



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Balance institucional del Sistema General de Regalías desde el marco de análisis narrativo

Yenny Paola Cadena Medina

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de derecho y ciencias políticas, Departamento de ciencia política
Bogotá D.C., Colombia
2018

Balance institucional del Sistema General de Regalías desde el marco de análisis narrativo

Yenny Paola Cadena Medina

Trabajo de investigación en la modalidad de profundización presentado como requisito
parcial para optar al título de:
Magíster en Políticas Públicas

Director:
Magister Julián Camilo Barreto García
Codirector:
Ph.D. Federico Parra Hinojosa

Línea de Investigación:
Política territorial y políticas públicas

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de derecho y ciencias políticas, Departamento de ciencia política
Bogotá D.C., Colombia
2018

*“En todos los asuntos humanos hay esfuerzos,
y hay resultados, y la fortaleza del esfuerzo es
la medida del resultado.”*

James Allen

Agradecimientos

A Dios, por permitirme llegar a este momento tan especial en mi formación profesional y personal, por protegerme durante todo mi camino y darme fuerzas para superar obstáculos y dificultades a lo largo de toda mi vida. Gracias porque hiciste realidad este sueño anhelado.

Agradezco a mi esposo William Alejandro Penagos Pardo, por su amor incondicional, por acompañarme durante todo este arduo camino y compartir alegrías y fracasos con su cariño y comprensión.

Agradezco a mi madre Blanca Myriam Medina, que me ha enseñado a no desfallecer ni rendirme ante nada y siempre perseverar a través de sus sabios consejos. A mi padre Álvaro Cadena, quien me apoya a pesar de nuestra distancia física, siento que estás conmigo siempre y aunque nos faltaron muchas cosas por vivir juntos, sé que este momento hubiera sido tan especial para ti como lo es para mí. A mis hermanas Sonia Cadena y Juliana Pérez, que sin duda alguna en el trayecto de mi vida me han demostrado su amor, corrigiendo mis faltas y celebrando mis triunfos.

A la Universidad Nacional de Colombia, por su formación, por convertirse en mi segundo hogar y el lugar donde se condensaron mis sueños. Gracias por lo aprendido para encarar el futuro y por enseñarme que la educación es la mejor la llave para abrir la puerta dorada de la libertad.

Agradezco al docente de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, director de este documento, Julián Camilo Barreto García, por su dedicación académica para la concreción de este trabajo. Y por último, muy especialmente al docente, codirector y amigo de la Universidad Nacional de Colombia, Federico Parra Hinojosa, por sus aportes académicos para el desarrollo de saberes en política pública y por brindarme la oportunidad de recurrir a su capacidad investigativa, conocimiento, y consejos.

Resumen

El Sistema General de Regalías (SGR), representa una enorme oportunidad de desarrollo para la administración y estabilización de los recursos provenientes de regalías en Colombia, al buscar superar las limitaciones del régimen anterior. Sin embargo, el sistema aún es insuficiente para superar la desigualdad regional, cuando se analizan factores fundamentales como la capacidad institucional con la que deben contar todas las entidades territoriales para participar en los recursos y el impacto regional que deben generar los proyectos de inversión financiados.

Por lo que el objetivo de este trabajo se centrará en analizar el SGR tres años después de su implementación desde un enfoque de análisis narrativo de política pública, entendiendo que el tema se enmarca en la controversia y polarización de las diferentes percepciones de los actores involucrados. El resultado de esta conjugación de fuerzas en oposición busca proponer recomendaciones de política pública entorno al sistema, que se acerquen más al objetivo de cerrar las brechas regionales presentes en Colombia.

Palabras clave:

Capacidad institucional
Desarrollo e integración regional
Descentralización
Desigualdad regional
Política Pública
Proyectos de inversión
Regalías
Sistema General de Regalías

Abstracts

Sistema General de Regalías (SGR) represents an enormous development opportunity for administration and stabilization of budget of bonus from Colombia, seeking to overcome the limitations of the previous systems. However, the system is still insufficient to overcome regional inequality, when analyzed fundamental factors such as the institutional capacity that all the territories must have to participate in the budget and the regional impact of the financed investment projects.

Therefore, the objective of this work will focus on analyzing the SGR from a narrative policy analysis three years after it's implementation, understanding that the issue is framed in the controversy and polarization of the different perceptions of the involved actors. The result of this combination of forces in opposition of the actors, seeks to propose public policy recommendations around the system, which are closer to the objective of the decrease inequality in Colombia.

Keywords:

Institutional capacity
Development and regional integration
Decentralization
Regional inequality
Public politics
Investment projects
Regalías
Sistema General de Regalías

Contenido

Resumen	V
Contenido	VII
Lista de gráficas	IX
Lista de tablas	X
Lista de figuras	XI
Lista de anexos	XI
Lista de abreviaturas	XII
Introducción	1
1. Marco conceptual y metodológico	4
1.1. Marco conceptual	4
1.2. Metodología	8
2. Antecedentes	12
2.1. Brechas económicas y sociales presentes en Colombia	12
2.2. Régimen de regalías	14
3. Contextualización: Hacia la reconstrucción histórica de la narrativa hegemónica	25
3.1. Exposición de motivos del SGR	25
3.2. Marco legal e institucional del SGR	27
3.2.2. Fondos que integran el SGR	30
3.2.3. Órganos que integran el SGR	34
3.3. Política Regional de Sistema General de Regalías	37
3. 4. Resumen: Reconstrucción histórica de la narrativa hegemónica	38
4. Evolución de la Narrativa hegemónica del Sistema General de Regalías a la luz de la revisión de las metas objetivos y resultados de la política.	40
4.1. Principios del SGR	40
4.2. Objetivos del SGR	42

4.3. Resultados del SGR 2012-2015	44
4.3.1. Logros en materia de Equidad Regional	44
4.3.2. Logros en competitividad, desarrollo e integración social	50
4.3.3. Logros alcanzados en ahorro para el futuro.	55
4.3.4. Logros en materia de Buen gobierno: Transparencia, eficiencia y articulación Nación-territorio	56
4.3.5. Logros en Ciencia, Tecnología e Innovación	57
4. 4. Resumen: Evolución de la Narrativa hegemónica del SGR	61
5. Contranarrativa del Sistema General de Regalías	64
5.1. Capacidad institucional de las entidades territoriales	64
5.1.1. Componentes de la Capacidad Institucional en el SGR	66
5.1.2. Ciclo de proyectos en el SGR	72
5.2. Proyectos Regionales	86
5.2.1. Pertinencia de los proyectos y dispersión de los recursos	87
5.2.2. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	91
5. 3. Resumen de la contranarrativa del SGR	94
6. Balance y Metanarrativa del SGR	97
6.1. Balance de política del SGR	97
6.1.1. Influencia de la capacidad institucional en el desarrollo de los objetivos del SGR	97
6.1.2. Proyectos regionales del SGR entorno al cumplimiento de los principios	103
6.2. Metanarrativa del SGR	105
6.3. Conclusiones del Balance político por medio de la metanarrativa	107
7. Recomendaciones de política pública	110
Anexos	113
Bibliografía	129

Lista de gráficas

Gráfico 2- 1: Participación Departamental en las Regalías 1994-2009.	16
Gráfico 2- 2: Principales beneficiarios de regalías directas 1994-2009.	17
Gráfico 2- 3: Porcentaje de irregularidades por departamento 2001-2004.	18
Gráfico 2- 4: Tipología de irregularidades reportadas en aplicación de la Ley de regalías por departamento 2001-2004.	19
Gráfico 2- 5: Porcentaje de irregularidades reportadas en aplicación de la Ley de regalías por departamento 2005-2010.	19
Gráfico 2- 6: Tipología de irregularidades reportadas en aplicación de la Ley de regalías por departamento 2005-2010.	20
Gráfico 4- 1: Tasa de Crecimiento de los ingresos promedio anual 2009-2011 vs 2012 Valores constantes de 2012.	45
Gráfico 4- 2: Proporción de regalías manejadas por municipios y departamentos entre el año 2000 al 2016.	50
Gráfico 4- 3: Número de proyectos según cobertura municipal.	51
Gráfico 4- 4: Número de proyectos según número de departamentos cubiertos.	52
Gráfico 4- 5: Recursos de ahorros y desahorros del FAEP versus el FAE.	55
Gráfico 4- 6: Balance Aprobación FCTel por Región. Número de Proyectos.	58
Gráfico 5- 1: Estado de proyectos sin inicio de ejecución 2012-2014.	81
Gráfico 5- 2: Porcentaje de proyectos sin iniciar ejecución en CTel, por departamentos	85
Gráfico 5- 3: Distribución de los recursos de ciencia, tecnología e innovación del SGR del 2012-2015.	91

Lista de tablas

Tabla 1- 1: Mapa de actores. Balance institucional del Sistema General de Regalías desde el marco de análisis narrativo	8
Tabla 2- 1: Aplicación de medida de suspensión preventiva de giros	22
Tabla 3- 1: Reasignación de regalías directas SGR.	30
Tabla 3- 2: Órganos que integran el SGR.	34
Tabla 4- 1: Comportamiento de los departamentos por proyectos del SGR.	46
Tabla 4- 2: Proyectos relevantes financiados con SGR.	52
Tabla 4- 3: Proyectos interdepartamentales en el FCTI.	59
Tabla 5- 1: Actos administrativos del SGR 2011 a 2015	67
Tabla 5- 2: Resultado Fiscal del SGR Total 2012-2014.	82
Tabla 5- 3: Departamentos según índice de capital humano y capacidades de investigación	83
Tabla 5- 4: Proyectos Regionales- Fondo de Desarrollo Regional 2012-2014.	88
Tabla 5- 5: Proyectos Regionales- Fondo de Ciencia y Tecnología 2012-2014.	94

Lista de figuras

Figura 1- 1: Mapa de actores. Balance institucional del Sistema General de Regalías desde el marco de análisis narrativo	10
Figura 3- 1: Distribución Sistema General de Regalías	28
Figura 4- 1: Regalías totales por departamento 2002-2011 vrs 2012-2020.	49
Figura 4- 2: Ranking de inversiones por sector con SGR.	54

Lista de anexos

Anexos A: Ejercicios de Planeación Subregional. Iniciativas representativas de Subregionales con SGR.	113
Anexos B: Proyectos representativos aprobados con el FCTel.	119
Anexos C: Proyectos interdepartamentales en el FCTel.	127

Lista de abreviaturas

Asignaciones Término

<i>AD</i>	Asignaciones Directas
<i>ANH</i>	Agencia Nacional de Hidrocarburos
<i>CGR</i>	Contraloría General de la República
<i>CodeCTI</i>	Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación
<i>Colciencias</i>	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
<i>CTel</i>	Ciencia Tecnología e Innovación
<i>DANE</i>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<i>DNP</i>	Departamento Nacional de Planeación
<i>ELN</i>	Ejército de Liberación Nacional
<i>FAE</i>	Fondo de Ahorro y Estabilización
<i>FAEP</i>	Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera
<i>FCR</i>	Fondo de Compensación Regional
<i>FCTel</i>	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
<i>FDR</i>	Fondo de Desarrollo Regional
<i>FONPET</i>	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
<i>GCSGR</i>	Gestión de Cuentas del Sistema General de Regalías
<i>IAD</i>	Análisis de Desarrollo Institucional
<i>MEN</i>	Ministerio de Educación Nacional
<i>MGA</i>	Metodología General Ajustada
<i>NBI</i>	Necesidades Básicas insatisfechas
<i>PEDCTI</i>	Planes Estratégicos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación
<i>PIB</i>	Producto Interno Bruto Nacional
<i>RNNR</i>	Recursos Naturales No Renovables
<i>SGR</i>	Sistema General de Regalías
<i>SMSCE</i>	Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación
<i>SPGR</i>	Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías
<i>SUIFP</i>	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas

Introducción

El presente documento estudia el Sistema General de Regalías (SGR), el cual es un esquema de coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales de Colombia aprobado en el año 2011¹ para implementarse en el año 2012, a través del cual se determinan los fines, objetivos, la distribución, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables². Además, se precisan las condiciones de participación de sus beneficiarios para garantizar el manejo responsable y eficiente de los recursos.

Con este sistema las dinámicas de acción estatal se reformularon para buscar un efectivo desarrollo económico y social, con principios de equidad entre las entidades territoriales productoras y/o afectadas por el transporte de los recursos y aquellas que no recibían recursos con del régimen de regalías³; debido a que con este la distribución de las regalías presentó graves inconvenientes de concentración de recursos en pocos territorios, como lo afirmó Bonet & Urrego (2014):

La distribución de las regalías estaba altamente concentrada en pocos territorios: siete departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander) concentraron el 70% de los recursos asignados en el periodo 2002 – 2011. Esta distribución era considerada más inequitativa si se estima que en estos territorios habitaban aproximadamente el 14% de la población del país. La situación puede verse más severa al observar que Casanare y Meta, donde reside el 2,7% de los colombianos, recibieron el 34% de las regalías. (p. 1)

¹Por medio del Acto legislativo 05 de 2011, 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. Y reglamentado por la Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del SGR.

²Dentro de los recursos naturales no renovables se encuentran: el petróleo, el carbón, el níquel, la sal, los metales preciosos, las calizas, yesos, arcillas, gravas y otros minerales metálicos y no metálicos.

³Con el régimen de regalías los recursos se distribuían de manera directa entre municipios y departamentos en los que existía exploración o explotación de recursos naturales no renovables (80%) y el Fondo Nacional de Regalías FNR (20%), como mecanismo de redistribución. (Ley 141 de 1994).

El SGR buscó superar estas dificultades e inequidades en el territorio con la ampliación de la participación de las entidades territoriales de los recursos de regalías, y financiando nuevos sectores⁴ para potencializar la capacidad institucional, mediante proyectos de impacto regional. Con el SGR se abrió paso a un espacio de trabajo y cooperación armónico entre los entes territoriales en Colombia, para la planificación y gestión de la inversión de forma transparente, eficiente, sostenible y sustentable, que permita mejorar la calidad de vida en toda la población.

Pero, esta reformulación respondió a la vez al auge de la producción minera experimentada en Colombia en la última década⁵, con la cual se aumentaron los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables, convirtiendo a las regalías en una importante fuente de financiación de proyectos para las entidades territoriales y llevando al Gobierno Nacional a repensar un esquema de distribución de regalías.

Es así como en este contexto, cobra especial relevancia el estudio del SGR, al representar una enorme oportunidad de desarrollo para la administración pública estatal y la estabilización de los recursos de regalías, que supere las limitaciones del Régimen de Regalías y aproveche las ventajas económicas que conlleva el crecimiento en la producción minera en Colombia.

Para estudiar el SGR es necesario analizar los factores fundamentales que garantizan que la implementación de esta política pública⁶ cumpla con sus objetivos y sea suficiente para superar la desigualdad regional en Colombia. Dentro de estos factores encontramos la capacidad institucional desde una perspectiva administrativa y política con la que deben contar todas las entidades territoriales para participar en los recursos y el impacto regional que deben generar los proyectos de inversión financiados con estos recursos.

⁴Como es el caso del nuevo fondo dirigido a la financiación de programas o proyectos regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) al que se destina por mandato constitucional el 10% de los recursos que el Estado colombiano recibe por la explotación de los recursos naturales no renovables (Acto legislativo 05 de 2011).

⁵Uno de los cambios importantes que ha experimentado Colombia en la última década es el crecimiento de la producción minera. El comportamiento de la producción de petróleo y carbón indican la dimensión que ha adquirido este sector dentro de la economía colombiana, pues estas industrias duplicaron su producción entre 2002 y 2012. En efecto, durante este período, el país pasó de producir aproximadamente 500 mil barriles a 950 mil barriles de petróleo por día, mientras que la producción de carbón se incrementó de unos 40 millones de toneladas a cerca de 90 millones de toneladas por año. Esta expansión ha tenido un impacto significativo en las regalías que paga el sector minero al país, las cuales pasaron de representar el 0,6% del PIB en 2002 al 1,66% en 2012. (Bonet & Urrego, 2014, p. 1)

⁶Una política pública es definida como: “un conjunto conformado por uno a varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. (Roth, 2014, p. 38)

En este sentido, el presente documento tiene por objetivo general analizar el SGR desde una perspectiva de construcción social como una teoría de política pública basada en la argumentación y el discurso, para evidenciar como se articulan los intereses políticos en el reparto de los recursos provenientes del sistema. Por lo que los objetivos específicos del documento, partiendo del desarrollo de los pasos del análisis literario de política pública expuesto por Roe (1994) son: primero se identificará la narrativa hegemónica, segundo se identificará la contranarrativa, tercero se planteará una metanarrativa y por último, se realizarán recomendaciones de política.

