad fiscal. Las cifras de recuperación de estos recursos, entre tanto, no alcanzaban el 1% del monto de los hallazgos fiscales.

Si bien en la presentación de motivos del Acto Legislativo 05 de 2011<sup>4</sup>, por el cual se constituye el SGR, el Gobierno no menciona directamente la corrupción; en cambio considera que “las lecciones que dejan los episodios de bonanza en la producción de bienes primarios en el país en décadas pasadas, indican que estos condujeron a volatilidad macroeconómica y periodos posteriores de recesión, para los cuales no se contaba con fuentes de ahorro que permitieran amortiguar la caída”.

En términos generales, el SGR funciona de la siguiente manera: el Congreso de la República aprueba el presupuesto correspondiente, los OCAD –escenarios de trabajo coordinados entre los entes territoriales y el Gobierno nacional– se reúnen para evaluar y aprobar los proyectos. Todos los departamentos y municipios presentan a los OCAD sus proyectos. Mensualmente, el Ministerio de Hacienda debe girar las asignaciones para las iniciativas aprobadas. Cualquier persona natural o jurídica, pública y privada, incluyendo las minorías étnicas pueden presentar proyectos ante las entidades territoriales.

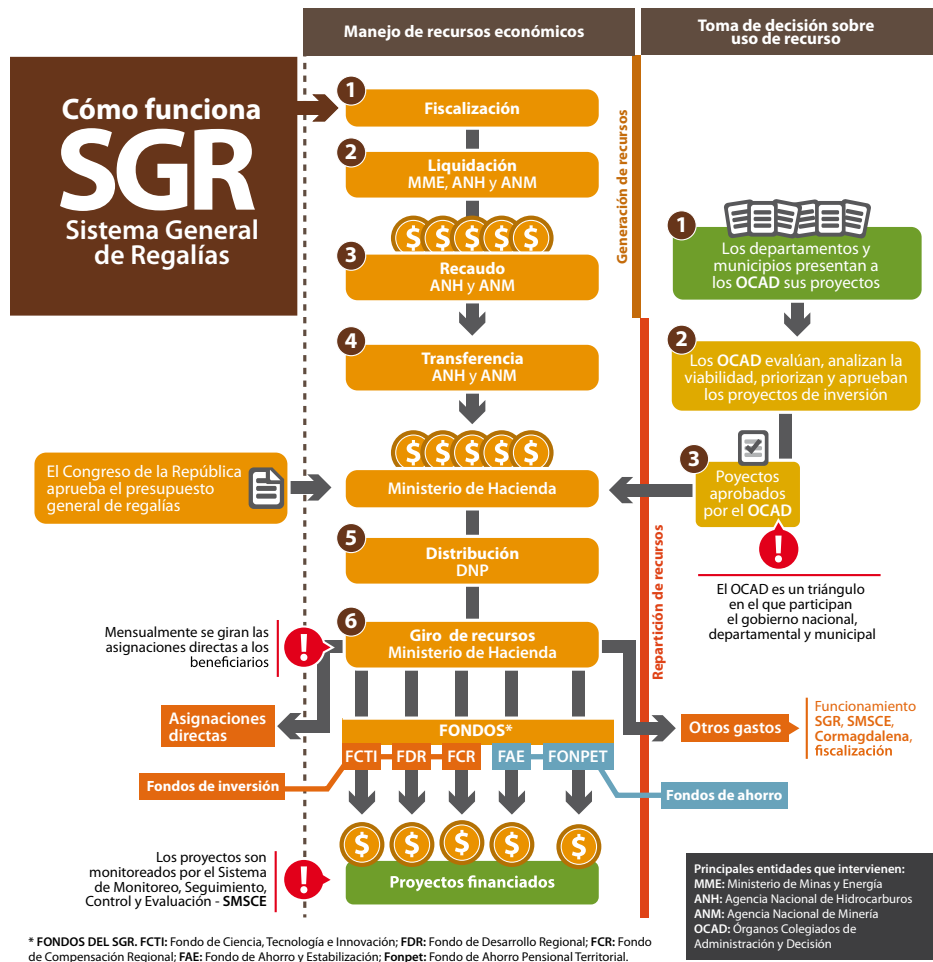
El director operativo del SGR, Javier Villarreal, explica que antes, con el Fondo Nacional de Regalías, el sistema era más rígido. “La inversión con regalías se orientaba a temas específicos, y solo unas cuantas regiones se quedaban con la mayoría de estas. Hoy se redistribuyen esas riquezas para atender sectores como ciencia y tecnología, pobreza, necesidades básicas y empleo, entre otras; a partir de fórmulas complejas se determina cuánto le corresponde de esos recursos a cada población”.

El giro en el manejo y redistribución de las regalías incluyó automáticamente a los 1100 municipios y a los 32 departamentos del país. Así, departamentos como Cauca o Vichada, que antes no tenían acceso a estos recursos, hoy son beneficiarios del sistema.

En el SGR, según un documento presentado por el Ministerio de Hacienda<sup>5</sup>, los recursos se distribuyen en cuatro fondos: Desarrollo y Compensación Regional (61%), Ahorro y Estabilización (19%), Pensiones Territoriales (10%), y Ciencia y Tecnología e Innovación (10%), todos dentro de los planes regionales de desarrollo.

<sup>4</sup> Congreso de la República de Colombia (18 de julio de 2011). Acto Legislativo No. 05, por medio del cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Bogotá.

<sup>5</sup> ABC, Presupuesto General de Regalías para el 2013-2014 (3 de diciembre de 2012). Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



La administración de estos recursos también cambió radicalmente en relación con el antiguo Fondo Nacional de Regalías. Antes, cada alcalde decidía cómo y en qué gastar los recursos que le correspondían a su municipio. Hoy, el modelo contempla los OCAD, que operan a nivel regional y departamental. Son una especie de mesa técnica en la que se priorizan, evalúan y aprueban los proyectos de inversión. En últimas, son los que deciden cómo se gastan los recursos.

La asignación de estos concluye con la celebración de un contrato con una entidad pública, que es la que finalmente abre la convocatoria respectiva para ejecutar el proyecto. La siguiente etapa es la de seguimiento, control y vigilancia, a cargo de la subdirección de monitoreo, que actualmente está a cargo de Amparo García, funcionaria del DNP. Este equipo de trabajo tiene a su cargo la trazabilidad del proyecto, la revisión de su conveniencia, su impacto regional y hace seguimiento al cumplimiento del cronograma, entre otros puntos.

No obstante, para expertos como Jorge Iván González, esta tarea le compete a la Contraloría General de la República, de manera que no encuentra aceptable que el DNP la haga.

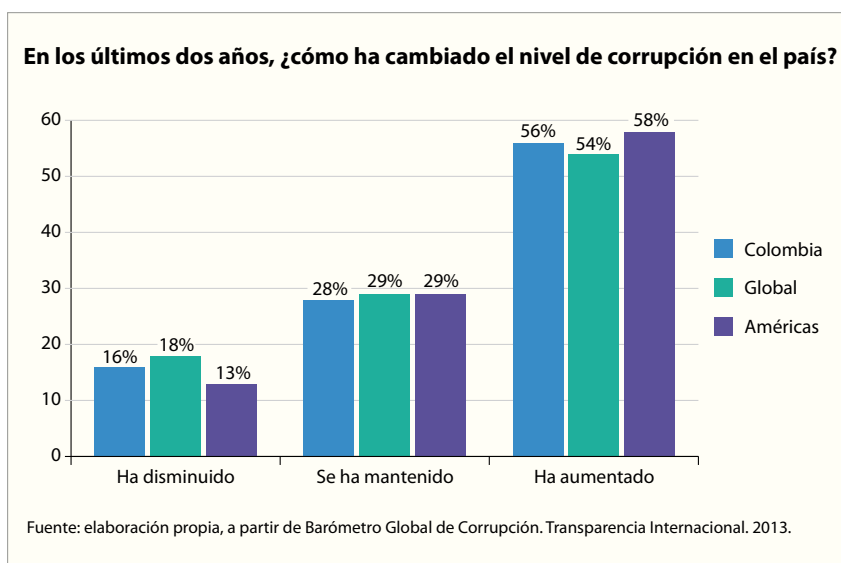
## Golpe a la descentralización

El debate nacional en torno a la reforma propuesta se desató y, después de muchos ires y venires, se abrió paso la iniciativa del SGR, que fue respaldada por el Congreso de la República, desembocando en la reforma constitucional que, mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 le dio vida. Este contempla que para cumplir con los objetivos y fines del SGR se crean los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional, y de Ahorro y Estabilización.