Así, dentro del contenido del presente documento inicialmente se contextualizará la problemática del SGR, examinando los antecedentes del sistema, y la de la desigualdad regional presente en Colombia Posteriormente siendo consecuentes con el marco de análisis, se reconstruirá una narrativa hegemónica en torno al SGR, compuesta por la comprensión imperante del SGR, su exposición de motivos y funcionamiento, ello se evidenciará a través del marco normativo e institucional, las metas, objetivos y resultados del SGR; en ellos se materializa la política pública, constituyen todos aquellos actos, lenguajes, y símbolos mediante los cuales se puede leer políticamente la realidad, y son portadores de significado de la narrativa hegemónica.

Seguidamente, se identificarán relatos alternativos que no se acogen a la narrativa hegemónica, materializados en evaluaciones, informes, estudios y opiniones de comunidades interpretativas identificadas como productoras de contranarrativas, que para este caso de estudio corresponden a algunas organizaciones públicas, privadas, la comunidad académica y algunas comunidades indígenas. Finalmente, se realizará un balance del SGR producto del análisis y contraste de narrativas, y de él emergerán reflexiones que bien pueden asimilarse a una metanarrativa, para plantear recomendaciones de política pública entorno al sistema.

Este análisis y contenido plantea la hipótesis central de este documento: **El SGR aún es insuficiente para superar las desigualdades regionales y sociales en Colombia, por lo que se requiere fortalecer un sistema de coordinación y cooperación política y económica entre los distintos actores vinculados, para potencializar la capacidad institucional de las entidades y el impacto regional de los recursos asignados.**

1. Marco conceptual y metodológico

1.1. Marco conceptual

El modelo de análisis tradicional enmarcado en el ciclo de las políticas, muchas veces no responde a las necesidades de análisis de una política pública en un contexto complejo y dinámico como en el que se ve inmerso el actual SGR en Colombia, al basarse únicamente en una búsqueda de datos objetivos a partir de experiencias empíricas. Por lo que resulta de gran interés hacer un análisis con ayuda de una propuesta alternativa que permita aplicar métodos de investigación basados en la argumentación, que superen las limitaciones de una investigación científica tradicional y adopte posturas posempíricas, bajo la siguiente perspectiva crítica e interpretativa de Roth (2014):

Esta postura considera que el análisis tradicional de políticas se ha desviado de su misión democratizadora y ha fracasado en su objetivo científico de descubrir evidencias útiles para una toma de decisión más acertada. Para remediar esto, intenta, desde una perspectiva crítica e interpretativa, incorporar la epistemología constructivista, o más precisamente, del constructivismo social, dando así importancia a los contextos, los saberes locales y a los argumentos de la ciudadanía. (p. 110)

Partiendo de esta perspectiva crítica e interpretativa que abre paso a la construcción social del conocimiento frente a un proceso político se da un giro argumentativo en el análisis de la política pública, como lo ha trabajado Frank Fischer (2003, citado por Cerón & Camacho. 2010. p. 256) con su enfoque discursivo y deliberativo, al criticar y reformular los análisis empíricos con la teoría crítica, el análisis del discurso y las prácticas deliberativas en las políticas públicas:

(...) la necesidad de promover un cambio de corte posempíricista al análisis presentando los elementos necesarios para entender la construcción discursiva de la realidad a través del lenguaje y el discurso, así como para entender el análisis de la política pública a partir de los distintos discursos y su significado social en las múltiples realidades. Visto desde la perspectiva enunciada por Fischer, sin un enfoque de carácter discursivo, la comprensión de los sistemas sociales sería

prácticamente imposible: el discurso da coherencia al proceso de la política pública. (Fischer citado por Cerón & Camacho. 2010. p. 256)

Bajo esta perspectiva de construcción social de una teoría de la política pública que se base en la argumentación y el discurso, se abre paso para entender la realidad a partir de múltiples formas de entendimiento y percepción. Es así como un proceso de análisis del SGR se puede entender bajo múltiples significaciones e interpretaciones a partir del reconocimiento de la multiplicidad de actores que se configuran e interrelacionan en la política, dentro de una perspectiva posempírica basada en construcciones argumentativas, como lo es el análisis narrativo.

Este marco de análisis narrativo propuesto inicialmente por Emery Roe (1994) para estudiar las controversias en los relatos de políticas públicas, lo contextualiza Roth (2008) al plantear la utilidad de una perspectiva de teorías literarias para el análisis de las políticas públicas que se basa en construcciones discursivas, a partir de narraciones o relatos:

Estas teorías maximizan el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos, y minimizan el papel de los intereses o de la racionalidad en la formación de las políticas públicas. De modo que estos análisis tienden a subrayar la dimensión particular, casi artística, que existe en la construcción y proceso de las políticas públicas, recalcando el papel importante desempeñado por la comunicación retórica. (Roth. 2008)

De este modo, Roe (1994) demostró que las teorías narrativas son realmente útiles en el análisis de problemáticas de la política pública, y con una visión constructivista y empírica, le dio gran mérito a las ideas, al discurso y a todos los factores cognitivos vinculados a la política. Esta teoría no se centró en el análisis de la racionalidad, las relaciones de poder y los intereses de los actores vinculados, sino por el contrario presentó una teoría innovadora que resuelve la realidad y las cuestiones de política pública extremadamente difíciles de una forma particular, dando mayor importancia a los relatos políticos, como se plantea en el objetivo del análisis:

El objetivo es doble: en primer lugar, para subrayar el importante y necesario papel que las narrativas políticas tienen en las políticas públicas en todas partes y, en segundo lugar, para establecer la utilidad de los enfoques analíticos narrativos que le permiten a uno formular problemas de políticas cada vez más insuperables en formas que a continuación, hacen más susceptibles a los enfoques analíticos de política convencional de la microeconomía, estadística, teoría de la organización, el derecho y la práctica de la gestión pública. (Roe, 1994, p. 1)

Así, en casos de incertidumbre extrema, complejidad y polarización⁷, en los que se evidencia la ausencia de conocimiento y de pruebas científicas, a causa de la controversia y polarización en las percepciones de la realidad de los diferentes actores, es que se hace útil emplear un análisis narrativo como estrategia de conjugación de fuerzas en oposición.

Por lo anterior, el enfoque de análisis literario de política pública resulta ser el más apropiado para estudiar el SGR, debido a que el modelo de análisis tradicional del ciclo de las políticas no responde a las necesidades de análisis de una política pública en un contexto complejo y dinámico. En este contexto se encuentra el SGR en Colombia, el cual no puede ser analizado únicamente a partir de experiencias empíricas que afirman que cualquier tipo de conocimiento procede únicamente de la experiencia, sino por el contrario, el SGR debe ser analizado con ayuda de una propuesta alternativa que aplique métodos de investigación basados en la argumentación y la construcción social, para abrir espacio a los contextos, los saberes locales y los argumentos de la ciudadanía en la comprensión de la política pública, como lo es la postura posempíricista.

Bajo esta perspectiva de construcción social como una teoría de política pública basada en la argumentación y el discurso, se abre paso la comprensión de la realidad a partir de múltiples formas de entendimiento y percepción. Es así como un proceso de análisis del SGR se puede entender bajo múltiples significaciones e interpretaciones a partir del reconocimiento de la multiplicidad de actores que se configuran e interrelacionan en la política. Según Roe (1994), “el análisis narrativo de políticas se aplica a la teoría literaria contemporánea a cuestiones de política pública extremadamente difíciles” (p. 1), por lo que la incertidumbre, la complejidad y la polarización en ese contexto deben ser valorados. Esta teoría no se centra en el análisis de la racionalidad, las relaciones de poder y los intereses de los actores vinculados, sino que presenta una teoría que resuelve la realidad de una forma particular.

Este análisis servirá para comprender las implicaciones, reducir la controversia y proponer recomendaciones de política, debido a que el sistema presenta múltiples controversias basadas en historias y narrativas hegemónicas que difícilmente son consensuadas y que raramente son usadas para describir y analizar los problemas políticos. De esta forma, se trabajará por medio de la identificación de las historias de actores que pudieran estar directa o indirectamente relacionados con el sistema.

⁷ Los científicos sociales suelen distinguir la incertidumbre del riesgo y la ignorancia, pero para la mayoría de los analistas los tres se funden en la falta de conocimiento sobre lo que importa del análisis. Lo que importa, por otra parte, es a menudo la complejidad de cuestiones o polarización. Para muchos analistas, la complejidad es la complejidad interna de emisión y / o de su interdependencia con otras cuestiones de política, mientras que la polarización se cristaliza como la concentración de grupos alrededor de los extremos en el tema. (Roe, 1994, p. 2)

Esta propuesta de Roe consta de cuatro pasos. El primero identifica las principales historias o relatos dominantes en relación con la controversia, denominadas narrativas hegemónicas, estas dominan el tema en cuestión, y a menudo se resisten al cambio o modificación, incluso en presencia de contradecir los datos empíricos, porque aseguran y estabilizan el sentido de la controversia para la toma de decisiones frente a una alta incertidumbre, complejidad y polarización (Roe, 1994, p. 2). Así, para el primer paso se tomarán las historias comúnmente usadas en la descripción y análisis del SGR de forma hegemónica.

El segundo paso consiste en identificar relatos alternativos que no se acogen a la definición o que luchan en contra de la línea de la narrativa hegemónica de la política, estos son denominados contranarrativas, que para este caso de estudio estará definido por todas aquellas historias que se oponen a la narrativa hegemónica del SGR. Lo que se trata es de “identificar esos otros relatos en la edición que no se ajustan a la definición de la historia o que son contrarios a los conceptos de política controversiales dominantes” (Roe, 1994, p. 2).

El tercer paso consiste en comparar las dos narraciones: la narrativa hegemónica y la contranarrativa, para generar una metanarrativa que represente una “posible” salida a la controversia; una narrativa diferente, una luz ante la incertidumbre, la complejidad y polarización en relación con el SGR. Esta metanarrativa⁸ suscribe y estabiliza los supuestos para la toma de decisión ante valores e intereses opuestos y totalmente divididos, en los cuales es difícil alcanzar consenso o un terreno común, por lo que esta nueva narrativa es flexible a la intervención política, aunque sea temporal.

El último paso consiste en que una vez generada la metanarrativa, se realice una propuesta o recomendación para la toma de decisiones, que puede tener alcance de replanteamiento del problema de política para hacerlo más ameno y flexible en la redefinición del mismo, como lo plantea Roe (1994): “las teorías de la narrativa son excepcionalmente útiles, no sólo en el análisis de las cuestiones difíciles de política, sino también en extraer sus implicaciones y recomendaciones de decisiones políticas” (p. 2).

⁸ Sin embargo, es importante aclarar que “no hay garantías de que una controversia tendrá una metanarrativa, o que vaya a ser sólo una metanarrativa y que siempre va a ser relevante para la política”. (Roe, 1994, p. 4),

1.2. Metodología

Siguiendo las orientaciones del análisis literario o narrativo de política propuesto por Roe, se acoge la noción de “portadores de política”, entendidos como aquellas herramientas que le otorgan un sentido y contenido a una política transmitiendo su significado. En este orden de ideas se identificaron como “portadores de la narrativa hegemónica” los siguientes:

Leyes, Decretos, Resoluciones, Planes Programas, Proyectos, la voz de actores hegemónicos manifestada en artículos de prensa escrita y audiovisual, etc. En estos portadores se realizó una lectura, descripción, identificación y extracción de las narrativas preponderantes en clave de postulados sobre el SGR.

La elaboración de este esquema de narrativas que componen la versión hegemónica del SGR como política, sirvió para profundizar en la elaboración de un mapa de actores, en el cual se logran identificar claramente quienes tenían otras versiones contrarias a, o no representadas en la narrativa hegemónica de SGR, como se muestra a continuación:

Tabla 1- 1: Mapa de actores. Balance institucional del Sistema General de Regalías desde el marco de análisis narrativo

Grupo de actores	Actor	Rol en la Política Pública	Relación Predominante	Jerarquización de su poder
	Congreso de la República de Colombia	Realizar reformas a la Constitución Política mediante “Actos Legislativos” y leyes reglamentarias.	A favor	Alta
Gubernamentales	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del SGR con los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades territoriales. Entidad responsable del SMSE SGR. Cabeza del OCAD. Viabiliza proyectos del OCAD provenientes de recursos SGR.	A favor	Alta
	Banco de República de Colombia	Proyecta la inflación, tasa de cambio y demás indicadores macroeconómicos de la transacción hidrocarburos- minería dólar.	A favor	Media

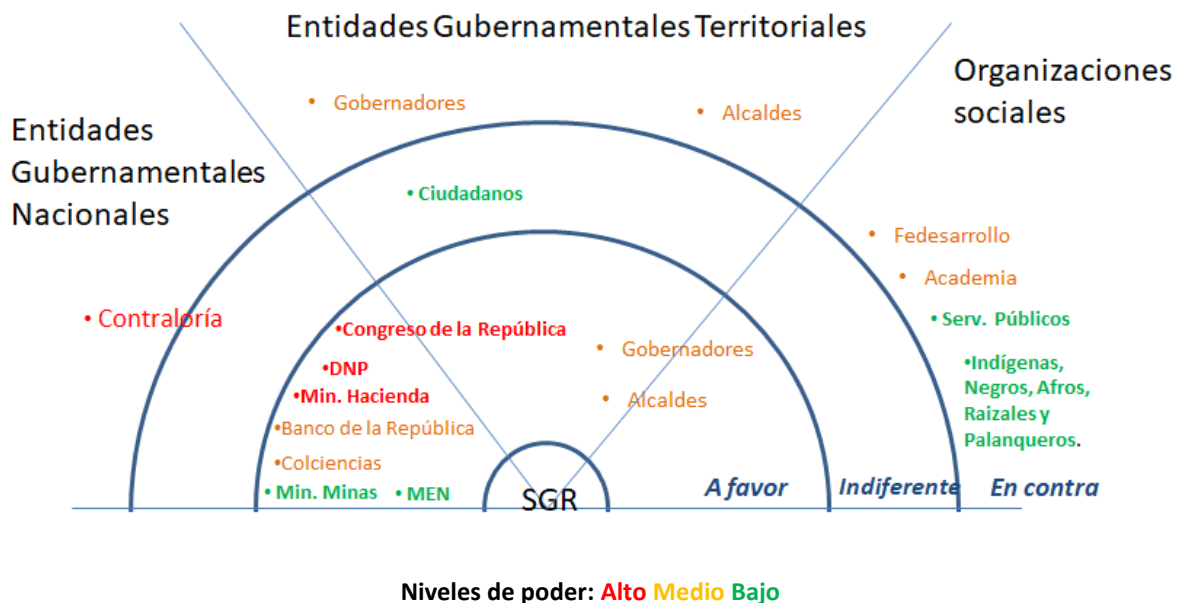
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Coordinar y definir políticas, estrategias y objetivos que propendan por la armonización de las estadísticas de finanzas públicas. Proyecta el presupuesto de ingresos por concepto de SGR. Presenta el proyecto de ley bianual de SGR.	A favor	Alta
	Ministerio de Educación	Asesorar, impulsar y coordinar a todas las entidades territoriales en temas relacionados con educación.	A favor	Baja
	Ministerio de Minas y Energía	Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de minerales, hidrocarburos y biocombustibles. Calcula los volúmenes de material extraído.	A favor	Baja
	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias)	Adoptar, de acuerdo con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, políticas nacionales para el desarrollo científico, tecnológico y para la innovación	A favor	Media
	Contraloría General de la República.	Control y la vigilancia de la gestión fiscal con enfoque preventivo en el marco de la Constitución y la Ley.	En contra	Alta
	Miembros Órganos colegiados de administración y decisión (OCAD): Gobernadores y Alcaldes.	Evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos los proyectos del SGR.	En contra/ favor *	A Media
	Servidores públicos territoriales.	Ejercer la función pública conferida en virtud a Constitución y la Ley.	En contra	Baja
No Gubernamentales	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO)	Contribuir al diseño, seguimiento y mejoramiento de las políticas públicas. Fomenta, directa o indirectamente, el desarrollo económico y social del país.	En contra	Media
Comunidad Académica	Docentes y Directivos.	Contribuir a la discusión en una visión y horizonte más amplio de análisis, especialmente en relación con CTel.	En contra	Media
Comunidad Minoritaria	Indígenas, Negros, Afros, Raizales y Palanqueros.	Contribuir a la discusión a partir del reconocimiento de sus tradiciones y saberes propios.	En contra	Baja

Comunidad en general	Ciudadanía	Contribuir a la discusión en las distintas etapas de la política pública por medio de mecanismos de participación ciudadana.	Indiferente	Baja
----------------------	------------	--	-------------	------

*En este Grupo de actores se identifican algunos que están a favor de la narrativa hegemónica de la política y otros que están en contra.

Este cuadro de actores, se puede representar gráficamente como se muestra en la Figura 1-1, evidenciando los distintos niveles de poder (alto, medio, bajo), en el cual dentro de mayor sea el nivel, mayor es el nivel de influencia en las decisiones públicas ya sean a favor, en contra o de forma indiferente. Adicionalmente, en la figura se evidencian los actores analizados en el presente documento, clasificados en: entidades gubernamentales nacionales, territoriales y organizaciones sociales.