Y aunque los líderes políticos de los departamentos donde están los yacimientos y minas no compartieron el nuevo esquema, este ha sido defendido incluso por constitucionalistas como el exalcalde de Bogotá, Jaime Castro, para quien resulta totalmente inequitativo que apenas 80 municipios, de los 1100 que hay en el país, y 8 de los 32 departamentos recibieran regalías. “Estas son del Estado, no de las entidades en las cuales están los recursos naturales”, dijo de manera enfática en entrevista para **Claves**.

De hecho, en un documento previo a la presentación de la reforma constitucional para crear el SGR<sup>6</sup>, el Gobierno señalaba: “siete departamentos con el 17% de la población han venido recibiendo el 80% del total recaudado por concepto de regalías”. Esto conducía a que pequeños municipios como Castilla, en el Meta, o la Jagua de Ibirico, en el Cesar, obtuvieran más recursos que departamentos como Nariño o Vaupés.

Si bien el exalcalde Castro no comparte la manera como el SGR contribuye a desdibujar el modelo de descentralización administrativa, acepta que volver al control centralizado de recursos como los de las regalías ha sido culpa de las mismas regiones. “Infortunadamente, la descentralización se ha venido desvirtuando y pervirtiendo, porque gran número de municipios y departamentos cayeron en manos de roscas y camarillas, a veces clanes familiares que utilizan indebidamente el poder”, advierte.



La mirada del exalcalde se refleja en mediciones como las que hace Transparencia Internacional, que en su Barómetro Global de la Corrupción correspondiente a 2013, encontró que la opinión de los encuestados “tiende hacia el pesimismo, por la gravedad del problema, la incapacidad de los gobiernos para luchar contra este fenómeno y la afectación de instancias de gestión pública tan graves como los partidos políticos, el Congreso y los gobiernos nacionales y subnacionales”.

Desde el punto de vista de Jaime Castro, los escándalos por malos manejos de los dineros públicos han hecho que la descentralización se haya convertido, para muchos sectores de opinión, en sinónimo de politiquería, corrupción, clientelismo y burocratización.

Esta condición, sin embargo, lo lleva a dolerse de casos en los cuales las administraciones locales son totalmente marginadas de la inversión de sus municipios. Recuerda que en Buenaventura, la ejecución del malecón, que tiene una inversión alta, fue delegada totalmente a Findeter, que es una entidad nacional; este hecho muestra un manejo centralizado de esos recursos.

<sup>6</sup> Echeverri, Juan Carlos; Alonso, Gloria y García, Amparo (2 de enero de 2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.





El exalcalde Jaime Castro considera que con el SGR se desdibuja el modelo de descentralización administrativa.

Tal vez por casos como este, el gobernador de Antioquia, Sergio Fajardo, expresó su indignación ante el control centralizado que el Gobierno le ha dado al SGR. A finales del año pasado, el mandatario regional aseguró que la nación, de forma centralista, tiene toda la decisión para aprobar un proyecto sin tener en cuenta el departamento y el municipio.

El gobernador considera que con las reglas de juego del SGR, se centraliza la decisión final sobre los proyectos que se pueden beneficiar de estos recursos, pese al trabajo previo que hacen los OCAD. “En un principio son tres entes los que discuten; pero aprobaron que de ahora en adelante, si al Gobierno nacional no le parece un proyecto, no se aprueba; así el departamento y municipio le den el visto bueno. A eso lo he denominado centralismo”, señaló el mandatario<sup>7</sup>.

“Estoy indignado porque he visto cómo trabajan en las regiones y en los municipios, hemos trabajado con Planeación Nacional para ayudar a que las cosas funcionen y de repente nos dicen que no”, dijo Fajardo al preguntarse cuáles son los criterios para aprobar proyectos o rechazarlos porque “la politiquería tiene unas orejas muy grandes y aparecen en momentos muy peligrosos”.

### ¿Peor el remedio...?

En el escenario académico, expertos como Jorge Iván González, y el exrector de la Universidad Nacional de Colombia, Moisés Wasserman, descalifican rotundamente el modelo del SGR. Para González, con el cambio de la Ley, el sistema quedó peor que antes por dos razones: “primero, por la decisión de Juan Carlos Echeverri –exministro de Hacienda–. El hecho de que las regalías se distribuyeran por el territorio como mermelada a la tostada, llevó a la dispersión total de estos recursos impidiendo que se concentraran en grandes proyectos estratégicos”, señala. Y, segundo, encuentra que su forma organizativa es tan complicada y engorrosa que la ejecución es muy lenta. “Este año (2013) se tienen \$15 billones de regalías en bancos”, advierte.

<sup>7</sup> Gobernación de Antioquia (4 de diciembre de 2012). Gobernador de Antioquia reitera su indignación por los cambios que se le hicieron al SGR. Medellín.



Para el exrector de la Universidad Nacional, Moisés Wasserman, es un problema la politización de Colciencias.

El dato del profesor González ha sido ratificado por la Contraloría General de la Nación, que en su último reporte<sup>8</sup> determina que hay graves deficiencias en la implementación del SGR, que la ejecución del sistema es demasiado baja y que hay una evidente represión de recursos. “Las cifras son desalentadoras, los \$1,54 billones producto del mayor recaudo, han permanecido durante seis meses represados en las cuentas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el nivel de giros está en el 42,26% del total de los recursos recaudados, y su ejecución en proyectos aprobados es de 39,59%, con corte a mayo de 2013”, señala el reporte.

Ya el investigador Wasserman también había cuestionado el funcionamiento del SGR: “no me parece sensato empezar repartiendo unos dineros y diciéndole a los gobernadores que vayan a buscar qué hacer con esa plata”.

En contraste con el modelo colombiano, el profesor González pone como ejemplo a Ecuador, donde las regalías están centralizadas para hacer grandes infraestructuras que posibiliten un país más competitivo a nivel internacional. O a Noruega, donde el Ministerio de Finanzas es el administrador del fondo

de los recursos de regalías por extracción de petróleo y gas. En consecuencia, es el encargado de guiar, monitorear y evaluar el desempeño de las inversiones que se realicen. Por eso el experto insiste en que con las regalías, el país debe pensar en grande con obras que realmente contribuyan al desarrollo nacional: vías que acerquen el centro del país con el Caribe y el Pacífico, un tren que permita dinamizar el transporte de carga, en fin...

El experto retoma el estudio del contralor Antonio Hernández Gamarra, y recuerda que él proponía que los recursos del Fondo de Compensación fuesen solo para primera infancia; el de Desarrollo, para aguas y cuencas, y el de Ciencia y Tecnología, para tres universidades que lideran ese tema en Colombia, y dos grandes centros de investigación. Aseguró, además, que en Colciencias reposan estudios donde la recomendación que se hizo en su momento fue: “no se les vaya a ocurrir descentralizar las regalías”. Apreciaciones como estas son las que lo llevan a reiterar su visión de que “estamos en un mundo peor al que había”.

Al abordar el Fondo de Ciencia y Tecnología, su indignación parece aumentar: considera que poner a las universidades a negociar proyectos con gobernadores y alcaldes es lo peor. “A los gobernadores les interesa su plan de desarrollo, pero no estudian la biodiversidad ni el futuro de los páramos, y menos la formación geológica de su territorio”. Para él, lo más triste es que las universidades estén mendigando que les aprueben recursos. Por eso, extraña un pronunciamiento público de la comunidad estudiantil, a la cual percibe muy brava con la reforma a la Ley 30 de 1992, que reglamenta la educación superior, pero absolutamente pasiva frente al SGR.

El profesor González encuentra absurdo también que la nueva administración de Colciencias no se rebele contra eso. De hecho, la directora de la entidad, Paula Arias, causó revuelo y reacciones airadas de algunos investigadores cuando afirmó que no se necesitaban más investigadores y que

<sup>8</sup> Contraloría General de la República (1 de octubre de 2013). Graves deficiencias en implementación del nuevo sistema de regalías, advierte la CGR. Bogotá.



Colciencias no estaba preparada para el SGR<sup>9</sup>. La explicación en torno a la posición asumida por Colciencias, según el exrector Moisés Wasserman, puede radicar en manejos políticos. “Lamento mucho que Colciencias sea cuota de un partido de coalición. Creo que eso le resta capacidades a quien lo dirige”, comentó.

Una de las propuestas del investigador es fortalecer a las universidades que más investigan para que así se pueda hacer ciencia y tecnología. “Denle a la Universidad Nacional de Colombia un billón de pesos para que fortalezca sus laboratorios; denle otro billón para edificios; denle a la Universidad del Valle otro, y otro más a un centro de investigación en el Amazonas, en lugar de asignar \$100 millones, que puede servir para contratar a un amigo que le escriba un *paper* que no sirve para nada”.

En ese mismo sentido se pronuncia el exrector de la Universidad Nacional, Moisés Wasserman, a quien no acaba de convencerlo un sistema en el que “muchos científicos se sienten como esos personajes de las *Mil y una noches*, quienes después de que el genio les concede su deseo no logran arreglar los efectos colaterales. El reconocido investigador, no duda en afirmar que en realidad, el gobernador es el que decide. “Tiene derecho a hacer un filtro previo de *coherencia*, que se define con respecto a si él piensa que cuadra en su plan cuatrienal. Aquí surge otra amenaza y es que los mandatarios regionales, atendiendo a su plan de desarrollo, pueden impulsar proyectos que no necesariamente les interesen a sus sucesores. Y esa circunstancia, en el campo del desarrollo científico y tecnológico podría entorpecer procesos a largo plazo de tecnología e innovación”.

Al igual que el profesor González, considera que con el SGR, la construcción de proyectos adquirió la forma de una negociación. En su opinión, “las cualidades del científico se vuelven secundarias”.

Wasserman va más allá en su evaluación al SGR y advierte que el presupuesto asignado a ciencia y tecnología, aun con los recursos del Fondo de Regalías, es menos de una quinta parte de lo que la Misión de Sabios definió que debía estar invirtiendo Colombia en el año 2000. “Creo que con eso digo bastante”.

## ¿Mermelada para quién?

Vale la pena recordar que el Acto Legislativo que crea el SGR, establece: “los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), en el cual tienen asiento el Gobierno nacional, representado por tres ministros o sus delegados, un representante del DNP y otro de Colciencias, quien ejercerá la Secretaría Técnica, un gobernador, cuatro representantes de las universidades públicas y dos de universidades privadas”. Determina además que “los recursos de este fondo, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente”.

Para el gobernador del Vichada, Sergio Andrés Espinosa, encargado de presidir el OCAD de CUI, es lamentable que haya pocos proyectos de investigación en la región de la Orinoquia, a la cual pertenece su departamento. “Tenemos una vocación agrícola pero no hemos investigado, no ponemos la ciencia a favor de estos sectores productivos y el presidente Santos quiere que esté a favor de estos, pero para ello necesitamos elaborar proyectos”, sostuvo el mandatario.

Desde el punto de vista del exrector Wasserman, tampoco es admisible que a pesar de que las universidades públicas y privadas tengan cuatro y dos cupos, respectivamente, solo un voto cuenta a la hora de tomar decisiones en la Secretaría Técnica que ejerce Colciencias. “En realidad el gobernador es quien decide”, lo cual se traduce en un criterio político y no técnico.

<sup>9</sup> Duque Cardozo, Mario A. (26 de agosto de 2013). Faltan más y mejores científicos. *El Colombiano*. Medellín.

## Colciencias, garante de los proyectos

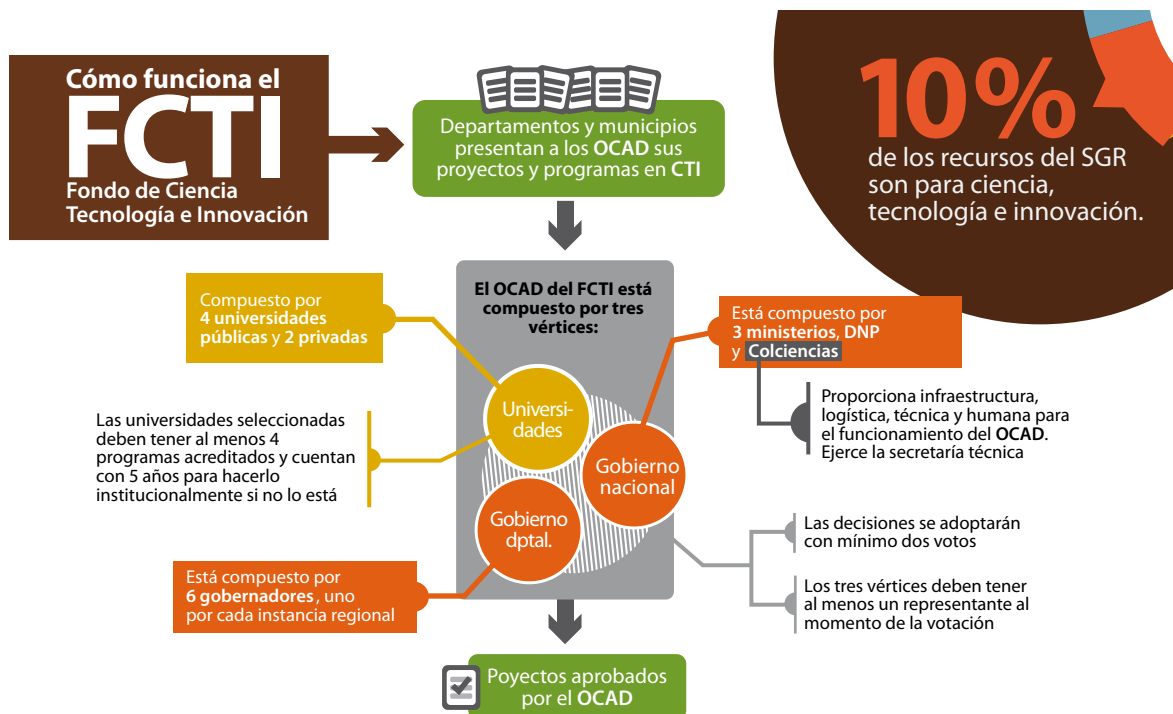
Frente a las voces que controvierten la norma, el vicerrector de investigación de la Universidad Nacional de Colombia, Alexander Gómez, se torna más comprensivo con el nuevo esquema de inversión de regalías en lo que tiene que ver con ciencia, tecnología e innovación. Desde su percepción, el sistema afianza la relación entre academia, gobiernos regionales y otros organismos, al igual que ofrece un nuevo esquema de trabajo en proyectos conjuntos.

Al declararse “moderadamente optimista” frente al SGR, el directivo destaca que se ha generado un movimiento fuerte de estructura de capacidades en CTI que a su vez conlleva a una dinámica importante entre las universidades, los gremios, las ONG y los gobiernos locales. “Los actores regionales reconocen las capacidades de la UN en este campo y buscan su apoyo para presentar los proyectos”.

Desde que empezó a operar el SGR, la Universidad Nacional ha estado desarrollando paralelamente toda su estructura de soporte interno en lo técnico para acudir a la presentación de proyectos, advierte el profesor Gómez, y precisa que la institución también ha estado al tanto de los desarrollos normativo y reglamentario. “El país hace un giro muy fuerte con este nuevo sistema y especialmente en lo que compete al Fondo CTI”, observa.

Para Gómez, el SGR le ofrece a la Universidad grandes posibilidades de trabajo y de desarrollo. “Nos ha implicado una nueva relación con las regiones y acercarnos más a los problemas sentidos de estas zonas. Cada región tiene criterios y necesidades específicas. Se ha generado un movimiento fuerte en la Nación para estructurar capacidades con los comités departamentales de CTI, hemos comenzado una interrelación más dinámica con cámaras de comercio, otras ONG y gremios. Creo que a las universidades que tienen gran potencial les ha permitido ir a las regiones y acompañar los procesos con sus grupos de investigación. Esto es muy positivo para los entes territoriales y el Sistema de CTI regional”.

En ese sentido, la Universidad está apoyando y trabajando en la formulación de proyectos técnicos. Se trata de iniciativas solicitadas desde las regiones o promovidas por la Universidad, que ha ofrecido sus capacidades para formularlos. “El sistema nos permite implementar un nuevo esquema de trabajo con proyectos para desarrollar a corto y mediano plazos, que implican atender



particularmente necesidades socioeconómicas, mantener criterios de sostenibilidad financiera, y formar capital humano, aspecto fundamental para continuar con las iniciativas”, precisa el vicerrector de la Universidad Nacional de Colombia.

Su moderado optimismo llega hasta las prevenciones que le genera el SGR, similares a las de los modelos anteriores de fondos de regalías. Para él es muy importante la evaluación técnica y la calidad de los proyectos. Agrega que esas condiciones se pueden mantener con criterios y estándares elevados a través del trabajo que realiza Colciencias, por lo cual advierte que la evaluación es un punto muy importante en la cadena del sistema. Desde su perspectiva, Colciencias es el organismo llamado a garantizar proyectos viables, con expectativas de desarrollo adecuadas, con participación de grupos de investigación y con formación de capital humano: “tiene que ser el garante de la calidad de los proyectos para evitar la intervención de decisiones políticas, lo cual sería nefasto para el Sistema de CTF”.