Figura 1- 1: Mapa de actores. Balance institucional del Sistema General de Regalías desde el marco de análisis narrativo



Este mapeo de actores y argumentos permitió identificar como actores propios de la contranarrativa a: entidades gubernamentales como la Contraloría General de la República, y miembros de los Órganos colegiados de administración y decisión (Gobernadores y Alcaldes); entidades no gubernamentales como la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo); a miembros de la comunidad académica (docentes y directivos); y a la comunidad minoritaria representada en población

Indígenas, Negros, Afros, Raizales y Palanqueros. Siendo sus portadores de política los siguientes:

Informes, estudios, publicaciones, debates en diferentes áreas de la política pública, entrevistas, artículos de prensa escrita y audiovisual, etc. En estos portadores se realizó una lectura, descripción, identificación y extracción de las contranarrativas preponderantes en clave de postulados sobre el SGR. Finalmente, el análisis y contraste argumental se consideró como un “Balance de política” siendo los análisis conclusivos una suerte de meta narrativa.

2. Antecedentes

2.1. Brechas económicas y sociales presentes en Colombia

La realidad económica y social colombiana se caracteriza por desigualdades entre las regiones del país. Mauricio Cárdenas (2011) Ministro de Hacienda y Crédito Público, en el artículo del periódico el tiempo "*Desigualdades regionales*" afirmó:

En el 2005, el ingreso por habitante en el departamento más rico fue 7,5 veces mayor que el del departamento más pobre. En Estados Unidos, por ejemplo, la brecha entre el estado más rico y el más pobre es de solo 1,5 veces. En España, cuyas tensiones regionales son bien conocidas, la diferencia entre la región más rica (Madrid) y la más pobre (Extremadura) es de 1,7 veces, (...) no deja de sorprender en las estadísticas colombianas desde 1990 que Arauca (hasta 1994) y Casanare (desde 1995) han sido los departamentos más ricos. El último lugar lo han ocupado Amazonas, Chocó (9 años), Putumayo (4 años) y Vichada. Esto es como vivir entre la República Checa y Burundi al mismo tiempo.

Estas desigualdades son evidentes a nivel económico y social, dado a que se frena el crecimiento económico y no permite que se potencialicen las capacidades institucionales de las regiones. Adicionalmente, la presencia de regiones rezagadas con escalas de vida muy inferiores en comparación con las demás deslegitiman las acciones del Estado.

Las desigualdades a nivel económico se hacen evidentes por las altas concentraciones del Producto Interno Bruto Nacional (PIB) en determinados departamentos en Colombia, según información reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2010) para el año 2005, el 67% del PIB colombiano se concentraba en 6 departamentos: (26,5%) en Bogotá, (14,1%) en Antioquia, (10,4%) en Valle, (6,8%) en Santander, (5,1%) en Cundinamarca, y (4,1) en Atlántico. Pero, la población de estos departamentos no representa más del 46% del total de los habitantes del país.

Adicionalmente si comparamos el PIB y la población de años posteriores, se puede evidenciar que las concentraciones en los mismos departamentos son persistentes. De acuerdo con la última información del valor agregado departamental presentada manera provisional para el año 2014, el PIB colombiano se concentra en:

Bogotá, D.C. es la economía con mayor participación en el PIB nacional con 24,8% en el 2014, seguida de Antioquia (13,4%), Valle del Cauca (9,3%), Santander (8,1%), Cundinamarca (5,1%) y Meta (4,9%). Estas 6 economías concentran el 65,5% del agregado nacional, mientras que para el año 2013 estas economías concentraron el 65,2%.(DNP, 2016)

Estas desigualdades también son evidentes al observar el PIB per cápita nacional el cual representó \$15.893.361 en el año 2014 en comparación con algunos departamentos como Casanare que registró el mayor PIB per cápita con \$43.310.425, seguido de los departamentos del Meta y Santander con \$39.011.868 y \$29.756.872 respectivamente. (DNP, 2016).

Pero estas altas concentraciones del PIB per cápita generalmente se relacionan con las actividades económicas desarrolladas en algunos departamentos, como es el caso de Casanare y Meta, según los cuales el DNP (2016) afirma que el mayor valor de producción se generó por la actividad de extracción del petróleo. Situación similar en relación con la actividad económica de Santander relacionada con obras civiles, extracción de petróleo, e industria manufacturera.

Por otra parte, las desigualdades a nivel social se hacen evidentes por medio del análisis del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), como se evidencia con la información reportada en el *Censo General 2005*, según la cual existen grandes desigualdades sociales entre regiones:

(...) de las 33 entidades territoriales definidas, 20 tienen un indicador de NBI superior al 110% de su equivalente nacional. También se encuentra que gran parte de los departamentos de la periferia muestran una pobreza relativa mayor. En 14 de ellos se observan indicadores que son más del 150% del NBI nacional. (...) Otra característica importante de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas es que los territorios que demuestran altos niveles de PIB per cápita, Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca, registran indicadores relativamente bajos de NBI. Nuevamente Bogotá, con un NBI que es el 35% del nacional, es la entidad territorial con una mejor situación.(Centro de Estudios Económicos Regionales, 2007)

Estos datos muestran que Colombia es un país con enormes desigualdades en los niveles de ingreso y riqueza de sus regiones, y que esta condición persiste a través de los años, por lo que es necesario replantear políticas a nivel nacional que redistribuyan los ingresos percibidos por las regiones para evitar la tendencia al aumento de las brechas

económicas y sociales. Es aquí donde se presenta la gran oportunidad que tienen los recursos provenientes de regalías, al representar una fuente importante de recursos para las regiones que logre minimizar las desigualdades presentes en Colombia.

2.2. Régimen de regalías

Hasta el 31 de diciembre de 2011 el artículo 360 de la Constitución Política (Const.,1991) indicaba que “Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones” y el artículo 361 planteaba que “Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley”.

En este mismo sentido, a nivel jurisprudencial para ratificar la decisión del gobierno y hacer claridad sobre la naturaleza y alcance de las regalías, se dictó las Sentencia C-567 de 1995 (C. Const., 2003) y la Sentencia C-938 de 2003 (C. Const., 1995), por medio de la primera la Corte sostuvo que el Estado es la entidad titular del derecho a las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y que aquellas son parte del patrimonio del Estado como único propietario del subsuelo. De modo que, el constituyente dio plenos poderes al legislador para regular las regalías, no como derechos adquiridos, ni como bienes o rentas de las entidades territoriales, sino como derechos de participación económica en una actividad que se refiere a bienes propiedad del Estado. Por medio de la segunda sentencia la Corte precisó que las regalías son un privilegio, prerrogativa, preeminencia o facultad privativa del soberano; jurídicamente, una contraprestación económica que percibe el Estado y que está a cargo de las personas a las que se otorga el derecho a explorar y/o explotar recursos naturales no renovables. Como el subsuelo es del Estado, y no de la Nación, por la explotación del subsuelo se generan regalías a favor del Estado. Así, señala que, según la Corte, las regalías tienen dos destinaciones: la Nación y las entidades territoriales que tienen derecho a participar de estos recursos, legitimando el manejo, y por lo tanto la distribución y ejecución de los mismos.

De esta forma, la distribución de las regalías se realizaba atendiendo a la clasificación de regalías directas e indirectas. Las primeras referidas a los recursos que recibían directamente las entidades territoriales productoras y/o afectadas por el transporte de los recursos para cubrir las necesidades básicas de la población de las entidades territoriales receptoras, por esto estaban direccionadas principalmente a financiar proyectos que permitieran aumentar las coberturas de los servicios de educación básica, salud, agua potable y alcantarillado y a disminuir el índice de mortalidad infantil, estas representaban el 80%. Por otra parte, las regalías indirectas provenientes del Fondo Nacional de Regalías representaban el 20% del total de los recursos, los cuales eran destinados exclusivamente a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y a financiar

proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

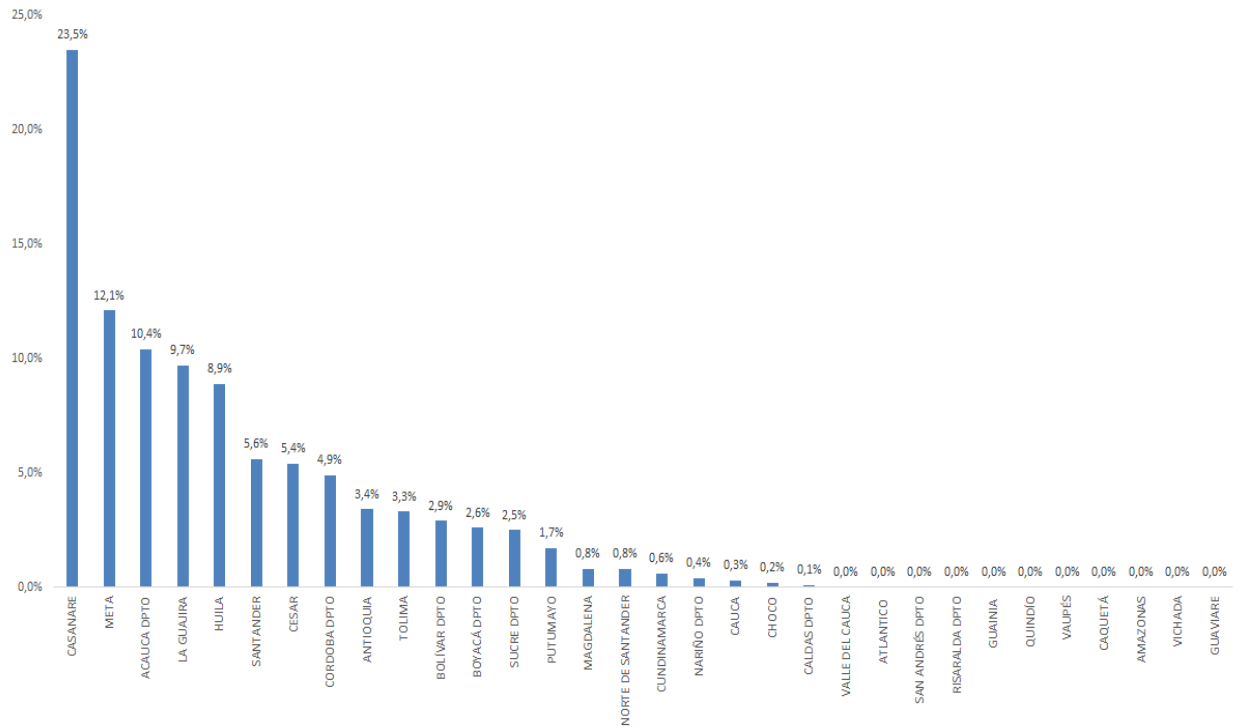
Adicionalmente, existía el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) con el cual se ahorraban recursos generados por petróleo y gas, centrándose en atender las necesidades del año 1995 para estabilizar los ingresos provenientes de las explotaciones en los campos de Cusiana, Cupiagua en Casanare, y de Caño Limón en Arauca.

Bajo esta distribución, los recursos de regalías directas e indirectas se concentraban en departamentos y municipios productores, como lo argumentaba Echeverry, Alonso, y García (2011) en el documento *“Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías”* del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde se analizó la distribución de los recursos de regalías de los años 1994 a 2009:

Es importante precisar, que de las 790⁹ entidades beneficiarias de recursos de regalías directas, 17 departamentos y 60 municipios perciben el 95% de las mismas. Esta concentración se deriva del criterio de asignación de las regalías ligado a la producción. Como resultado de la situación descrita, los principales beneficiarios de estos recursos han sido los departamentos y municipios receptores por explotación de hidrocarburos correspondientes a Casanare, Meta, Arauca y Huila. (Echeverry, Alonso, y García, 2011, p. 23)

Como se aprecia en el Gráfico 2-1 durante los años 1994 a 2009, el 64.6% de la participación de los recursos de regalías directas se concentraba en cinco departamentos: Casanare, Meta, Arauca, Guajira, y Huila, dentro de los cuales Casanare representa el 23.5%; a diferencia encontramos que 11 departamentos no reciben ningún valor, dentro de los que se encuentra: Valle, Atlántico, San Andrés, Risaralda, Guainía, Quindío, Vaupés, Caquetá, Amazonas, Vichada y Guaviare; 7 departamentos reciben recursos inferiores al 1% que representan el 3.2% de la participación total de los recursos; y 9 departamentos reciben recursos dentro del 6% al 1% que representan el 32.3% de la participación total de los recursos.

⁹32 departamentos, 751 municipios y 7 Corporaciones Autónomas Regionales.

Gráfico 2- 1: Participación Departamental en las Regalías 1994-2009¹⁰.

Estas desigualdades en la participación de los recursos de regalías, reflejaba el hecho de que la distribución se realizaba atendiendo al tipo y volumen de los recursos explotados y transportados, sin contar con criterios como: el número de habitantes en cada entidad territorial, su porcentaje de pobreza, los índices de necesidades básicas insatisfechas, la capacidad institucional de las entidades territoriales y los impactos territoriales generados. De esta forma, en el régimen anterior a la reforma del año 2011 “La distribución de recursos de regalías con base en el diseño constitucional vigente genera la concentración del 80% de estos recursos en entidades territoriales que representan el 17% de la población”. (Echeverry et al., 2011, p. 24)

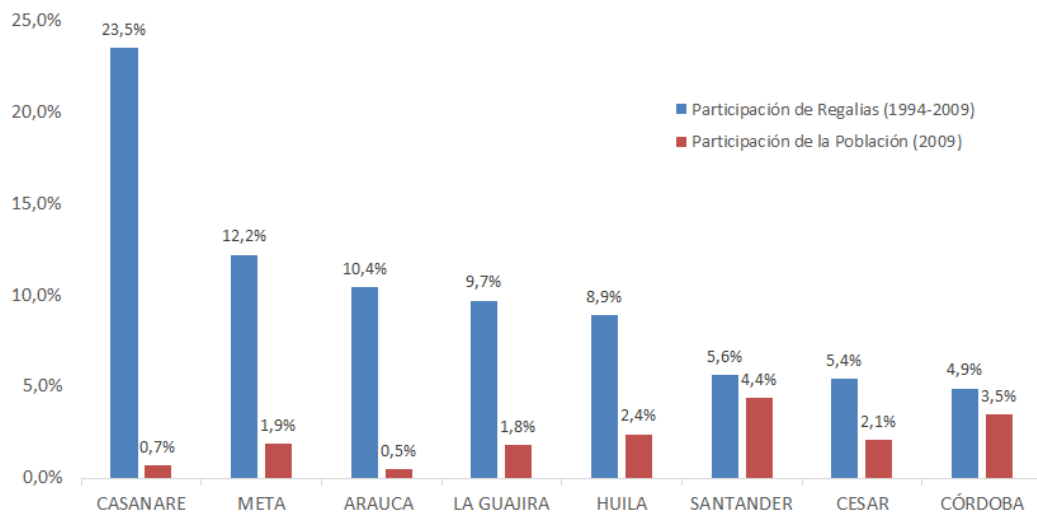
Por lo anterior, aunque se buscó una distribución más equitativa de los recursos de regalías los esfuerzos se veían truncados por la desigual distribución en las entidades territoriales, y si este análisis se hace con respecto a la población de cada departamento se puede observar que los problemas de desigualdad son más marcados. “Si bien resulta razonable que las entidades territoriales en donde se realizan las actividades extractivas

¹⁰Fuente: (Echeverry et al., 2011) Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Ministerio de hacienda y crédito público.

perciban una regalía acorde con los efectos que genera dicha actividad, la asignación no conserva correspondencia con la distribución de la población”. (Echeverry et al., 2011, p. 23)

Como se aprecia en el Gráfico 2-2 departamentos como Casanare con menos del 1% de la población nacional contaban con la participación más alta de recursos de regalías con el 23.5%, le sigue Meta con el 1.9 % de la población y el 12.1% de la participación de regalías, y Arauca con el 0.5% de la población y 10.4% de la participación de regalías, por lo que es evidente la desigualdad en la asignación de recursos cuando se tiene en cuenta el factor poblacional en la distribución, debido a que los departamentos que reciben más recursos son los que cuentan con menor población.

Gráfico 2- 2: Principales beneficiarios de regalías directas 1994-2009¹¹.