También considera necesaria la formulación de proyectos nacionales que cohesionen a los regionales y sean liderados por Colciencias, con la asignación de un mayor presupuesto que podría provenir del fondo. “La dificultad que hoy tiene esta entidad para ejecutar recursos obedece al SGR. Esto podría solucionarse permitiéndole usar parcialmente dichos dineros en proyectos conectores en diferentes regiones, ya que Colciencias es el ente apropiado para estructurar propuestas y evitar que los recursos queden fragmentados en proyectos regionales”, señala.

Los proyectos trazados a corto y mediano plazos se vislumbran como un impedimento de mayores desarrollos en ciencia y tecnología. De ahí que el profesor Alexander Gómez insista en que a través del mismo fondo, Colciencias pueda darle soporte a los grupos de investigación y a los centros más desarrollados, y los proyectos de investigación básica tengan un desarrollo a diez o quince años”.

Javier Villarreal, director operativo de SGR, del Departamento Nacional de Planeación, piensa todo lo contrario del vicerrector Gómez: “decir que Colciencias quedó relegado porque no puede caprichosamente definir en qué se gastarán los recursos, sin someterlo a concertación, es una falacia”. Son puntos de vista que pueden ser revisados y aprovechados para realizar ajustes en los que se logre consolidar y hacer más eficiente el recurso destinado a CTF.

## A construir cultura de la investigación

De la corta experiencia en el nuevo proceso, el vicerrector de Investigación de la Universidad Nacional manifiesta que se ha tenido que hacer un amplio trabajo de capacitación, para poder identificar cuáles proyectos se enmarcan en CTF y van más allá de iniciativas de infraestructura. Se han realizado cambios en el sistema de evaluación tradicional de Colciencias, que consistía en pares ciegos, es decir, que ni el evaluador ni el proponente del proyecto se conocían. Ahora, en los paneles evaluadores se presenta un grupo que defiende la iniciativa y un equipo técnico que la revisa, hace las recomendaciones pertinentes o la rechaza si no cumple con las expectativas.

Del SGR valora también la posibilidad de vincular estudiantes que están realizando sus doctorados. Y a pesar de que duda que estos recursos permitirán desempolvar los cientos de tesis y monografías de investigación que se han quedado en las bibliotecas a la espera de recursos



El vicerrector de Investigaciones de la UN, Alexander Gómez, se declara moderadamente optimista con el SGR.



Los doctorados en investigación han sido los proyectos más solicitados al SGR, por parte de las regiones.

para su ejecución, cree que sí hay aportes importantes para los semilleros de ciencia y tecnología del país. En tal sentido, señala que ya cuatro reconocidas universidades –Andes, Javeriana, del Rosario y Nacional– conformaron el Centro de Estudios Interdisciplinarios, Básicos y Aplicados (Ceiba), cuyo objetivo es proveer un ambiente que estimule la investigación, genere espacios de encuentro y comunicación más allá de las fronteras de las diferentes disciplinas, y sea una plataforma para la formación de posgrado.

En torno a los primeros proyectos aprobados, en los cuales tiene una importante vinculación la Universidad Nacional, el vicerrector menciona varios relacionados con el área agropecuaria, salud, telemedicina y formación. Entre los que han recibido mayores recursos figura el del corredor tecnológico agroindustrial, presentado conjuntamente por el gobernador de Cundinamarca y el Distrito Capital con acompañamiento del SENA. Este proyecto busca desarrollar integralmente el corredor tecnológico agroindustrial Bogotá-región, a partir de cadenas productivas agropecuarias en frutas, hortalizas y producción animal, articulando lo que ha hecho Corpoica y la Universidad, mediante sus centros experimentales de Marengo y Tibaitatá. El monto aprobado a través del SGR supera los \$34.000 millones. Si a esa cifra se le suma el aporte en infraestructura y otras variables de las instituciones participantes, el valor total del proyecto alcanza los \$60.000 millones, según los cálculos del directivo. Contempla una primera fase de dos años, con resultados y proyección de actividades de cuatro a seis años, y expectativas de nuevos recursos para mantenerlo.

La Universidad también acaba de abrir en su sede de Medellín el Diplomado en Gestión de Proyectos por Regalías que se desarrolla con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es una iniciativa en convenio con Colciencias, que busca generar impacto en la formulación de los proyectos que se presenten al SGR, específicamente en temas de ciencia, tecnología e innovación.

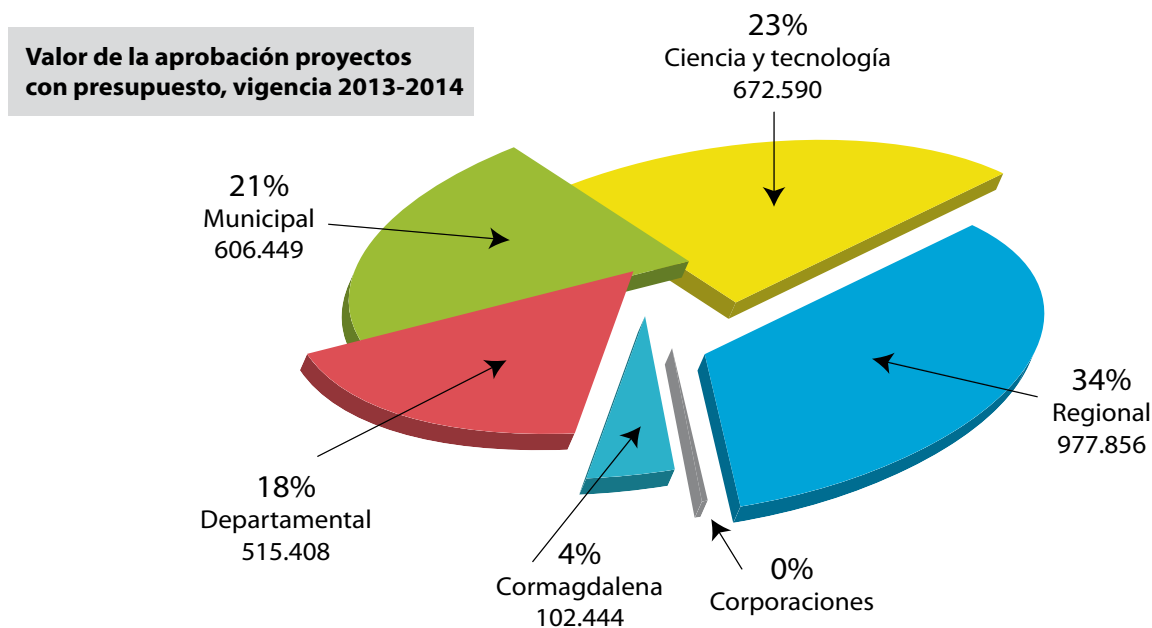
En la sesión inaugural del diplomado en Medellín, Giovani Pérez Ortega, director de la Oficina de Extensión Universitaria de la sede, explicó que este programa responde a “una

necesidad latente de poder generar capacidades en el país para distribuir equitativamente las riquezas que nos dejan las regalías”. El programa incluye un componente importante relacionado con las problemáticas regionales. Por eso, de las 108 horas de la capacitación, cerca de 24 están relacionadas con proyectos de región. “Queremos que los proyectos impacten directamente en ciudadanos que tienen menos posibilidades de calidad de vida”, dijo Pérez.

## Propuestas, como en botica

El SGR establece en el proceso de selección de los proyectos que, inicialmente, en la región se dé el visto bueno, pues la propuesta tiene que llevar el aval del gobernador. Luego pasa a Colciencias, entidad que ejerce la Secretaría Técnica del OCAD, organismo creado especialmente para el Fondo de CTI. Una vez se surte la etapa de evaluación, los conceptos y ajustes de rigor pasan al OCAD, en el que el panel nacional toma la decisión de priorizarlo o rechazarlo.

Además, cada proyecto tiene un componente de formación que también se ha vuelto una exigencia de la universidad. Los proyectos que se someten a consideración del OCAD son variados. Cobijan las áreas: agropecuaria, salud, telemedicina, tecnologías de la información y comunicación (TIC), innovación social, desarrollo de energías renovables, biotecnología, entre otras.