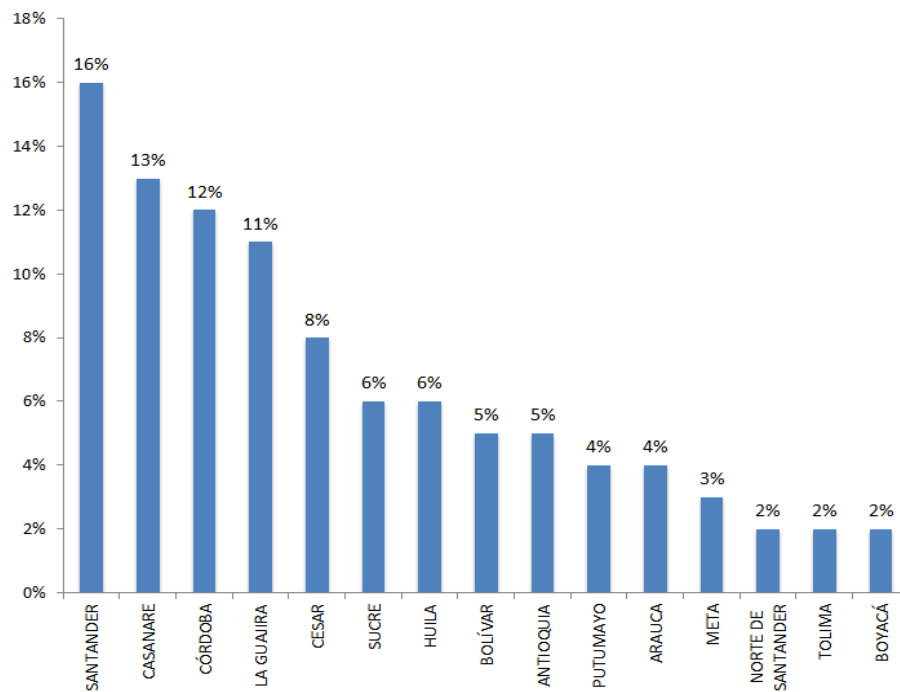
Por otra parte, de acuerdo a la ya liquidada Comisión Nacional de Regalías¹² dentro de los años 2001 a 2004, se evidenciaron 27.610 presuntas irregularidades relacionadas con los procesos de contratación, manejo presupuestal, dificultades en los proyectos y en la documentación, así como violaciones a las reglas estipuladas por la ley de regalías. Estas irregularidades se evidencian en el Gráfico2-3, en donde se destacan por su alto

¹¹Fuente: (Echeverry et al., 2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Ministerio de hacienda y crédito público.

¹²Suprimida por el Decreto Nacional 149 de 2004. Era una unidad administrativa especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, la cual tendría por objeto; controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y la administración de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

porcentaje de irregularidades los departamentos de Santander con un 16%, Casanare con un 13%, Córdoba con un 12%, y la Guajira con un 11%, seguidos de municipios con un porcentaje por debajo del 10% como Cesar, Sucre y Huila. Es de resaltar el comportamiento del departamento de Casanare, el cual presenta uno de los más altos porcentajes de irregularidades reportadas y a la vez es el que concentró mayores recursos en los años 1194 a 2009 con un bajo porcentaje de beneficiarios, lo que da a entender que los niveles de eficiencia, eficacia y transparencia en la ejecución de los recursos ha estado permeada de actos de corrupción.

Gráfico 2- 3: Porcentaje de irregularidades por departamento 2001-2004¹³.

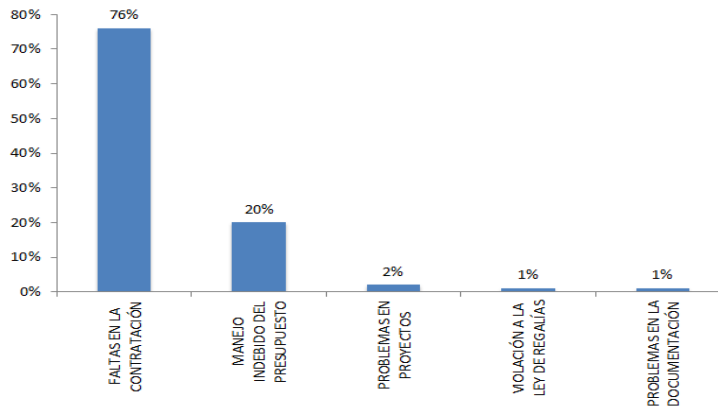


Como lo evidencia el Gráfico 2-4, al analizar el número de irregularidades por tipología para los años 2001 a 2004, es evidente que las mayores faltas administrativas se encuentran en los procesos de contratación, al representar el 76% de las irregularidades reportadas por la Comisión, seguido por un 20% de casos reportados por el manejo indebido del presupuesto, dando a entender que dentro de las mayores dificultades encontradas en el manejo de recursos con el régimen de regalías se encontraban: la falta de transparencia, economía y responsabilidad¹⁴ en las actuaciones contractuales de las entidades territoriales, y como se verá más adelante esta tendencia se mantiene en años posteriores.

¹³Fuente: (Echeverry et al., 2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Ministerio de hacienda y crédito público.

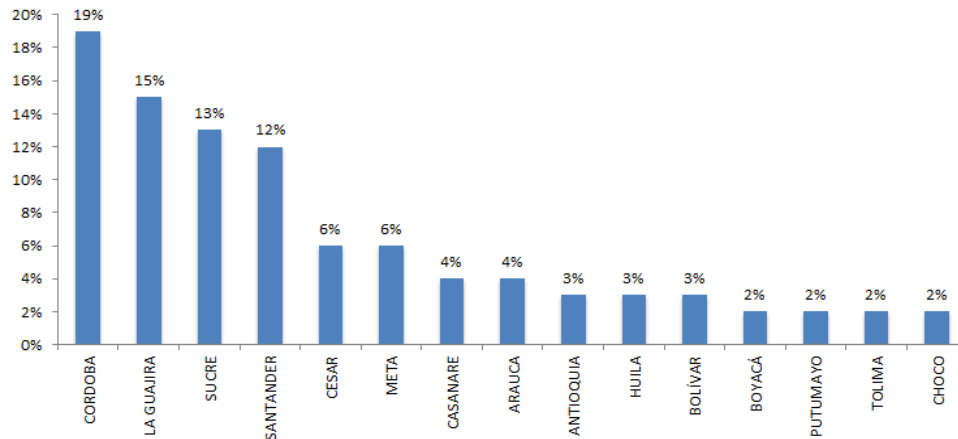
¹⁴En atención a los principios de contratación estatal (Ley 80, 1993)

Gráfico 2- 4: Tipología de irregularidades reportadas en aplicación de la Ley de regalías por departamento 2001-2004¹⁵.



En relación a los años 2005 a 2010 el DNP en virtud de las funciones recibidas de la suprimida Comisión Nacional de Regalías¹⁶, reportó 21.681 presuntas irregularidades a los Órganos de Control respectivos, como se evidencia a continuación a nivel departamental:

Gráfico 2- 5: Porcentaje de irregularidades reportadas en aplicación de la Ley de regalías por departamento 2005-2010¹⁷.



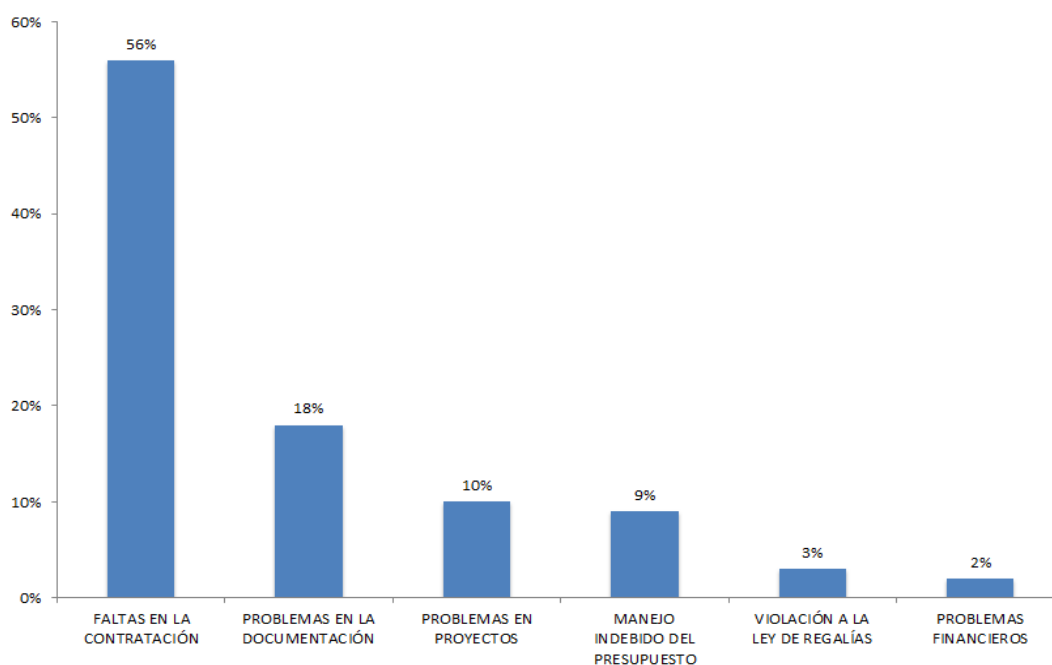
¹⁵Fuente: (Echeverry et al., 2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Ministerio de hacienda y crédito público.

¹⁶Según la Sentencia C-781/07 (Corte Constitucional de Colombia, 2007) se trasladan las funciones al Departamento Nacional de Planeación de la liquidada Comisión Nacional de Regalías.

¹⁷Fuente: (Echeverry et al., 2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Ministerio de hacienda y crédito público.

Como se apreció en el Gráfico 2-5 los departamentos de Córdoba, Guajira, Sucre y Santander son los que presentan mayor número de irregularidades reportadas a los organismos de control con un 59%; seguidos de Cesar, Meta, Casanare y Arauca con el 20% de irregularidades. Adicionalmente, al analizar las cifras de los años 2005 a 2010 según las tipologías de irregularidades, las principales razones generadoras de irregularidades en el uso de las regalías, se encuentran las faltas a la contratación, “correspondientes a la inobservancia de procesos de selección objetiva, ejecuciones extemporáneas de los contratos, omisión de la contratación de la interventoría técnica” (Echeverry et al., 2011, p. 36), como se muestra a continuación:

Gráfico 2- 6: Tipología de irregularidades reportadas en aplicación de la Ley de regalías por departamento 2005-2010¹⁸.



Es así como entre los años 2005 a 2010 las faltas en los procesos de contratación representaban el 56% de las irregularidades reportadas a los organismos de control; seguidas de un 18% de irregularidades relacionadas con problemas en la documentación; 10% relacionado con problemas en el ciclo de proyectos (estudios previos, formulación, ejecución); 9% relacionado con el manejo indebido del presupuesto; 3% relacionado con la violación a la ley de regalías y la destinación de los recursos por parte de los departamentos y municipios productores y portuarios¹⁹; y el 2% relacionado con problemas financieros.

¹⁸Fuente: (Echeverry et al., 2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁹De acuerdo a los porcentajes mínimos que exigen los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, modificados por (Ley 1283, 2009, art. 1-2)

Sin embargo, aunque estas cifras son útiles para evidenciar que las tendencias en el reporte de irregularidades en los procesos de contratación en general se mantienen en los mismos departamentos en los años 2001 a 2010, éstas no reflejan aspectos relevantes que pueden explicar sus causas. Por ejemplo, en departamentos como Arauca, Meta y Casanare que se encuentran dentro de los cinco departamentos que concentran el 64.6% de los recursos de regalías, existen factores como el clientelismo, la corrupción, el conflicto armado y la influencia de los actores armados ilegales que desvirtúan los procesos de contratación, los cuales a la vez representan más del 50% de las irregularidades encontradas con el régimen.

Así, la presión ejercida por la guerrilla y los paramilitares direccionan las decisiones y los procesos contractuales condicionándolos para que favorezcan intereses particulares, como es el caso del departamento de Casanare con el exgobernador Miguel Ángel Perez, quien fue el primer mandatario en Colombia condenado por “*parapolítica*” por sus vínculos con el jefe paramilitar Martín Llanos en el año 2003, al recibir alrededor de 500 millones de pesos en su campaña política. En Casanare las autodefensas campesinas dejaron de un lado su papel de resistencia contra la guerrilla para convertirse en un grupo que se apropia las rentas públicas, especialmente de los recursos provenientes de regalías por medio de su incursión en la política y de contratos viciados.

En el departamento de Arauca, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) con el objetivo de afianzar su poder sociopolítico e injerencia en la gestión pública ha realizado gran número de ataques a la infraestructura petrolera, extorsiones y secuestros para obtener recursos provenientes de regalías por medio de cuotas en la política social y regional. Caso similar sucede en el departamento del Meta, en donde las irregularidades relacionan desvío de recursos públicos provenientes de regalías, faltas en la contratación, y sobrecostos en los mismos; sumado al hecho de inconvenientes en el orden público que desvían el rumbo de proyectos sociales hacia interés particulares de los actores armados ilegales.

Estas situaciones evidencian un lamentable hecho: algunos los departamentos más ricos eran a la vez los más saqueados con el régimen de regalías, a razón del conflicto armado y su influencia en la gestión pública. Las acciones clientelares en los procesos políticos y la poca transparencia en la administración pública conllevó a un ineficiente manejo de los recursos provenientes de regalías.

En consecuencia, el Gobierno Nacional establece dos mecanismos para prevenir el inadecuado uso de las regalías. El primero de ellos correspondió a la suspensión preventiva de giro de las regalías, es así como en el año 2004 el DNP reactivó el mecanismo, dando como resultado la suspensión de giros de regalías en más de 600 entidades territoriales, como se muestra en la Tabla N° 2-1.

Tabla 2- 1: Aplicación de medida de suspensión preventiva de giros²⁰

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Nº de entidades objeto de la medida de suspensión por vigencia.	185	57	26	237	66	147	106	33	52	909
Nº de entidades con levantamiento de la medida de suspensión por vigencia 2002.	82	18	25	62	151	96	82	93	21	630

El segundo mecanismo de control previsto es el cambio de ejecutor de los recursos como consecuencia de la pérdida de capacidad de ejecución de la entidad territorial beneficiaria de las regalías. Para los municipios la ejecución es asumida por el departamento del cual hace parte por principio de subsidiaridad y, en el caso de los departamentos la ejecución pasa a ser asumida por la nación. “Este mecanismo se ha aplicado solamente una vez, trasladando el manejo de las regalías de un municipio al departamento. Sin embargo, la administración departamental no ejecutó los recursos con la transparencia necesaria, y el procedimiento presupuestal fue complejo y difícil de implementar” (Echeverry et al., 2011, p. 37). Situación que demuestra la ineficiencia de este mecanismo para garantizar la ejecución de los recursos al no garantizar el apropiado uso de los mismos.

Pero estos datos no eran ajenos ante la opinión pública en Colombia. El excontralor Hernández Gamarra en el 2006 alertó al Gobierno y a la opinión pública nacional al afirmar que: “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” (Gamarra como se citó en UNIMEDIOS. Universidad Nacional de Colombia (UNAL), 2013), y propuso un revolcón, en el esquema del Fondo Nacional de Regalías, que contemplaba regionalizar los recursos y crear comisiones anticorrupción que vigilarán el manejo de los dineros. Para ello, no consideró necesario hacer una reforma constitucional.

En el mismo sentido, el pronunciamiento del Contralor General de la República en el 2010, Roberto Pablo Hoyos, no parecía algo nuevo para el país, al afirmar que:

(...) ya se iniciaron procesos de responsabilidad fiscal por 123 mil 508 millones de pesos y medidas cautelares por 65 mil 100 millones de pesos. Esto se debe por inversiones irregulares de las regalías en los departamentos de Meta, Casanare,

²⁰Fuente: (DNP referenciado por Echeverry et al., 2011, p. 37) Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Arauca, Cauca y Nariño, y por un manejo inadecuado a través del mercado de valores (...) en la lucha contra la corrupción en el país se han decretado medidas cautelares por 301 mil 587 millones de pesos en procesos fiscales por patrimonios autónomos y ya se hicieron efectivas medidas por 65 mil 206 millones de pesos. (Hoyos citado por Echeverry et al., 2011, p, 39)

Adicionalmente, se evidenció el mal manejo de las regalías por parte de las contralorías General y Regionales como lo afirmó Juan Gossain (2012) en un artículo del periódico El Tiempo "*Las regalías, un tumbe de fábula*", poniendo a manera de ejemplo algunos casos como el del municipio Chiriguaná (Cesar) en donde se encontraron despilfarros de un total de \$20.000 millones, de los \$28.000 millones asignados al municipio 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; "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". (Gossain, 2012)

La Procuraduría General de la Nación resaltó preocupantes cifras relacionadas con actos de corrupción de los funcionarios públicos durante el régimen de regalías: "En 750 entidades regionales y municipales, funcionarios corruptos han saqueado cuatro billones por concepto de regalías. Los procesos comprometen a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores"(Ordoñez, como se citó en Echeverry, Alonso, y García 2011. p, 38). Y en su mayoría se relacionan con irregularidades en los procesos de contratación e incumplimientos en los deberes legales.

Por otra parte, el exfiscal encargado Guillermo Mendoza Diago en un artículo del periódico El Tiempo afirmó que el "Dinero que se han robado de las regalías supera el billón de pesos" (Mendoza como se citó en Echeverry et al., 2011, p. 38), aseguró que Colombia va rumbo a ser una segunda Nigeria por el alto nivel de corrupción existente en las regalías. En ese país los gobiernos corruptos se robaron todas las utilidades de petróleo. Acá sucede lo mismo con los departamentos en materia de regalías. Para Mendoza, las regalías son "*el tesoro de los piratas*" y ese robo ha paralizado la inversión en muchos departamentos, como es el caso del departamento del Meta:

En el Meta, la Procuraduría abrió investigación disciplinaria contra dos ex gobernadores y otros funcionarios por los manejos dados a recursos provenientes de las regalías que fueron invertidos en Fiduagraria S.A. La Fiscalía, en el mismo departamento, ha vinculado a varios ex tesoreros, secretarios de Hacienda y jefes de presupuesto por los delitos de Peculado por apropiación y celebración indebida de contratos. (Mendoza, como se citó en Echeverry et al., 2011, p. 38)

Estos precedentes demuestran la indudable urgencia que existía para hacer una profunda reforma al régimen de regalías que cambiará esa inequitativa estructura de distribución, debido a que la mayor parte de las regalías directas se distribuían y se asignaban sin consultar las necesidades de las entidades territoriales, y sin tener en cuenta el tamaño de su población; y aunque las regalías indirectas se asignaban teniendo en cuenta las necesidades regionales (NBI) y la densidad poblacional, estas no eran suficientes para corregir las inequidades regionales existentes. Por el contrario, el manejo de los recursos de regalías se encontraba inmerso en factores que influyeron negativamente en la gestión pública y en los procesos contractuales, tales como: el clientelismo, la corrupción, el conflicto armado y la influencia de los actores armados ilegales.

3. Contextualización: Hacia la reconstrucción histórica de la narrativa hegemónica

3.1. Exposición de motivos del SGR

Cómo se contextualizó en el capítulo anterior una marcada característica del crecimiento económico en Colombia, es la presencia de desigualdades en sus regiones. La implementación del SGR en la política pública de regalías buscó reducir las desigualdades regionales aprovechando el auge de la producción minera en Colombia enmarcada en una situación externa favorable, en la cual la inversión aumenta con altos precios, como lo argumenta Echeverry et al, (2011):

(...) se tiene previsto que durante los próximos 5 a 10 años los niveles de inversión en la actividad minera en Colombia tengan un incremento significativo, lo cual implicaría mayores niveles de producción y de ingresos para el país. (...) Colombia se encuentra en el momento oportuno para diseñar una estrategia de ahorro y de reordenamiento en el gasto de regalías mineras y petroleras. (p. 3)

Colombia se encontraba en plena bonanza minero energética, es así como el país registró entre 2001 y 2011 un aumento en sus ingresos por regalías en un 14%, estimando en valores constantes de 2011 (DNP, 2015). Lo que representaba una enorme oportunidad de desarrollo si se lograban aprovechar los ingresos recibidos por medio de una estrategia sostenible para la administración y estabilización de los mismos que logrará ahorros en tiempos de escasez, equidad y desarrollo regional, como lo expone Echeverry et al, (2011):

Así, bajo el principio de equidad en la distribución de la riqueza se buscó un manejo fiscal responsable, capaz de prever un cambio inesperado de los ingresos provenientes de la producción minero energética por medio del ahorro, entendiendo que la bonanza puede ser temporal y que es susceptible de drásticos cambios que pueden desestabilizar la economía, como lo fue el caso de la bonanza cafetera vivida en Colombia durante los

años 1952 y 1954, que terminó afectando enormemente la economía entre los años 1977 y 1984 a causa de a la falta de coordinación en las medidas de política económica, es por esta razón que:

(...) tanto la volatilidad de precios como cualquier otra contingencia que pueda afectar el flujo de recursos en el mediano plazo deben ser incorporadas en un mecanismo de ahorro, de manera que en períodos de auge en la producción o en los precios, los recursos excedentarios sean ahorrados; mientras que en épocas de desaceleración o incluso reducción en la producción, las regiones tengan acceso a dicho ahorro para mantener su gasto estable a través del tiempo. Con ello se logrará unas finanzas. (Echeverry et al., 2011, p. 3)

Bajo esta premisa de la necesidad de estabilizar la economía de los ingresos minero energéticos, es que “el Gobierno Nacional propone la creación del SGR y, al interior del mismo de un fondo de ahorro, administrado por el Banco de la República” (Echeverry et al., 2011, p. 4). Este fondo (FAE) se encargará de mantener estable el gasto cuando los ingresos disminuyan y sea necesario desacumular recursos para financiar proyectos, tal como lo destacó el Director del Departamento de Reservas Internacionales del Banco de la República, Marco Antonio Ruiz, en el año 2012:

(...) la idea justamente es que las regiones no se gasten todos los recursos a corto o mediano plazo, porque estos son finitos y tarde o temprano se acabarán. Es ahorrar en épocas de vacas gordas para seguir invirtiendo en las vacas flacas. (Ruiz como se citó en MEN, 2012, p. 11)

Dentro de los planteamientos de Echeverry et al., (2011), se encuentra la oportunidad de crecimiento regional equitativo gracias al SGR, que logre disminuir los índices de pobreza y aumenten la competitividad regional, por lo que:

Partiendo del principio de que el subsuelo de la Nación pertenece a todos los colombianos, los ingresos que se generen por su explotación también deberán ser distribuidos entre toda la población. Desde luego, no se pretende despojar a las regiones productoras y a aquellas que presentan algún daño ambiental por estar en zonas de actividad minera; pero sí se espera que los recursos generados por esta actividad contribuyan al desarrollo regional del país, privilegiando a las regiones más pobres, a través de un fondo de Compensación Regional que premie la asignación de recursos a éstas. (Echeverry et al., 2011, p. 4)

En este sentido, los ingresos no son percibidos por una pequeña porción de las regiones, sino que por el contrario son distribuidos entre todas las regiones, fomentando el desarrollo regional con la asignación de recursos a las más necesitadas. Para ello bajo el principio constitucional de descentralización, el Gobierno Nacional buscó que las entidades territoriales gestionaran sus propios recursos en beneficio del desarrollo

regional al tiempo que mejoran sus capacidades institucionales, como lo expone Echeverry et al., (2011):

Se plantean entonces escenarios flexibles que promueven el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos, y recalcando también los principios de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno. (Echeverry et al., 2011, p. 4)

Es así como este aumento en los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables tiene implicaciones macroeconómicas que recaen a nivel regional, y que representan una enorme oportunidad para disminuir las desigualdades regionales en Colombia al tiempo que sean garantes de un crecimiento económico sostenible.

3.2. Marco legal e institucional del SGR

La urgencia de una profunda reforma al Régimen de regalías para mejorar la asignación de los recursos, promovió el trámite del Acto Legislativo 05 de 2011, por el cual el Congreso modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991, donde se creó el SGR, el cual definió una nueva distribución de recursos bajo los criterios de equidad y eficiencia en todas las entidades territoriales, a fin de maximizar el desarrollo económico y social.

Este Acto Legislativo surgió como una iniciativa de la Rama Ejecutiva, liderada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry y el Ministro de Minas Energía, Carlos Rodado Noriega, como parte de un compromiso estratégico contextualizado en el Plan de Desarrollo "*Prosperidad para Todos 2010-2014*" (Gobierno Nacional de Colombia, 2011). Este Acto Legislativo captó un especial interés en la opinión pública, con juicios a favor y en contra a causa de las discusiones y argumentos que los actores involucrados presentaron a lo largo de la reforma, pero que pasaron a un segundo plano en la fase de reglamentación, estructuración y ejecución de la política.

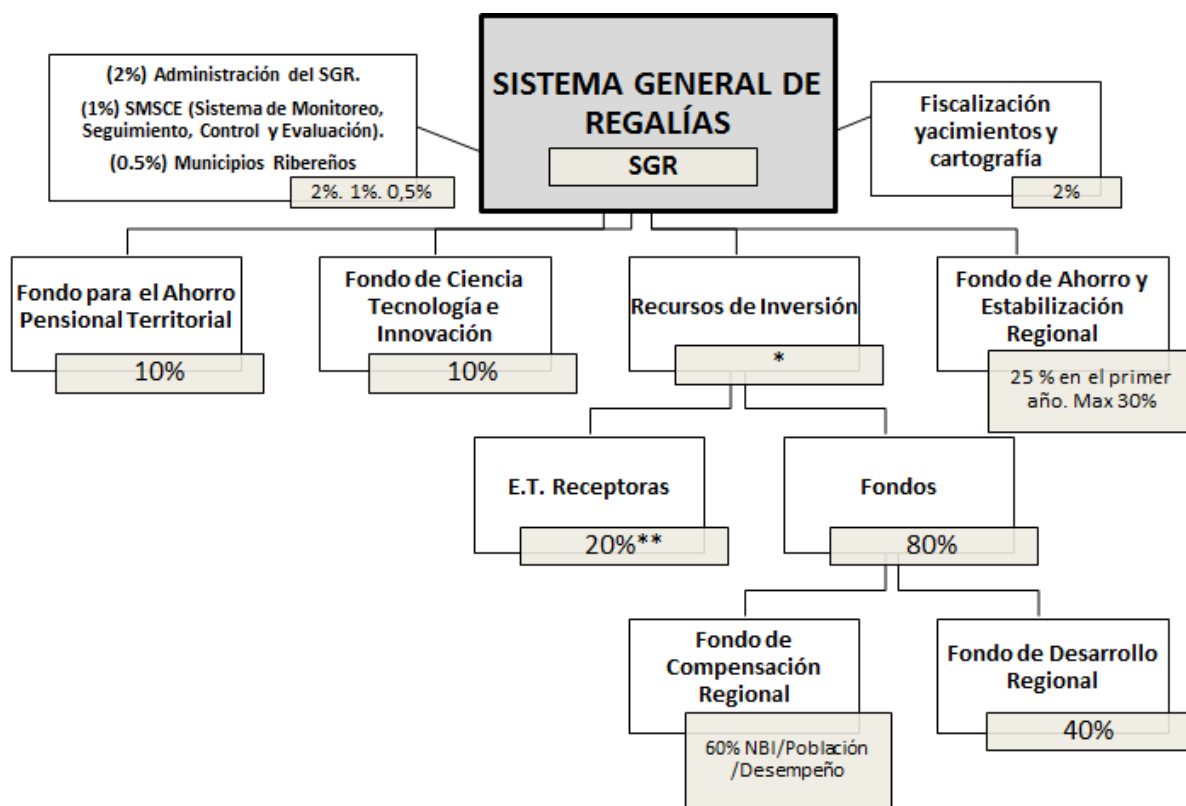
En consecuencia, el Congreso de la República para definir la estructura normativa y concretar el proceso de reglamentación e implementación del SGR, expidió la Ley 1530 de 2012, la cual determinó la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos provenientes de regalías. De esta forma, la ley puntualizó el mandato del

gobierno y determinó los procesos de implementación en los aspectos mencionados por Sabatier y Mazmanian:

(...) los estatutos normativos concretan el mandato de los gobiernos y determina los procesos de implementación en los siguientes aspectos: fijación de objetivos, integración de la intervención a partir de una teoría causal, definición de los recursos financieros, definición del soporte institucional, definición de las reglas de decisión, vinculación de un equipo directivo y personal y finalmente en el establecimiento de posibilidades de control. (Sabatier y Mazmanian citados por López, n.d., p. 17)

En este sentido, el Acto Legislativo 05 cambió radicalmente la forma de distribución y el destino de las regalías, señalando la siguiente distribución:

Figura 3- 1: Distribución Sistema General de Regalías²¹



²¹Elaboración de la autora a partir del Acto Legislativo 005 de 2011.

*Los recursos de productores y los FCR y FDR crecerán a la mitad de la tasa de crecimiento del SGR la diferencia se destina al Fondo de Ahorro.

**La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Según esta redistribución, el 100% de los recursos quedaron en las siguientes proporciones:

- Un 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Un 10% para el Fondo de Ahorro Pensional Territorial.
- Hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización (únicamente para el año 2012 correspondió al 25%).
- Un 2% de los recursos para fiscalización, yacimientos y cartografía.
- Un 1,3 % de los recursos será para el funcionamiento del SGR²².
- Un 1% será para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación²³.
- Un 0,5% para los Municipios Ribereños²⁴.
- Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional (FCR), y de Desarrollo Regional (FDR). Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

Dentro de los cambios más significativos del SGR, se encuentra el relacionado con la redistribución de las asignaciones directas, las cuales corresponden a los recursos distribuidos exclusivamente entre los departamentos, municipios y distritos que recibían regalías directas con el Régimen²⁵; debido a que ahora los recursos de inversión se obtienen después de realizar diferentes descuentos dando como resultado el 50%²⁶ del monto total del SGR, el cual es distribuido entre las asignaciones directas y los FCR y FDR.

Es así como el monto de los recursos que se asignaba directamente a las entidades territoriales productoras sufrió enormes cambios al disminuir su valor, y para contrarrestar sus efectos se creó un sistema de transición en la disminución de las asignaciones directas de la forma como se muestra a continuación:

²² Con cargo a estos recursos se podrán fortalecer las Secretarías Técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. La administración de este porcentaje estará a cargo de la Comisión Rectora.

²³ El Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, en adelante SMSCE, desarrollará procesos de recolección, consolidación, verificación, análisis de la información, imposición de medidas de control y retroalimentación de los resultados de las inversiones ejecutadas con recursos del Sistema General de Regalías, en adelante SGR, con el fin de velar por el uso eficaz, y eficiente de los mismos (Decreto 414, 2013, art. 1).

²⁴ Incluidos, los del Canal del Dique. Estos recursos serán canalizados a través de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.

²⁵ Dentro de los que se encuentran aquellos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.

²⁶ Este valor es susceptible a variaciones, debido a que depende del monto que se le asigna a los Fondos de Ahorro y al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Tabla 3- 1: Reasignación de regalías directas SGR²⁷.

Vigencia	Asignaciones Directas	FCR-FDR
2012	50%	50%
2013	35%	65%
2014	25%	75%
2015 en adelante	20%	80%

De esta forma, las entidades territoriales productoras tienen derecho a participar en las regalías y compensaciones de las asignaciones directas, así como a ejecutar directamente estos recursos por medio de los FCR y FDR, presentando proyectos de impacto regional y no solo con el desembolso directo de los recursos.

Por otra parte, dentro de los grandes cambios a nivel presupuestal que introdujo el SGR se estableció que estos recursos tienen su propio sistema presupuestal, apartado del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones. Como consecuencia bianualmente el Congreso de la República expide el presupuesto del SGR con fuerza de ley.

3.2.2. Fondos que integran el SGR

La reforma normativa incluyó la liquidación del Fondo Nacional de Regalías, por medio del cual como ya se mencionó anteriormente todas las entidades territoriales tenían acceso a recursos para sus proyectos de inversión, pero mediante competencia de acceso a recursos a una bolsa nacional mediante la gestión y presentación de proyectos de mitigación de impactos ambientales. Con el SGR existentes fondos que cumplen un objetivo similar, estos son: el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Desarrollo Regional, y el Fondo de Compensación Regional. Así mismo se crearon dos fondos categorizados como mecanismos de ahorro en el SGR, estos son: el Fondo de Ahorro Pensional Territorial y el Fondo de Ahorro y Estabilización.

Fondo de Desarrollo Regional (FDR)

Este fondo busca mejorar la competitividad de la economía y la equidad regional por medio de la financiación de proyectos de inversión con alto impacto regional que surjan de la integración de las entidades territoriales, para que de esta forma los proyectos de

²⁷Elaboración de la autora a partir del Acto Legislativo 05 de 2011.

desarrollo pueden responder a las necesidades regionales, bajo economías de escala y se eviten las limitaciones ocasionadas por la división política de municipios y departamentos.

Los recursos de este fondo son divididos anualmente a nivel departamental, de acuerdo a los siguientes criterios²⁸ y datos certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): el 60% de acuerdo a la participación del departamento en la población total del país, y el 40% de acuerdo a la pobreza relativa presente en cada departamento, medido por el NBI, dividido por el NBI nacional.

Fondo de Compensación Regional (FCR)

Este fondo busca financiar proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, para dar cumplimiento al principio de equidad social estipulado en la constitución:

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional. (Const., 1991, art 361)

De esta forma, la distribución de los recursos del fondo se debe focalizar en las regiones menos favorecidas del país, asignándoles una alta prioridad a las zonas costeras y situadas a lo largo de las fronteras para que alcancen niveles de desarrollo equiparables al del promedio nacional, de la siguiente manera:

El 60 % de los recursos del FCR²⁹ se distribuye de la siguiente manera: el 50% de los recursos se distribuye entre los departamentos con NBI superior al 30%, denominados

²⁸Estos criterios serán tratados de la siguiente manera:

- La participación de cada departamento en la población total del país se elevará 60%, obteniendo el factor de población.
- El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 40% para tener una medida del factor de pobreza.
- Se multiplicará para cada departamento el factor de población y el factor de pobreza. El porcentaje del FDR que el corresponde a cada departamento será igual al producto de su factor de población y su factor de pobreza, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos. (Ley 1530 de 2012. Artículo 33).