Al disentir de lo que piensan otros académicos de la UN, el vicerrector Gómez no cree que la universidad haya sido marginada del sistema y asegura que hay que hacer una evaluación integral. “Con nuestros investigadores hemos usado el sistema hasta donde ha sido posible. El proceso y la reglamentación están en desarrollo; vendrán más dificultades pero se debe encontrar la manera de articular el sistema”. Esa mirada contrasta con la del exrector Wasserman, para quien “todo el sistema de CTI está por fuera del mecanismo de asignación de recursos y aprobación de proyectos”.

El directivo anunció además, que con el fin de estructurar más el sistema, se está generando desde la academia un programa de veeduría denominado “Regalías CTI, cómo vamos”, con el que se busca rescatar las buenas prácticas, revisar los resultados y monitorear permanentemente lo que se está desarrollando para descubrir tempranamente dificultades, organizar debates y aportar soluciones.



Si bien reconoce que los gobernadores ven un poco abstracto el tema de CTI, el vicerrector rescata el acercamiento de los gobiernos locales a las universidades para cohesionar políticas. Sin embargo, no descarta que los procesos puedan tener riesgos como la presentación de proyectos con intereses particulares. “En todo este proceso ha habido ventajas, oportunidades y dificultades. Es posible estructurarlo de una mejor manera, pero es importante el trabajo de planeación a largo plazo para que los proyectos nacionales respondan a la innovación. Trabajando en políticas públicas, tenemos la posibilidad de que los proyectos posteriores tengan más pertinencia, proyección y cohesión con la academia”.

Eso sí, no duda en afirmar que Colombia necesita más dinero destinado a la ciencia, la tecnología y la innovación. Reconoce que el Fondo del SGR es un aporte importante y les permite crecer, pero afirma que es deseable tener más recursos. “Cualquier cantidad siempre será insuficiente para atender las necesidades de desarrollo que hay en el país, incluida la formación de los jóvenes”.

## Recursos para Colciencias

La mayor preocupación del vicerrector de investigación de la Universidad Nacional, por lo pronto, es que a Colciencias se le dote de mayores recursos para que pueda ejecutar algunos de los proyectos aprobados y que son de su directa competencia. Aunque el sistema de evaluación es diferente al tradicional Sistema de Ciencia y Tecnología, confía en que está funcionando.

La directora de Colciencias, Paula Arias, también defiende el modelo del SGR. “Tenemos que asumir realmente la locomotora de la innovación, que es de largo plazo. Estamos en el proceso de siembra<sup>10</sup>”.

Una mirada igual de optimista plantea el exdirector de Colciencias, Carlos Fonseca Zárate, quien estuvo al frente de la entidad por cerca de un año. Opina que el papel de esta entidad es muy importante, porque es el mayor filtro de los proyectos, lo que garantiza que cumplan con todos los requerimientos para que se les asignen los recursos.

Fonseca dice que hasta el momento, el sistema tiene suficientes “seguros” para que los recursos se dirijan como corresponden. “Los departamentos están tomando buenas decisiones. El 23% del dinero asignado corresponde a becas para formación doctoral”, advierte.

Es necesario aclarar que el SGR no reemplaza al sistema convencional de Colciencias, a pesar de que por su tamaño presupuestal, casi tres veces superior al de esta entidad, pareciera que todos los recursos están en el nuevo fondo. Los dineros de regalías son muy importantes porque según Fonseca, el presupuesto de Colciencias se fue concentrando en Bogotá, Medellín y Cali, que absorbían el 62%. Igual estaba ocurriendo con el dinero asignado a las becas, del cual se beneficiaban las ciudades ya mencionadas y los estratos más altos, dado que los aportes estaban condicionados a la condonación o el pago por parte de los beneficiarios. “El modelo de Colciencias, sin pretenderlo, se fue volviendo perverso regresivo, es decir, privilegiaba a los que tenían más oportunidades”, comenta.

Bajo ese rápido balance, el exdirector de Colciencias considera que los recursos del SGR tienen tres grandes cualidades: la primera, que retan a las regiones, es decir, ponen a cada gobernador a pensar en propuestas para CTI, lo que se convierte en un instrumento de desarrollo. Ya no se trata solo de hacer vías o entregar viviendas, sino que ahora se cuenta con capital económico para impulsar proyectos generadores de nuevo conocimiento. La segunda, que el fondo contempla el 20% de los recursos para ser asignados a becas de maestría y doctorado. “Así, lo que se estaba concentrando en Bogotá, Medellín y Cali, ahora se reparte en todo el territorio nacional, sembrando capital intelectual”. Y, tercera, se asignan recursos importantes para agrociencia. Eso significa que los dineros estarán bien encaminados.

<sup>10</sup> Duque Cardozo, Mario A. (26 de agosto de 2013). Faltan más y mejores científicos. *El Colombiano*. Medellín.

El exdirectivo también señala que es fundamental la interacción, con criterios de investigación y expectativas de desarrollo regional entre Colciencias, el Estado y la organización civil.

No obstante reconocer el importante aporte del SGR a CTI, recomienda que los recursos destinados a estos sectores vayan más allá de los que hoy maneja el sistema. Su propuesta es que cada ministerio, por ley, destine al menos el 1% de su presupuesto a CTI. Después, habrá que incentivar al sector privado para que haga algo similar.

Y haciendo alusión a la preocupación del exrector Wasserman, en torno a la politización de Colciencias, lo que le quitaría capacidad de gestión a los directivos, piensa que lo ideal sería que un partido asumiera el liderazgo de una entidad como esta para mostrar todo lo que puede hacer en ese campo. Lastimosamente, observa, algunos van solo por cuotas.

## Gajes de la democracia

A los académicos críticos del nuevo sistema, el director operativo del SGR, Javier Villarreal, les responde con una reflexión que ha hecho en diferentes foros: “asumir que la participación de los gobernadores es perversa, con todo el respeto de la mayoría de miembros de la academia, no quiere decir que los gobernadores lo hagan mal”, asegura.

No comparte el que un investigador se moleste porque discuten su proyecto, pues considera que el modelo del SGR todavía se está ajustando. Hace énfasis en que la política pública respeta la autonomía de gobernadores, elegidos democráticamente, para que en sus planes de desarrollo decidan qué se hace con estos. “El sistema prevé proyectos de investigación hasta por dos periodos fiscales, que son cuatro años, de manera que lo que se haga tiene que ser sostenible”.

Pese a esta mirada a favor de la autonomía de los gobernadores, el análisis del primer año de gestión del Sistema, realizado por la Contraloría, muestra que “lo primero que genera incertidumbre es el fortalecimiento institucional de los entes territoriales, donde en diferentes casos se observaron proyectos aprobados con graves falencias en los cierres financieros que no los harían sostenibles”.

En cuanto a los recursos para Colciencias, el funcionario del DNP, también esgrime sus argumentos. Recuerda que, justamente, una de las críticas fuertes de la comunidad universitaria al SGR, cuando comenzó, era que parecía terrible que a Colciencias no le hubieran asignado los recursos, y se apresura a responder, como lo ha hecho en diferentes escenarios donde se ha discutido el tema: la regionalización de la inversión pública está escrita con piedra en la Constitución Política. Tenemos que encontrar canales y no decir más, como en el credo, que los recursos están politizados. Si se asegura que los proyectos no consultan planes de desarrollo, ni necesidades de la región, sino que favorecen a alguien, esas quejas pasan al día siguiente a monitoreo. “La gente tiene que ayudarnos a que este SGR sea ganador”, concluye.

Su cuestionamiento a los críticos no para: “no pueden decirme que el SGR está politizado, sin entrar en detalles y demostrarme cuáles son los casos específicos. Si encontramos que es cierto, los hacemos desaprobados en los OCAD, porque tenemos esa facultad”, asegura.

En este punto, vale la pena destacar el informe de la Contraloría, que ya ha detectado proyectos turísticos que ocupan la mayor parte de los recursos asignados en departamentos donde la mayoría de sus municipios tienen niveles de necesidades básicas insatisfechas inferiores al promedio del país, aunque en el balance presentado se muestra cómo la mayoría de recursos asignados han sido para transporte, agricultura y educación. Además, ha encontrado proyectos de sectores que ya están financiados con otros rubros del presupuesto nacional, o cuya población beneficiaria no es relevante frente al total de la población desatendida.

Al retomar el tema de Colciencias y el papel que cumple en el SGR, el subdirector del Sistema niega que la entidad haya sido relegada en materia de recursos, y hace referencia a la Ley 1286

de 2009<sup>11</sup>. Insiste en que la entidad es líder, al precisar que otra cosa es que algunas regiones no se hayan despertado. Recuerda que el OCAD sesiona en Colciencias y que Paula Arias, su directora, habla por las regalías.