²⁹Estos criterios deben ser empleados de la siguiente manera:

- La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 40%, obteniéndose el factor de población.

departamentos receptores por criterio de pobreza departamental; y el 50% restante de los recursos se distribuye entre los municipios con NBI superior al 35%, denominados departamentos receptores por criterio de pobreza municipal. Seguidamente cada porcentaje para los departamentos es redistribuido atendiendo a los siguientes criterios:

- El 40% de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país.
- El 50% de acuerdo a la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el NBI, dividido por el NBI nacional.
- El 10% de acuerdo a la tasa de desempleo relativa, para lo cual se tomará la tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional.

El 40% restante de los recursos del FCR se destina para la financiación de proyectos de impacto local³⁰ y se distribuye de la siguiente manera:

- El 75% es para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país, y se asigna mediante cupos municipales que se definen en proporción a la población de cada uno de los municipios beneficiarios.
- El 25% es para financiar proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos con el anterior criterio del 75%, y tienen un NBI inferior o igual al 35%.

Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel)

Este fondo busca financiar la ejecución de proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración, apropiación e incremento del conocimiento y la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones. Dentro de los cuales se encuentran todos los proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones. Así mismo, el Acto legislativo 05 de 2011 determinó que los recursos del FCTel se distribuyeran entre los departamentos en la misma proporción en que lo hicieren los recursos de los FCR y de FDR.

- El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 50% para tener una medida del factor de pobreza.
- La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10%, para tener una medida del factor de desempleo.
- Se multiplicarán para cada departamento el factor de población, el factor de pobreza y el factor de desempleo.
- El porcentaje de los recursos que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población, su factor de pobreza y su factor de desempleo, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos. (Ley 1530 de 2012. Artículo 34).

³⁰ Dentro del total de los recursos destinados para financiar proyectos de impacto local, se destinará hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades Negras, Afrocolombiana, Raizales y Palenqueras y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades indígenas (Ley 1530 de 2012. Artículo 34. Parágrafo Primero).

Es así como los proyectos deben encaminarse en el progreso social, dinamismo económico, el crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población, convirtiendo a la ciencia, la tecnología, y la innovación en elementos centrales para el desarrollo de sociedades del conocimiento sostenibles que promuevan la inversión y la formación de recursos humanos.

Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)

Este Fondo en cabeza del Banco de la República tiene como finalidad absorber las fluctuaciones en el valor de los recursos de regalías, para reducir la volatilidad de los mismos en todo el país; de esta forma ahorrar en momentos de crecimiento de los ingresos para estabilizar los gastos cuando las regalías son más escasas. Ahorrar en los periodos de “vacas gordas” para poder seguir invirtiendo en los de “vacas flacas” (Echeverry, 2010). La creación de este fondo partió del hecho de que la bonanza del sector minero energético es transitoria y, por lo tanto, los ingresos para el fisco que esta genera también lo son. Así que una política óptima es ahorrar para cuando la economía lo necesite.

Esta dinámica anticíclica del ahorro-desahorro (en muchos casos en un fondo de estabilización, en general, en el exterior o pagando deuda) también ayuda a evitar la tendencia a la revaluación y a disminuir la volatilidad en la economía. (Ministerio de Hacienda & DNP, 2010, p. 5)

Es así como por medio de este mecanismo se creó un diseño institucional que favorece acciones contracíclicas focalizadas direccionadas por el Banco de la República para que los recursos que se le destinan anualmente a este fondo se distribuyen entre los departamentos en la misma proporción en que participan en los recursos destinados en el año correspondiente al FDR, al FCR, al Fondo de ahorro pensional territorial, al FCTel, y a las asignaciones a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política³¹.

Fondo de Ahorro Pensional Territorial

Este fondo es manejado a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), y es distribuido anualmente entre las entidades territoriales conforme con los criterios y condiciones definidos para el efecto por la legislación vigente

³¹ Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

aplicable al FONPET³². Esta asignación de recursos se realiza directamente ante el FONPET y las entidades territoriales no participan en su trámite.

3.2.3. Órganos que integran el SGR

De acuerdo a la Ley 1530 (2012) son:

Tabla 3- 2: Órganos que integran el SGR³³.

Órgano	Funciones
Comisión rectora ³⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Dictar la política general del SGR. Emitir concepto sobre el proyecto de presupuesto del SGR. • Definir directrices generales, procesos, procedimientos, metodologías y criterios de funcionamiento. • Analizar informes de evaluación del SGR. • Administrar el sistema de información del SGR.
Ministerio de Minas y Energía	<ul style="list-style-type: none"> • Suministrar las proyecciones del ingreso del SGR para elaborar el Plan de Recursos. • Determinar las asignaciones directas entre los beneficiarios. Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. • Adelantar las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.

³² Decreto 1073 de 2012. Por el cual se establecen los criterios y condiciones de distribución de los recursos del 10% del Fondo de Compensación Regional, del Ahorro Pensional Territorial y de los que trata el inciso segundo del parágrafo 2 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política

³³ Fuente: (DNP, 2017). Sistema General de Regalías SGR - Órganos del SGR.

³⁴ Está integrada por: El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado, quien la presidirá. El Ministro de Minas y Energía, o su delegado. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado. Dos (2) Gobernadores, de los cuales uno corresponderá a uno de los Departamentos Productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Gobernadores por un período de un (1) año. Dos (2) Alcaldes, de los cuales uno corresponderá a uno de los municipios productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Alcaldes por un periodo de un (1) año. Un (1) Senador y un (1) Representante a la Cámara, que hagan parte de las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes y sean elegidos por las respectivas Comisiones, por un período de un año, para que asistan a las reuniones de la Comisión Rectora como invitados especiales permanentes, con voz, pero sin voto.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público	<ul style="list-style-type: none">• Consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR.• Fomentar el proyecto de presupuesto del SGR para concepto de la Comisión Rectora y presentarlo en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía ante el Congreso de la República para su aprobación.• Elaborar los estados financieros del SGR.
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	<ul style="list-style-type: none">• Ejercer la secretaría técnica de la Comisión Rectora.• Proponer la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiar con el FDR y el FCR.• Verificar que dichos proyectos cumplan con los requisitos para la aprobación de los OCAD.• Administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE).• Calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del SGR entre los fondos y beneficiarios.• Administrar el banco de proyectos del SGR.
Colciencias	<ul style="list-style-type: none">• Proponer a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos por financiar con los recursos del FCTel.• Verificar que los proyectos cumplan con los requisitos para la aprobación de los OCAD.

<p>Órganos colegiados de administración y decisión (OCAD)³⁵</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los proyectos de inversión que se financian con recursos del SGR. • Evaluar, viabilizar³⁶, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos los proyectos del SGR. • Conformar los comités consultivos³⁷. • Designar el ejecutor del proyecto de naturaleza pública, y la interventoría. • Se clasificados de la siguiente manera dependiendo de la procedencia de los proyectos a definir³⁸: OCAD del FCTel, OCAD de los FCR y del FDR, OCAD de Asignaciones Directas³⁹, y OCAD de Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena y del Canal del Dique.
--	---

³⁵Los miembros del OCAD son Ad-honorem³⁵, y están conformados por 3 niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), e invitados permanentes con voz, pero sin voto. Para el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación contarán además con representantes de universidades públicas y privadas.

³⁶Para obtener dicha viabilidad las entidades territoriales y las personas en general, podrán apoyarse en personas jurídicas públicas y privadas, personas naturales con experiencia y reconocida trayectoria e idoneidad.

³⁷Analizan la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los OCAD, estos pueden integrarse por las comisiones regionales de competitividad, los consejos territoriales de planeación, las agremiaciones económicas y profesionales, las organizaciones sociales, las instituciones de educación superior, las autoridades de la jurisdicción indígena, los institutos técnicos reconocidos y los delegados de comisiones consultivas.

³⁸De acuerdo al Decreto 1075 (2012).

³⁹Para los departamentos beneficiarios de asignaciones de regalías directas están integrados por: dos (2) ministros o sus delegados, el gobernador del departamento beneficiario de asignaciones directas, y el número equivalente al diez (10) por ciento de los alcaldes del departamento, o sus delegados. Para las compensaciones de las que son beneficiarias las Corporaciones Autónomas Regionales están integrados por: dos (2) ministros o sus delegados, uno de los cuales será el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado; el gobernador del departamento en que la Corporación Autónoma Regional tenga su jurisdicción o su delegado; y el número equivalente al diez (10) por ciento de los alcaldes del departamento o de cada departamento en el que la Corporación Autónoma Regional tenga su jurisdicción, o sus delegados. Para el caso de los municipios y distritos destinatarios de asignaciones de regalías directas con ingresos recibidos en el año inmediatamente anterior superiores a los 2.000 smmlv. están integrados por: un (1) delegado del Gobierno Nacional, el gobernador del departamento al que pertenezca el municipio o distrito beneficiario de asignaciones directas o su delegado, y el alcalde del municipio o distrito beneficiario de asignaciones directas. Para los municipios y distritos con ingresos recibidos en el año inmediatamente anterior inferiores a los 2.000 smmlv., la Comisión Rectora será la encargada de dar los lineamientos para la conformación de estos Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

3.3. Política Regional de Sistema General de Regalías

Esta reforma fue fundamental no solo por la redistribución de los recursos y el rediseño institucional, sino también por el debate estructural que lo enmarcaba en torno al control nacional vs el principio constitucional de descentralización contemplado en la Constituyente del 91, por medio de la cual el Estado central le transfiere responsabilidades, funciones, y recursos a las entidades territoriales⁴⁰, catalogándola como una política regional, debido a que:

La política regional es el conjunto de iniciativas, acciones y decisiones orientadas a mejorar la equidad y la eficiencia en el ámbito regional, a fin de maximizar el desarrollo económico y social, mediante una mejor asignación de los recursos y reducir las disparidades interregionales de empleo, ingreso, bienestar y crecimiento (Polése y Richardson citado por Fuentes, 2015).

En contravía al principio de descentralización el cual se orienta al fortalecimiento de la democracia y el régimen político participativo, para mejorar la equidad social, la competitividad regional y la eficiencia en la gestión pública, con el SGR los recursos se centralizan y son manejados principalmente por entes del orden nacional, entre ellos el FAE, a cargo del Banco de la República; y el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE), la Secretaría del Órgano Rector del SGR y el Banco de Proyectos, los tres administrados por el DNP. Así mismo, con el SGR los recursos son manejados a partir de una bolsa general para que todas las entidades territoriales tengan la posibilidad de acceder a los mismos, y no solo para que unas pocas entidades bajo su autonomía reciban los recursos y decidan sobre el destino de los proyectos de inversión.

Esta centralización se realiza con la excusa de frenar los factores que han influido negativamente en la implementación de la descentralización y del Régimen de regalías en Colombia mencionados anteriormente, dentro de los cuales se encuentran: la deficiente capacidad institucional de las entidades territoriales para responder a las responsabilidades que el sistema demanda; el conflicto armado y su influencia en la

⁴⁰Existen tres clases de descentralización: la descentralización política que se trata de la delegación de poder político, autoridad y recursos a niveles subnacionales de gobierno, en donde la comunidad puede elegir a sus gobernantes locales, y los gobernantes pueden tomar decisiones relacionadas con el desarrollo local; la descentralización administrativa que consiste en la transferencia de determinadas capacidades para planificar o gestionar asuntos concretos, desde el estado central a las administrativas locales, puede ser llevada a cabo bajo la modalidad de desconcentración y delegación; y por último la descentralización fiscal que consiste en la redistribución de recursos desde el gobierno central hacia niveles de gobierno subnacionales, otorgando a las administraciones locales las responsabilidades y capacidades de decisión necesarias para utilizar estos recursos.

gestión pública; el clientelismo y la corrupción en la administración pública; la desarticulación de los actores sociales y políticos para diseñar proyectos de impacto regional; y los deficientes mecanismos utilizados por el gobierno central para liderar y guiar la administración de las entidades territoriales.

Por lo anterior, la reforma conlleva un frenazo a los procesos de descentralización en la asignación de recursos de regalías que sugiere un desequilibrio de las relaciones nación-región establecidas a partir de la Constitución de 1991, debido a que como lo argumenta Prud'homme (1995) los procesos de descentralización pueden ser peligrosos y no necesariamente aplicables a todos los países en desarrollo. La descentralización no asegura la eficiencia productiva, debido a que las entidades de orden nacional son más eficientes para hacer economías de escala por los recursos con los que cuenta, en comparación con las de nivel local. Además, "La descentralización no garantiza por sí misma una reducción de desigualdades personales, por el contrario, puede incrementarlas y la redistribución entre jurisdicciones sólo puede hacerse a nivel centralizado"(DNP, 2002, p. 25), debido a que las decisiones son tomadas aisladamente y no crean un impacto nacional que pueda ser equilibrado entre entidades territoriales, sumado al hecho de que las entidades no cuentan con incentivos para realizar políticas de estabilización a gran escala.

En este sentido, la centralización de los recursos con el SGR debe tener presentes los factores que no hicieron compatibles los procesos de descentralización con el Régimen de regalías, para lograr superar sus deficiencias sin repetirlas, por medio de medidas específicas que apunten al logro de sus objetivos.

3. 4. Resumen: Reconstrucción histórica de la narrativa hegemónica

Este apartado busca resumir la reconstrucción histórica de la narrativa hegemónica, afirmando que:

- ✓ El SGR representa una enorme oportunidad de desarrollo, debido a que por medio de este sistema se logran aprovechar los ingresos recibidos por la bonanza minero energética registrada desde el año 2001, con una estrategia sostenible para la administración y estabilización de los recursos. Entendiendo que la bonanza puede ser temporal y que es susceptible de drásticos cambios que pueden desestabilizar la economía.
- ✓ Existe una oportunidad de crecimiento regional equitativo gracias al SGR, debido a que los ingresos no son recibidos por una pequeña porción de las regiones, sino

- que por el contrario son distribuidos entre todas las regiones, fomentando el desarrollo regional y el crecimiento económico sostenible.
- ✓ La nueva distribución de recursos se basó en criterios de equidad y eficiencia en todas las entidades territoriales, a fin de maximizar el desarrollo económico y social, y aumentar la competitividad regional. Por lo que se creó una bolsa nacional para el acceso a los recursos, con el cual las entidades territoriales gestionaran sus propios recursos en beneficio del desarrollo regional al tiempo que mejoran sus capacidades institucionales por medio de los diferentes fondos especializados y encargados de distribuir los recursos.

 - ✓ La distribución de los recursos del SGR se centralizó y es administrada principalmente por entes del orden nacional para frenar los factores que han influido negativamente en la implementación de la descentralización y del Régimen de regalías en Colombia, dentro de los cuales se encuentran: la deficiente capacidad institucional de las entidades territoriales para responder a las responsabilidades que el sistema demanda; el conflicto armado y su influencia en la gestión pública; el clientelismo y la corrupción en la administración pública; la desarticulación de los actores sociales y políticos para diseñar proyectos de impacto regional; y los deficientes mecanismos utilizados por el gobierno central para liderar y guiar la administración de las entidades territoriales.

 - ✓ Los mecanismos de descentralización del Régimen de regalías en Colombia no aseguraban la eficiencia productiva, ni la reducción de desigualdades; debido a que las entidades de orden nacional son más eficientes para hacer economías de escala por los recursos con los que cuentan, en comparación con las de nivel local. Adicionalmente, las decisiones eran tomadas aisladamente y no creaban un impacto nacional que pudiera ser equilibrado entre entidades territoriales, sumado al hecho de que las entidades no cuentan con incentivos para realizar políticas de estabilización a gran escala.

4. Evolución de la Narrativa hegemónica del Sistema General de Regalías a la luz de la revisión de las metas objetivos y resultados de la política.

Este apartado de la narrativa consiste en analizar la postura del Estado con respecto al SGR durante los años 2012 a 2015, desde la revisión de las metas, objetivos y resultados obtenidos por algunos de los principales representantes del gobierno, así como informes de entidades que personifican la postura hegemónica del gobierno con respecto al SGR. Se enmarcarán los argumentos discursivos del gobierno sobre la gestión, los beneficios y los avances que trae la implementación del sistema para reducir la desigualdad regional en Colombia.

4.1. Principios del SGR

Ante la evidente necesidad de crear un sistema sostenible que aproveche la bonanza minera en Colombia, se estructuró el SGR bajo cuatro principios que sirvieron como fundamento en su implementación, dentro de los que se encuentran: equidad social y regional, ahorro para el futuro, buen gobierno, y competitividad regional.

El principio de equidad social y regional, buscó garantizar y promover la distribución equitativa a nivel nacional de los recursos del SGR para reducir las desigualdades regionales existentes. Como lo afirmó el Exministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry: “la mermelada tiene que estar esparcida en toda la tostada nacional”, para que todas puedan acceder a los recursos y se disminuyan las brechas entre regiones. Afirmación respaldada por Mario Montejo Exdirector de finanzas públicas de la Gobernación de Cundinamarca al afirmar que: “el suelo es de todo el país, por tal motivo todas las regiones deben beneficiarse de las regalías producto de la explotación de recursos naturales no renovables”, (Echeverry et al., 2011, p. 11)

Este principio también busca la integración de las entidades territoriales en proyectos conjuntos para promover la coordinación y planeación de la inversión de los recursos en grandes proyectos de desarrollo que no tengan límites geográficos, así lograr articular productivamente a las regiones productoras y a las que están en proceso de desarrollo en sectores como el educativo, de la forma en que lo afirmó la Exministra de Educación, María Fernanda Campo en el año 2012: “Se pretende cerrar las brechas de inequidad entre las regiones. Esto aplica especialmente a nuestro sistema educativo, en el que la oferta se encuentra concentrada en algunos departamentos y en el que tenemos otras sin al menos una Institución de Educación Superior”. (Campo como se citó en MEN, 2012, p. 11)

El principio de Ahorro para el futuro, se enmarcó en la premisa explicada anteriormente sobre la necesidad de estabilizar la economía de los ingresos minero energéticos por medio del FAE, para promover el carácter contracíclico de la política económica, y mantener estable el gasto público a través del tiempo.

El principio de buen gobierno planteó como fundamental la transparencia y el buen manejo de los recursos del SGR, por medio de la creación de órganos e instituciones establecidas para asegurar estos dos factores, como lo explicó el Exministro, Juan Carlos Echeverry:

Los ingresos provenientes de las regalías se manejarán con criterios de gobierno corporativo, atendiendo las necesidades y los planes de desarrollo de las regiones, y estableciendo mecanismos eficientes y transparentes como un sistema de información en línea, que permita conocer dónde está el dinero y en qué se invierte. (Echeverry, como se citó en MEN, 2012, p. 11)

Por lo tanto, los criterios de buen gobierno se plantearon bajo un esquema de control del nivel nacional al regional por medio de sistemas de información eficientes que aseguren la gestión eficiente de los recursos por parte de las entidades territoriales.

Por último, entendiendo que la competitividad regional es la capacidad que una entidad territorial tiene para mantener ventajas comparativas y competitivas para alcanzar, sostener y mejorar el nivel de vida de la población en su entorno socioeconómico. El principio de competitividad regional se encuentra intrínseco en los demás principios, debido a que, con la reducción de las desigualdades regionales, el ahorro para asegurar la estabilidad del sistema, y la garantía de la transparencia y eficacia del manejo de los recursos, se crean condiciones de desarrollo y competitividad que aprovechan los medios dispuestos en la región para impulsar el crecimiento económico local.

4.2. Objetivos del SGR

Siendo consecuentes con la estructuración del SGR y una vez explicados sus principios, se hace necesario exponer los objetivos y fines del sistema, que según Art 2. de la Ley 1530 de 2012 se definen de la siguiente manera:

1. Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
2. Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.
3. Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.
4. Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
5. Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.
6. Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.
7. Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.
8. Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.

Las ventajas de estos objetivos fueron expuestas por el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, quien durante la promulgación de la ley del SGR en el año 2012, defendió la estrategia para reducir la pobreza, afirmando que los Colombianos más vulnerables y de menos recursos serán los grandes ganadores con la reforma a las regalías: “Como en todo proceso, habrá ganadores y habrá algunos perdedores, pero lo que sí les puedo asegurar es que los ganadores son muchos más, y que ellos son los

millones de colombianos de menos recursos y más vulnerables”(Santos como se citó en Presidencia de la República de Colombia, 2012). Santos explicó que, gracias a esta nueva ley, la inmensa mayoría de departamentos y municipios, verán multiplicados sus recursos de regalías y podrán implementar proyectos de impacto que cambien su futuro.

Así mismo, la Exministra de Educación Nacional, María Fernanda Campo aprobó el sistema y destacó los beneficios de las estrategias planteadas por el SGR, al asegurar en el año 2012 que el sistema: “les permite a las IES invertir en infraestructura y presentar proyectos en diferentes ámbitos que generen impacto regional, producto de la articulación de los departamentos para la resolución de los problemas del país” (MEN, 2012, p. 6). Especialmente el sector educativo Colombia se beneficiará de los diferentes fondos, como por ejemplo; el Fondo de Competitividad Regional por medio del cual se recibirá el 24% de los recursos del SGR, y se buscará principalmente el mejoramiento de la infraestructura de las Instituciones de Educación Superior (IES), ubicadas en municipios de frontera y costeros; el Fondo de Desarrollo Regional, que recibirá el 16%, con el cual se adelantarán proyectos encaminados a aumentar la competitividad de las regiones, valiéndose de la infraestructura de las IES, y con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación que recibirá el 10%, con el cual se fomentarán las competencias científicas e investigativas en las regiones, con el propósito de disminuir diferencias en estos ámbitos. De esta forma lograr reducir las desigualdades regionales y propiciar un desarrollo social y económico sostenible.

Por otra parte, según informa el (DNP, 2012) en un comunicado de prensa, los Representantes de seis organizaciones indígenas de los departamentos de Amazonas, Vaupés, Caquetá, Putumayo, Guainía y Guaviare fueron capacitados por el DNP en formulación de proyectos para ser financiados con recursos de regalías. Lo que ha generado que algunas comunidades indígenas también resalten los beneficios del SGR, como lo aseguró Emperatriz Caguachi, representante del pueblo Cocama de Amazonas: “Es una excelente oportunidad. Está capacitación es una enseñanza, nos da elementos para participar de los recursos. La nueva Ley de Regalías nos abrió puertas”. Adicionalmente, Rolfer Miguel Caicedo, representante de la etnia Desano del departamento de Vaupés afirmó que:

“Es bueno estar aquí, porque así podemos contarles después a nuestras autoridades y al pueblo cómo podemos mejorar y hacer cosas que nos sirvan a todos. Antes no contábamos con nada, ahora por lo menos tenemos voz y podemos presentar planes. Esperamos que nos sigan teniendo en cuenta”. (DNP, 2012)

En este sentido, se puede afirmar que los objetivos respaldan y materializan los principios del sistema trazando una guía para la etapa de ejecución del SGR, y que tanto los objetivos como los principios son respaldados por diferentes actores gubernamentales que defienden sus beneficios. Sin embargo, es importante resaltar no solo el sistema en la etapa de formulación, sino también examinar los resultados generados a partir de su implementación en el año 2012 para tener un panorama más general de la narrativa hegemónica.

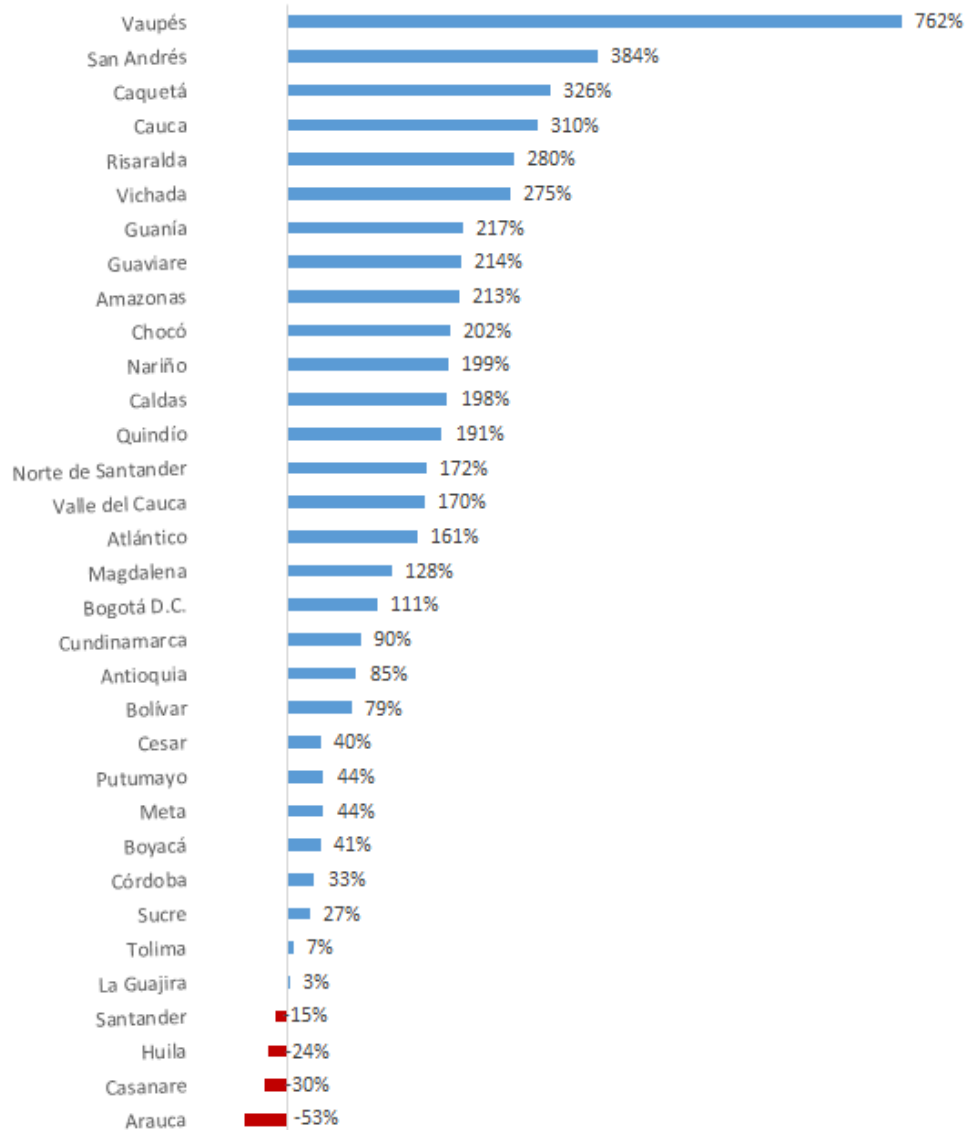
4.3. Resultados del SGR 2012-2015

Como instrumento de análisis del SGR se expondrán los resultados obtenidos tres años después de implementado el sistema, para evidenciar los efectos de las decisiones y acciones públicas, y cómo a la vez fundamentan su legitimidad. Los resultados se explicarán atendiendo a los cuatro principios que inspiraron la reforma según el balance de resultado publicado por el DNP en el año 2015, por último, entendiendo la especificidad que requieren los recursos destinados para CTel se explicarán los principales logros en el tema.

4.3.1. Logros en materia de Equidad Regional

Sin duda, al centralizar los recursos provenientes de regalías se aumentó la posibilidad de que todas las entidades territoriales accedan a los recursos, al desconcentrar los recursos de algunos departamentos por medio de los diferentes fondos especializados y encargados de distribuir los recursos. Es así como uno de los principales pilares del sistema se centra en el principio de equidad regional, bajo el cual se pueden examinar los departamentos que aumentaron sus ingresos y cuales los disminuyeron para alcanzar un equilibrio, como se demuestra a continuación:

**Gráfico 4- 1: Tasa de Crecimiento de los ingresos promedio anual 2009-2011 vs 2012
Valores constantes de 2012⁴¹.**



Al analizar la información de la tasa de crecimiento de los ingresos totales por regalías del régimen con el SGR, se muestra como los departamentos de Cauca, Caquetá, San Andrés y Vaupés, triplicaron sus ingresos gracias al sistema. Un segundo grupo de departamentos, entre los que se encuentra Chocó, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vichada y Risaralda, duplicaron sus ingresos por este concepto. Y un grupo restante de departamentos, entre los que se encuentra Arauca, Casanare, Huila y Santander

⁴¹Fuente: Cálculo STIP-DNP. Balance de resultados del Sistema General de Regalías. Tres años desde su implementación con corte a octubre de 2015. (DNP, 2015)

sacrificaron sus niveles de ingresos que recibían con el régimen para beneficiar a la gran mayoría de entidades por medio del SGR.

En promedio, el monto de recursos para los departamentos aumentó un 37% si se compara el año 2012 contra el promedio recibido entre 2009 a 2011. Esos recursos han jalonado las finanzas regionales, debido a que con el SGR todas las entidades territoriales pueden efectuar inversiones en diferentes sectores.

Por otra parte, el coeficiente de Gini y el ingreso per cápita pueden ser utilizados para medir cualquier forma de distribución desigual, es así como la distribución de recursos de ingresos provenientes de regalías según datos publicados por el DNP (2015), el coeficiente de Gini municipal de regalías correspondía a 0,92 en 2011, indicando una fuerte desigualdad y alta concentración de los recursos en pocos municipios, y de 0,39 en 2012, lo que muestra un cambio positivo hacia un reparto de regalías mucho más equitativo. Así mismo el ingreso per cápita de municipios y departamentos se incrementó un 71% con el SGR, al pasar de \$142.000 por habitante en 2011, a \$244.669 por habitante en 2012, lo que indica un aumento en el nivel de ingresos agregado del país por esta fuente y una distribución más equitativa.

Una vez analizado el comportamiento de los departamentos en relación con los ingresos percibidos con el SGR, es valioso analizar el comportamiento de los proyectos y montos aprobados por departamento para evidenciar la variación en la distribución de los recursos, de la forma en que se expone en la tabla a continuación:

Tabla 4- 1: Comportamiento de los departamentos por proyectos del SGR⁴².

Departamento	Número	Valor SGR
Antioquia	742	\$ 1.024
Nariño	699	\$ 688
Santander	543	\$ 688
Córdoba	486	\$ 688
Meta	485	\$ 2.544
Boyacá	428	\$ 688
Sucre	425	\$ 688
Cundinamarca	392	\$ 688
Tolima	383	\$ 688
Bolívar	351	\$ 688
Cauca	350	\$ 688

⁴²DNP-Gesproy. Corte octubre 2015. Balance de resultados del Sistema General de Regalías. Tres años desde su implementación. (DNP, 2015)

Huila	345	\$ 688
Casanare	344	\$ 1.317
Putumayo	343	\$ 688
Cesar	342	\$ 1.112
La Guajira	293	\$ 688
Arauca	290	\$ 688
Valle del Cauca	232	\$ 688
Norte de Santander	218	\$ 688
Chocó	192	\$ 688
Caldas	180	\$ 688
Magdalena	176	\$ 688
Atlántico	134	\$ 688
Caquetá	119	\$ 688
Corporaciones	95	\$ 688
Risaralda	78	\$ 688
Quindío	53	\$ 158
Guaviare	42	\$ 143
Vichada	39	\$ 140
Vaupés	26	\$ 96
Amazonas	25	\$ 132
Guainía	24	\$ 112
San Andrés	13	\$ 79
Bogotá D.C.	9	\$ 135

En la anterior tabla se observa que en los primeros tres años del SGR el departamento de Antioquia con 742 fue a quien le aprobaron mayor número de proyectos, seguido de Nariño con 699, Santander con 543, Córdoba con 486 Meta con 485, y Boyacá con 428. Por monto de recursos aprobados, el departamento del Meta lidera la lista con \$2.544 mil millones aprobados, seguido de Casanare con \$1.112 mil millones, Antioquia con \$1.024 mil millones, y Córdoba con \$996 mil millones. A diferencia, se observa que Bogotá tiene el menor número de proyectos aprobados con 9 proyectos, seguido de San Andrés con 13 proyectos, Guainía con 24, Amazonas con 25, y Vaupés con 26. Por monto de recursos aprobados San Andrés cuenta con el menor monto correspondiente a \$79 mil millones, seguido de Vaupés con \$96 mil millones, Guainía con \$112 mil millones, Amazonas con \$132 mil millones, y Bogotá con \$135 mil millones.