A los académicos, los mayores críticos del modelo, les pide propuestas. Y a los que ya han hecho propuestas que no han tenido eco, les responde con una frase: “esas son las reglas de la democracia”.

## ¿Mermelada para todos?

Si se consolida el total de recursos asignados hasta el momento por el SGR, la suma distribuida entre las regiones alcanza, a la fecha, un total de \$28,2 billones –\$10,54 billones en 2012 y \$17,7 billones en 2013—. Son recursos que se pueden invertir en la mayor diversidad de proyectos, siempre y cuando estos cumplan con las exigencias de los OCAD. De acuerdo con el director técnico del SGR, se puede proponer la ejecución de megacolegios, de vías, de canalización de ríos, de transporte escolar, de muros de contención, de innovación empresarial, entre otros.

“El SGR está cumpliendo alrededor de quince meses de haber entrado en vigencia. En términos de política pública tiene un contenido de innovación en el Gobierno que permite redistribuir y reorganizar la repartición de las regalías de acuerdo con las necesidades del país”, señala Villarreal.

La política de innovación del sistema parece no convencer a la Contraloría General, la cual percibe una falta de conocimiento vinculado a los procedimientos que deben desarrollarse para el correcto diligenciamiento y cumplimiento de los requisitos de los proyectos de inversión. La entidad considera que la falta de un proceso de transición entre el antiguo régimen y el nuevo sistema, según el ente de control, el desbordamiento de las funciones asignadas a algunas entidades y las debilidades en la capacidad técnica de los funcionarios encargados de verificar, viabilizar y aprobar los proyectos, son algunos de los puntos en contra de la oportuna ejecución de los recursos.

Villarreal, en cambio, se reafirma en que el SGR es “tal vez la innovación más grande del sistema, no solo en Colombia, sino en el mundo. A través de la reforma constitucional se pone en juego el capital político del Gobierno por quitarle a los que más tienen para darle a otros. Ahí radica el riesgo político”.

## Solo para CTI

La mayor novedad del esquema de distribución de regalías para darles cabida a todos los municipios y departamentos del país, lo constituyó, sin duda, la asignación de recursos especiales para promover la ciencia, tecnología e innovación. La grata sorpresa que recibió este sector fue la de pasar de unos exiguos recursos que no alcanzaban ni el 0,5% del producto interno bruto (PIB), a una considerable suma representada en el 10% del monto de las regalías a este sector, con un OCAD que opera a nivel nacional, constituido de manera exclusiva para evaluar y aprobar los proyectos correspondientes al sector.

En este órgano, explica el director operativo del SGR, se da un triángulo de decisión en el que participa la universidad pública y privada, los gobernadores y el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación. Colciencias no tiene voto como tal, pero es la encargada de recibir los proyectos y hacer el estudio a través de un panel de expertos contratados con recursos de regalías. Así se determina si los proyectos pueden llegar al OCAD para su discusión.

<sup>11</sup> Ley 1286 de enero 23 de 2009. Congreso de la República. Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.

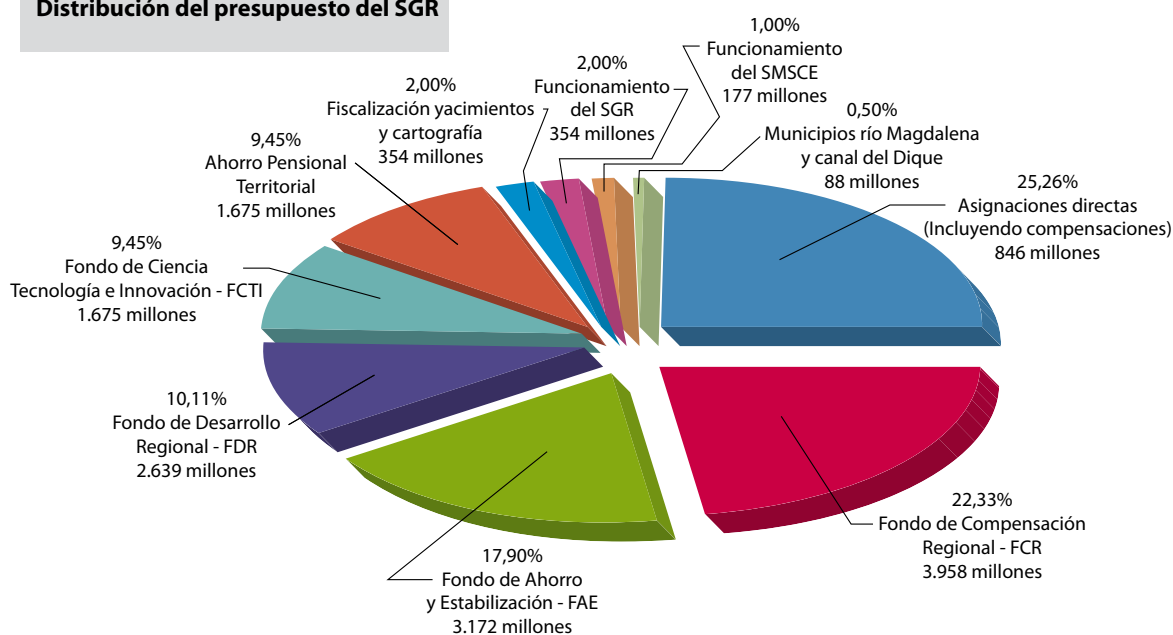
### ¿Cómo será la distribución de los recursos 2013-2014?

El presupuesto del Sistema General de Regalías asignado para 2013 y 2014 es de \$17,7 billones, asignados de la siguiente manera:

Concepto	2013-2014	
	\$ Miles de millones	
<b>Inversión</b>	<b>11.992</b>	
Fondo de Desarrollo Regional – Total	<b>2.639</b>	
Fondo de Desarrollo Regional, monto a compensar asignaciones directas		846
Fondo de Desarrollo Regional, para inversión		1.792
<b>Fondo de Compensación Regional</b>	<b>3.958</b>	
Fondo de Compensación Regional 60%		2.375
Fondo de Compensación Regional > 40%		1.583
<b>Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación</b>	<b>1.675</b>	
Municipios río Magdalena y canal del Dique		<b>88</b>
<b>Ahorro</b>	<b>4.847</b>	
Fondo de Ahorro y Estabilización	<b>3.172</b>	
Fondo Ahorro Pensional Territorial		<b>1.675</b>
<b>Otros</b>	<b>886</b>	
Funcionamiento del SGR		<b>354</b>
Fiscalización, yacimientos y cartografía		<b>354</b>
Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación		<b>177</b>
<b>Total SGR</b>	<b>17.726</b>	

Fuente: Dirección de Presupuesto Público Nacional del MHCP

### Distribución del presupuesto del SGR



Uno de los privilegios del Fondo de CTI, es que tiene plena libertad de inversión en todo tipo de proyectos de formación en investigación e innovación, acuicultura, salud, vivienda, agua, minería, desarrollo empresarial, tecnología y comunicaciones, parques de conocimiento y apropiación social del conocimiento.

Los recursos de dicho fondo tienen destinación exclusiva, es decir, no pueden ser asignados a proyectos de otros fondos que contempla el sistema. Hay una excepción con el de Desarrollo Regional y de Compensación, al cual sí se pueden presentar proyectos con un componente de ciencia, tecnología o innovación.

Sobre los proyectos ya presentados, el vocero del DNP no duda en que tendrán un importante impacto regional y que al ser articulados con los planes regionales contribuirán a disminuir las brechas de conocimiento, a tiempo que se complementarán con otras iniciativas del orden regional y nacional.

## Crece el banco de proyectos

Al mirar rápidamente el banco de proyectos existente, el director operativo del SGR precisa que han surgido iniciativas que quizá estaban represadas por falta de recursos. También señala que una de las debilidades ha sido la falta de capacidad para la presentación cualificada de los proyectos, tal como lo exige el modelo de evaluación, selección y aprobación.

Sin embargo, su reporte es que día tras día se incrementa el banco de proyectos, porque gradualmente aumentan las expectativas por los recursos asignados a este fondo. El año pasado habían sido aprobados más de \$800.000 millones, en tanto que de la vigencia 2013-2014, alrededor de \$400.000 millones. “Estamos analizando cada propuesta. Se debe tener en cuenta que los recursos están distribuidos por departamentos y cada uno tiene un cupo proporcional. Antioquia, por ejemplo, tiene una sobreoferta de proyectos que superan los recursos asignados, por lo cual han tenido que priorizar. No sucede lo mismo con otros departamentos que aún no han presentado nada.

“Lo que se evidencia es que falta aprender a formular los proyectos y determinar cuáles son las necesidades en materia de ciencia y tecnología”, comenta, pero de esta experiencia rescata que se trata de un buen ejercicio de aprendizaje. “Así empieza a generarse una cultura en la formulación de proyectos”. Claro, el DNP sabe también que aparece mucha gente interesada en los recursos, de manera que la instrucción es filtrar muy bien las propuestas.

Desde el punto de vista presupuestal de la Nación, la sensación que deja Villarreal es que el SGR aparece como una panacea para las regiones, porque en la mayoría de ocasiones cuando se mira al Presupuesto General de la Nación ya está comprometido y no hay un peso para nadie. De ahí que cuando aparece el SGR, el funcionario del DNP lo interpreta como un mensaje contundente del Gobierno nacional. Lo que dice es: “pongamos algo capaz de mover el tema de CTI en Colombia”.

Villarreal repasa los proyectos y describe algunos que se convierten en argumento para defender con ahínco el SGR. Uno de ellos es el de cafés especiales en Antioquia. “Este proyecto nos entregará una variedad del grano resistente a distintas plagas, toda vez que recoge el trabajo de investigación realizada por Cenicafé. Es una iniciativa que se retoma y a la que se le asignarán buenos recursos”, asegura.

En la misma línea está una investigación en aguacate *Hass*, a la cual el fondo le ha asignado \$15.000 millones, y un proyecto regional que vincula a los departamentos de Valle del Cauca, Santander y Cesar, sobre dengue. También se han aprobado otras iniciativas de salud en enfermedades como tuberculosis y *leishmaniasis*.

Según Villarreal, la preocupación por formar capital humano también se está atendiendo, pues su registro señala que cada uno de los gobernadores destina parte de las regalías al tema. Al



del Chocó, el sistema le ha aportado \$25.000 millones para formación doctoral. El gobernador de Antioquia prefirió invertir los recursos en maestrías de investigación para docentes de básica y secundaria. En Sucre se firmó un convenio con la Universidad de Sao Paulo, en Brasil, para investigación en Agroindustria.

Se reafirma en que la vinculación de la comunidad científica es notoria, pues los doctores del país son los que están revisando los proyectos. “En el panel, los científicos ‘se dan palo’, discuten si el proyecto va a prosperar o no, o si lo único que quieren es gastarse la plata. [...] Colciencias ha echado mano de lo mejor que tiene el país, pagándole además muy bien, para el cedazo del panel de expertos evaluadores. [...]”, puntualiza Villarreal. El SGR es un modelo que

Distribución de recursos del Fondo de CTI por departamentos, 2012		
Departamento	Valor	%
Antioquia	52.204.768.848	6,6
Atlántico	24.920.010.039	3,2
Bogotá D.C.	19.053.846.342	2,4
Bolívar	47.520.359.297	6,0
Boyacá	30.155.408.363	3,8
Caldas	12.335.357.146	1,6
Caquetá	19.802.888.932	2,5
Cauca	39.649.047.296	5,0
Cesar	30.868.140.598	3,9
Córdoba	54.697.953.575	6,9
Cundinamarca	24.894.718.163	3,1
Chocó	27.815.312.434	3,5
Huila	28.932.626.550	3,7
La Guajira	37.551.226.859	4,8
Magdalena	36.554.867.803	4,6
Meta	15.149.985.778	1,9
Nariño	46.244.810.018	5,9
Norte de Santander	28.486.985.584	3,6
Quindío	5.623.594.687	0,7
Risaralda	11.460.406.180	1,4
Santander	23.227.661.378	2,9
Sucre	33.898.126.100	4,3
Tolima	22.170.433.429	2,8
Valle del Cauca	29.064.066.965	3,7
Arauca	13.000.673.950	1,6
Casanare	14.357.372.126	1,8
Putumayo	15.636.940.753	2,0
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	7.353.617.261	0,9
Amazonas	7.478.572.478	0,9
Guainía	6.212.672.177	0,8
Guaviare	8.997.591.584	1,1
Vaupés	6.313.854.420	0,8
Vichada	8.807.356.385	1,1

Fuente: documento Claves 54

apenas se está implementando, y se espera que poco a poco en el país se vaya generando una cultura con respecto al fondo de CTI.

El funcionario reconoce que se han realizado ajustes en la metodología de trabajo. “Inicialmente había pares evaluadores, pero no resultó dinámico y se replanteó. También se contaba con paneles temáticos para cada proyecto, pero al ver limitada una visión integral, se reformularon para tener un equipo más interdisciplinario. De igual manera, se observó una escasa interacción entre el panel y los evaluadores, lo que conllevó ajustes para garantizar una retroalimentación permanente entre evaluadores y formuladores. Con el nuevo diseño, proyectos que tenían alto potencial pero no estaban bien formulados, se ajustaron para que fueran viables”.

Su balance preliminar es que la cantidad de proyectos y el monto aprobado es uno de los principales logros. Y como una de las grandes críticas es la propagación de pequeños proyectos, pide más tiempo para demostrar que sí hay un impacto significativo en las regiones (ver tabla, página 19).

“Uno ve a muchos desesperados por opinar, pero no por proponer. Si el sistema es torpe, propongan y revisamos cómo hacemos. Si los ejes temáticos no son los apropiados, díganos cuáles son”, dice, respondiendo a las críticas, y lanza un dardo dirigido al escenario académico. “¿Dónde están los grandes proyectos formulados por las universidades?”.

El mensaje que envía se traduce en una invitación: “las metodologías para mejorar la selección de proyectos se pueden revisar. Seguimos expectantes y receptivos a todas las sugerencias”. Sin embargo, muchos investigadores registrados ante Colciencias se preguntan cuál es el mecanismo de selección de pares para evaluar las propuestas que llegan a la Secretaría Técnica.

El vocero del DNP insiste en que el ideal no es centralizar los recursos. “Eso es una torpeza, porque sí tenemos un señor que lidera una región. Aquí hay paneles de gobierno, aquí estamos todos...”.

Defiende con ahínco el sistema y asegura que el modelo apoya al Plan Nacional de Desarrollo, a la competitividad del país, a los tratados de libre comercio. En este punto se detiene para explicar que uno de los lineamientos de proyectos es el de vocaciones. Con miras a la Alianza Pacífico, por ejemplo, considera que para ser competitiva, la región Pacífico tiene que trabajar muy fuerte en CTI. “Son las universidades de la región las que tienen que ir a la Gobernación y



La formación del recurso humano es una de las prioridades en el nuevo SGR.

decir: ‘miren los proyectos que les tengo’, porque se nos viene la alianza”. Lo que el Gobierno espera ver con el SGR es que los centros de investigación y las universidades se vuelquen a las regiones y formulen propuestas. “Ojalá que la pelea fuera entre los proyectos. Ahora, veo muchos *papers* criticando, que el Congreso y el Gobierno no le dio la plata a Colciencias, que los recursos están politizados, pero ¿dónde están los proyectos?”.

En su concepto, el Gobierno nacional debe orientar la inversión, según las expectativas de las regiones. “En una economía como la nuestra, gracias al Gobierno y al Congreso, ingresaron al sector de CTI alrededor de US\$500 millones nuevos, frescos; pero la comunidad no investiga cómo se gastará esta plata, sino que se queda en discusiones”, señala.

En ese panorama, Villarreal califica los recursos aportados a través del SGR como un despertar de CTI en Colombia, porque hay recursos que antes no se tenían. “Lo que se observa es un país aturdido con estos recursos. Unos querrán pelear, esto forma parte del ADN colombiano”.

Frente a posibles propuestas que no respondan a las necesidades reales de las regiones, también acude al soporte que puede brindar la academia. Las universidades en las regiones no pueden esperar que el DNP haga los estudios que requieren los departamentos y municipios. En su opinión, las universidades deben sentarse con los mandatarios locales y ayudarles a encaminar las propuestas de formación en recurso humano. En el caso de Chocó, donde ya aprobaron recursos para doctorados, precisa que el Sistema contempla como condición que los doctores becados deben regresar a su región.

Adicionalmente, aclara que el sistema tiene todas las validaciones posibles por parte de las diferentes instancias de control para la ejecución de recursos. “La gente tiene derecho a saber en qué van sus proyectos de inversión”. Asegura que el SGR es transparente y visible para todos los colombianos, toda vez que muestra en tiempo real lo que está pasando e invita a consultar las páginas web de DNP y Colciencias.

Uno de los aspectos que más destaca es el de innovación empresarial. “Cuando hablamos de CTI nos olvidamos de la I. En el sistema hay un dinamizador de tejido empresarial, investigación y desarrollo. En la política de Gobierno, Bancoldex, por citar un caso, tiene iNNpulsa Colombia (unidad gubernamental que promueve el emprendimiento y la innovación), que viene trabajando con fuerza el tema. Explica que el hecho de que los recursos lleguen a un OCAD no quiere decir que el Gobierno se haya olvidado de la empresa. “La gente escucha en los medios de comunicación que en un OCAD aprobaron proyectos por \$50.000 millones, pero no se les cuenta que este requiere de participación”.

En el renglón de la innovación empresarial hay otro amplio campo de acción de la universidad, dado que desde la empresa la tradición de investigación no existe. De ahí que insiste en que la universidad debe participar con propuestas novedosas en temas tan especializados como biotecnología, agrotecnología y nanotecnología.

Por lo anterior, el mensaje del DNP para la academia es: “ustedes son la universalidad del conocimiento, hoy concentrado en sus edificios. Hay que pensar de manera propositiva, para que esta nueva plata se vuelva realidad, dejando de lado intereses de la universidad como tal, o de la Gobernación, aprendiendo que el hecho de negociar con un gobernador no es perverso, no genera forzosamente un proceso del que van a salir lastimados, por el contrario, se fortalecen. Todo depende de la inteligencia que tengamos para manejar recursos. Los que tienen la capacidad de generar proyectos son los investigadores de la Universidad y eso es lo que se espera de ellos”.

Dado que se trata de una reforma constitucional, el SGR está garantizado recursos a largo plazo, aunque estos dependen de las bonanzas petrolera y minera de Colombia. Las proyecciones de explotación de estos recursos las hace la Agencia Nacional Minera y la de Hidrocarburos, de manera que del comportamiento de estos sectores depende el aumento o disminución de regalías.

El parte del DNP es que el SGR va bien, que los proyectos se están filtrando como debe ser y van a tener el impacto esperado. El vocero de la entidad, no obstante, acepta que el modelo se puede cambiar y que las metodologías para cualificar la selección de proyectos pueden revisarse.

Como en el SGR, cualquier colombiano tiene derecho a presentar un proyecto, desde científicos de la talla de Manuel Elkin Patarroyo, hasta el universitario recién egresado. Lo ideal es que haya tal cantidad de proyectos, que el problema sea su priorización. “Hoy nos faltan proyectos”, dice Villarreal.

## Conclusiones

El Sistema General de Regalías, que retoma el manejo centralizado de los recursos del Estado y que fue creado por el Gobierno para modificar el anterior modelo en el que menos del 10% de los departamentos y de los municipios del país tenían derecho a recibir las regalías de la industria extractiva del país, apenas empieza a rendir sus primeros frutos. Proyectos regionales e iniciativas locales han sido ya evaluados y han recibido los primeros recursos del Ministerio de Hacienda, de manera que el modelo se mantiene en observación.

Las iniciativas aprobadas hasta la fecha tienen contentos a los líderes gubernamentales, especialmente al equipo de Planeación Nacional, que prioriza la transparencia y la equidad en la distribución de recursos. Ellos son los primeros defensores de un sistema que, aun antes de tener los primeros indicadores de comportamiento, tienen una comunidad de críticos pendientes de que no se llegue a una malversación de fondos similar a la que se pretende combatir con la nueva metodología de distribución y asignación de recursos.

La distribución de las regalías a las regiones, de manera equitativa, parece ser uno de los puntos que más respaldo tiene. La reforma constitucional, a través del Acto Legislativo 05 de 2011, dejó en claro que los recursos naturales no son solo de las regiones donde se explotan, sino del Estado como tal. La búsqueda de un modelo que refleje más transparencia en el manejo de los recursos públicos y contribuya a bajar los índices de corrupción está por evaluarse.

El haberle otorgado al sector de ciencia, tecnología e innovación, un aporte exclusivo de 10% del total del nuevo sistema, le proporciona a Colombia un leve ascenso en las inversiones para ciencia y tecnología en el ámbito internacional, si se tiene en cuenta que el país es uno de los que menos recursos le asigna a este sector, por debajo de países como Panamá, Costa Rica, México y Argentina entre otros. Frente a los diez países que según la Unesco (2011) invirtieron entre el 1% y el 3% de su PIB, entre los que figuran Suecia, Japón y Estados Unidos, Colombia registraba apenas 0,14%. Hoy, con los aportes del SGR, el rubro sube a 0,35%.

No obstante el significativo avance en materia de recursos, son muchos los temores de la comunidad científica del país por un modelo de asignación que podría convertirse en un remedio peor que la enfermedad. Tal como lo advierte el exrector de la Universidad Nacional, Moisés Wasserman, el modelo adoptado corrige un poco la distribución —la famosa mermelada para toda la tostada—, sin prevenir el riesgo de “despilfarro”, y en lo que se refiere a ciencia, en lugar de financiar las políticas muy pensadas y elaboradas, lleva a una política implícita, muy diferente, y que no fue el resultado de un nuevo diagnóstico o de un mejor análisis sino de una negociación coyuntural entre el Congreso y el Gobierno”.

En medio de conceptos a favor y en contra, el SGR, con recursos que para los años 2012 a 2014, suman más de \$18 billones, avanza con asignación de recursos que superan los \$9,8 billones y que corresponden a proyectos de casi todas las regiones del país y que van desde formación hasta complejos programas agroindustriales y de salud en los que se espera una inversión transparente y unos impactos importantes a nivel regional, lo que podría brindar indicadores sobre el nuevo esquema de aprovechamiento de los recursos producto de las regalías.

De acuerdo con un reporte entregado por el DNP<sup>12</sup>, con corte a 30 de junio de 2013, el 31% de los proyectos aprobados ya está en ejecución y 13% están en proceso de contratación, en tanto que 56% no ha iniciado dicho proceso.

“Ahora estamos invirtiendo más que antes en capital humano, en infraestructura, en ciencia y tecnología”, dijo el ministro de Minas y Energía, Federico Rengifo, en un comunicado de prensa en el cual dio a conocer la ejecución de recursos del SGR. No obstante esta apreciación, el sabor amargo de reconocidos académicos es que la mermelada regada en toda la tostada no necesariamente conduce a bajar los aberrantes niveles de corrupción en el manejo de las regalías en Colombia.

En lo que atañe directamente a los recursos destinados a CTI, la preocupación es mayor toda vez que el riesgo de que los gobernadores no prioricen con criterio de región y de verdadero crecimiento en investigación y desarrollo tecnológico se mantiene latente en un país que ha tocado fondo en diferentes ocasiones con sonados casos de corrupción en el manejo de los recursos públicos, incluidos los de salud, pensiones y grandes obras de infraestructura.

Basta con leer algunos apartes del más reciente informe de la Contraloría General sobre el manejo de los recursos del SGR, para advertir que el 94% de los proyectos aprobados para los tres años (2012 a 2014) está sin contratar.

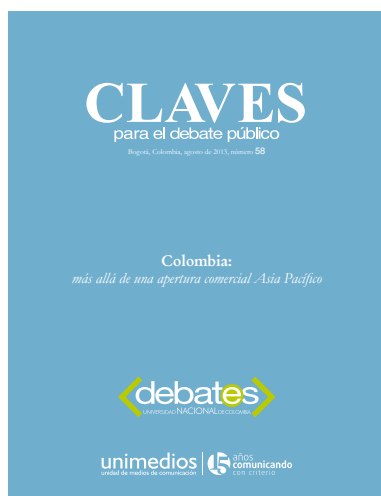
Cambiar la enquistada corrupción parece requerir mucho más que un modelo en que los mecanismos de monitoreo y control apenas empiezan a recorrer su etapa de prueba. Quizás lo que falta ahora, como le ha faltado a la descentralización, según lo advierte el exalcalde Jaime Castro, es “ponerle pueblo al SGR”.

---

<sup>12</sup> Sistema General de Regalías (6 de septiembre de 2013). El 31 por ciento de los proyectos de regalías están en ejecución. Bogotá.



*Claves* puede ser consultado en  
<http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/nc/claves/>



Edición anterior



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

UNIDAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN  
**UNIMEDIOS**  
**CENTRO DE INFORMACIÓN**

Bogotá, Colombia, octubre de 2013, número 59

**Producción**

Unimedios

**Impresión**

Panamericana Formas e Impresos S. A.

ISSN: 1909-9096

Esta es una publicación de la  
Unidad de Medios de Comunicación  
(Unimedios)  
Universidad Nacional de Colombia  
Edificio Uriel Gutiérrez  
Carrera 45 n.º 26-85, of. 531  
PBX: 316 5000, ext. 18109