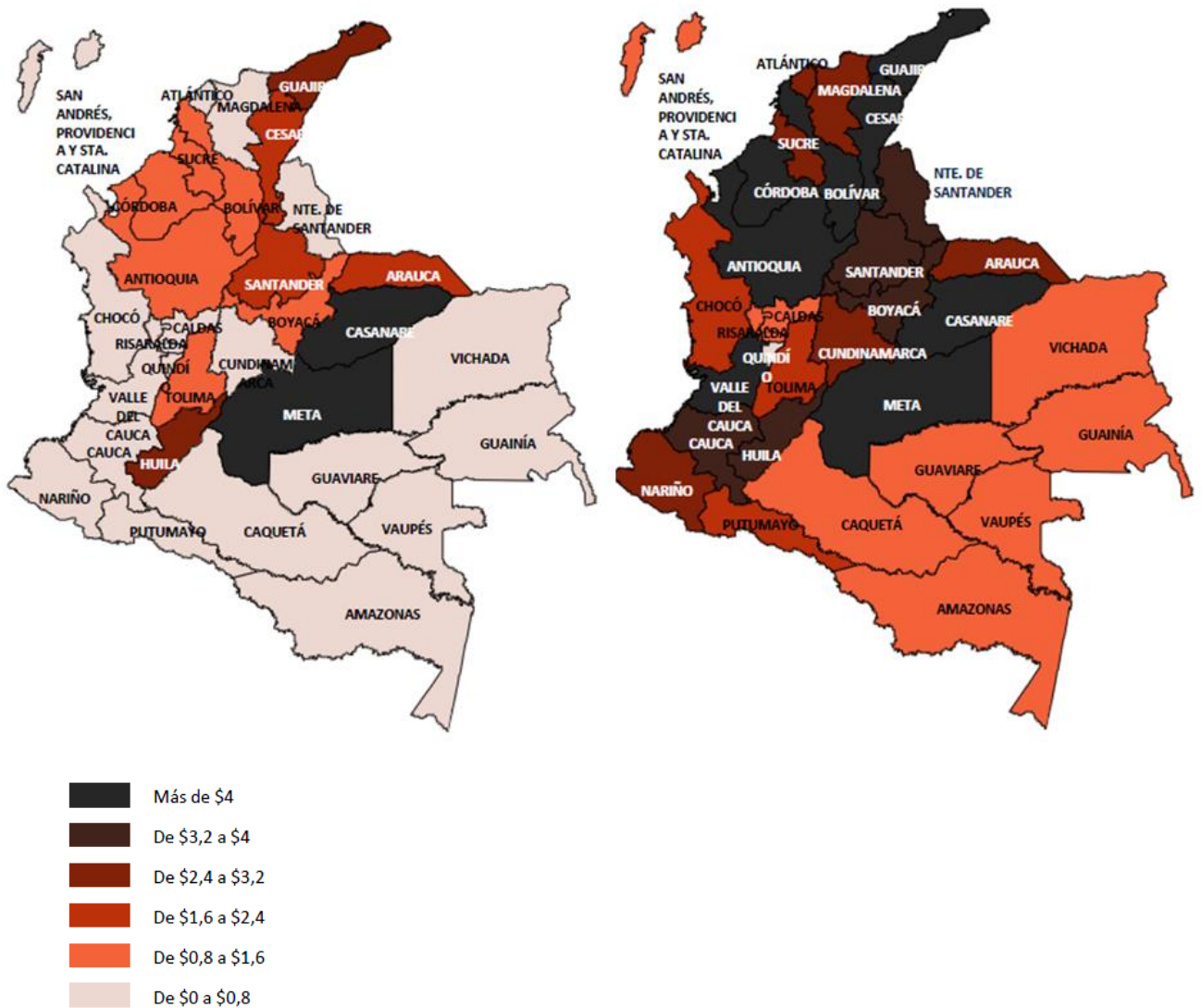
Evidentemente el departamento de Antioquia con el mayor número de proyectos aprobados se encuentra dentro de los principales departamentos que han aprovechado los recursos de regalías para inversión dentro de su región, por lo que el Exgobernador de Antioquia, Sergio Fajardo afirmó:

(...) la clave para lograr ubicarse como puntero en el *ranking* es que desde el principio han planificado las inversiones con los alcaldes de las subregiones identificando cuales son las principales necesidades y prioridades comunes a las cuales apuntar. Tales acciones han permitido que todo fluya más rápido tanto en la selección de ejecutores como en el aporte de los recursos. (Fajardo, como citó DNP, 2015, p. 16)

En este sentido, en Antioquia la correcta formulación de los proyectos acorde a las necesidades de su población y prioridades de la región, son claves para que los trámites de contratación fluyan fácilmente al representar los intereses comunes de sus habitantes.

Adicionalmente al número de proyectos y el monto aprobado en todos los departamentos, si graficamos estos comportamientos en el mapa de Colombia, y los comparamos con la distribución del régimen de regalías, los resultados evidencian que la distribución del SGR es más equitativa, y que existen grandes avances para contrarrestar la desigualdad de repartición de recursos en Colombia, como se demuestra en la Figuras N°4-1.

Figura 4- 1: Regalías totales por departamento 2002-2011 vrs 2012-2020⁴³.



En estos mapas de Colombia es evidente que la alta concentración de recursos de regalías era mucho más marcada entre los años 2002 a 2011, debido a que únicamente los departamentos de Casanare y Meta recibían más de \$4 mil millones, mientras que 18 departamentos reciben menos de \$0,8 mil millones. A diferencia, a partir del año 2012, en 9 departamentos se reciben más de \$4 mil millones, y ningún departamento recibe menos de \$0,8 mil millones.

⁴³ Fuente: (Cárdenas, 2013) Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Recursos estaban concentrados. (Cifras en miles de millones). *Promedio anual para el periodo.

4.3.2. Logros en competitividad, desarrollo e integración social

Con el SGR las entidades territoriales cobran un papel importante al tener la posibilidad de potencializar su capacidad de gestión en proyectos de inversión que se pueden orientar hacia el desarrollo regional, este aumento de la autonomía para el manejo de proyectos es evidente al observar la proporción de regalías manejadas por municipios y departamentos entre los años 2000 al 2016 en el Gráfico N° 4-2, debido a que antes del 2012 los departamentos manejaban el 54% de los recursos sin contar con la capacidad técnica y política requerida, pero con el SGR pasaron a manejar más del 73% de los recursos, mostrando en los últimos años un aumento gradual al subsanar estos errores del pasado.

Gráfico 4- 2: Proporción de regalías manejadas por municipios y departamentos entre el año 2000 al 2016⁴⁴.



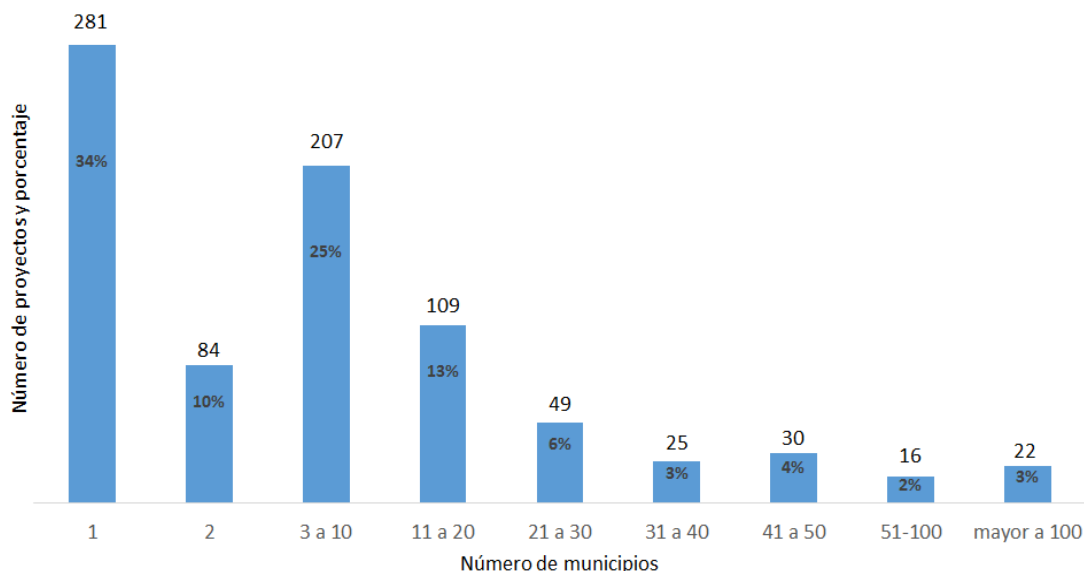
Es así como los departamentos asumen el manejo de un mayor monto de recursos, para convertirse en los líderes encargados de proponer y estructurar proyectos atendiendo a los intereses de los municipios dentro de su jurisdicción. Su rol por lo tanto debe extenderse hacia la asistencia técnica en las actividades de planeación, estructuración, apropiación y ejecución de proyectos financiados con recursos de regalías para alcanzar resultados positivos en competitividad, desarrollo e integración social.

En este sentido, el DNP (2015) reconoce que aún existen algunas dificultades con relación a la estructuración de proyectos para alcanzar el desarrollo regional, por lo que como se evidencia en el Gráfico 4-3, el 44% de los proyectos aprobados en los fondos regionales cubren menos de tres municipios, el 25% cubre entre 3 a 10 municipios, el 26% cubre entre 11 a 50 municipios, y únicamente el 5% cubre más de 50 municipios. Por lo que el

⁴⁴Fuente: (DNP, 2015) Cálculo STIP-DNP. Balance de resultados del Sistema General de Regalías. Tres años desde su implementación. Gesproy. Corte octubre 2015. (cifras en miles de millones). Adaptación de la autora.

papel asumido por los departamentos para mejorar el desarrollo regional, por medio de proyectos con alto impacto regional aún se encuentra en proceso de articulación.

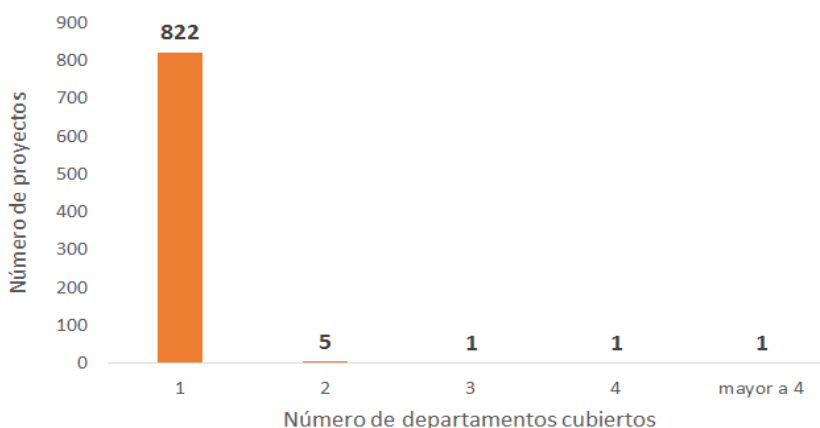
Gráfico 4- 3: Número de proyectos según cobertura municipal⁴⁵.



Adicionalmente, los proyectos con coberturas inferiores a 10 municipios son principalmente iniciativas en el sector transporte. A medida que la cobertura territorial de los proyectos aumenta, los proyectos agrícolas y educativos adquieren mayor relevancia, y finalmente, “los proyectos que alcanzan la mayor envergadura en cubrimiento se organizan en los sectores de educación, transporte y vivienda”. (DNP, 2015, p. 20)

Si estas dificultades se analizan a nivel departamental se puede apreciar la misma tendencia en la estructuración de proyectos para alcanzar el desarrollo regional, de tal forma que 8 de los proyectos aprobados en los OCAD Regionales benefician a dos o más departamentos, mientras que 822 proyectos benefician a un departamento, como se evidencia en el Gráfico 4-4. Así, la articulación regional entre municipios de distintos departamentos disminuye el impacto regional de los proyectos.

⁴⁵Fuente: (DNP, 2015) Cálculo STIP-DNP. Base SUIFP-SGR/ GCSGR. Balance de resultados del Sistema General de Regalías. Tres años desde su implementación. Gesproy. Corte octubre 2015. (cifras en miles de millones). Adaptación de la autora.

Gráfico 4- 4: Número de proyectos según número de departamentos cubiertos⁴⁶.

Según lo anterior, el sistema presenta grandes desafíos para consolidarse como herramienta de financiación o cofinanciación de proyectos de alto impacto regional, situación que se evidencia en las características de los proyectos que están siendo financiados con los fondos regionales. La mayoría de tales proyectos cubre sólo a un municipio, cuenta con valores totales inferiores a los \$10.000 millones y se concentra principalmente dentro de una misma jurisdicción departamental. Sin embargo, se destacan excelentes proyectos de inversión que consolidan importantes avances como los mostrados a continuación en distintos sectores, con impacto y cobertura en toda Colombia⁴⁷ que demuestran que el sistema tiene grandes proyecciones y se encuentra en etapa de maduración.

Tabla 4- 2: Proyectos relevantes financiados con SGR⁴⁸.

Sector	Descripción del Proyecto	Lugar
Vivienda	Construcción de 33.128 viviendas que beneficiarán a cerca de 173.732 habitante.	Tunja, Boyacá
Vivienda	Mejoramiento de 20.627 unidades habitacionales, se busca impactar en la calidad de vida de 81.000 hogares.	Toda Colombia
Transporte	Mejoramiento de 44.462 kilómetros de red vial, lo que equivale a la intervención del 28% de la red vial secundaria a cargo de los departamentos.	Toda Colombia

⁴⁶Fuente: (DNP, 2015) Cálculo STIP-DNP. Base SUIFP-SGR/ GCSGR. Balance de resultados del Sistema General de Regalías. Tres años desde su implementación. Gesproy. Corte octubre 2015. (cifras en miles de millones). Adaptación de la autora.

⁴⁷Para mayor detalle de las iniciativas de proyectos financiados con SGR, ver Anexo A.

⁴⁸ Fuente: (DNP, 2015) Cálculo STIP-DNP. Balance de resultados del Sistema General de Regalías. Tres años desde su implementación. Gesproy. Corte octubre 2015. (cifras en miles de millones).

Transporte	Construcción de 1.431 kilómetros, con la financiación de 772 proyectos.	Toda Colombia
Agua y Saneamiento Básico	Financiación de 552 proyectos de inversión, 210 para acueductos y agua potable, y 342 para alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Los proyectos mencionados beneficiarán a más de nueve millones de personas.	Toda Colombia
Salud	Edificación cerca de 76 centros de atención médica, que incluyen la construcción de hospitales y puestos de salud, obras que le facilitarán el acceso a los servicios de salud a casi cuatro millones de habitantes.	Toda Colombia
Salud	Compra de 132 vehículos para la asistencia médica, como ambulancias y unidades móviles de atención.	Toda Colombia
Educación	Construcción de 47 instituciones educativas; de las cuales seis son universidades en: la Paz (Cesar), Ístmica y Bahía Solano (Chocó), Sahagún (Córdoba), Túquerres (Nariño), y Zarzal (Valle del Cauca).	Toda Colombia
Educación	Reconstrucción de 1.114 instituciones educativas y la dotación de otras 7.352 instituciones con laboratorios, salas de cómputo, complejos deportivos, comedores escolares, bandas de paz, auditorios y baños.	Toda Colombia
Educación	Con alrededor de \$ 310.000 millones se están apoyando a más de 2.580 profesionales en la realización de estudios doctorales y de maestría, y cerca de \$290.000 millones están favoreciendo la iniciativa científica y tecnológica de más de 85.000 niños, niñas y jóvenes de todo el país.	Toda Colombia
Primera Infancia	Construcción de 38 centros de desarrollo infantil por más de \$121.000 millones.	Toda Colombia
Investigación Tecnológica	Un poco más de \$400.000 millones están financiando investigaciones aplicadas y transferencias tecnológicas en cadenas productivas agropecuarias como café, plátano, papa, carne y leche.	Toda Colombia
Innovación Industrial y Tecnológica	Más de \$78.000 millones se están desarrollando en proyectos de innovación industrial, y una cifra superior a \$150.000 millones se destina a la consolidación de parques y centros tecnológicos.	Toda Colombia
Innovación Industrial y Tecnológica	Más de \$600.000 millones están apoyando proyectos en áreas como salud, biodiversidad, recursos hidrobiológicos, energías alternativas, y minería, entre otras.	Toda Colombia
Investigación Tecnológica	Elaboración de más de 150 artículos para publicación en revistas indexadas, alrededor de 70 paquetes tecnológicos para favorecer sectores productivos, cerca de 100 productos de desarrollo tecnológico (prototipos, pilotos, plantas) y se tienen más de 12.000 hectáreas intervenidas para experimentación con nuevas tecnologías.	Toda Colombia

Los anteriores proyectos representan solo algunos ejemplos de los avances alcanzados con recursos del SGR, y al agrupar el total de la inversión es evidente el adelanto en los sectores de Transporte, Educación y Vivienda, así:

Figura 4- 2: Ranking de inversiones por sector con SGR⁴⁹.

Como se observa en la Figura 4-2, las principales inversiones se han concentrado en el sector transporte con \$6,2 billones representando el 33% respecto al valor total aprobado, el sector educación con \$2,4 billones representando el 13%, el sector ciencia, tecnología e innovación con \$2,2 billones representando el 12%, y vivienda con \$2,2 billones representando el 8% del valor total aprobado. Así mismo, las cabezas de sector por número de proyectos aprobados se encuentran en el sector transporte con 2.796, el sector de cultura, recreación y deporte con 1.108, y el sector educación con 974 proyectos.

Adicionalmente a los proyectos de alto impacto, y la inversión en los distintos sectores con el SGR, es importante destacar la relevancia que los recursos de regalías tienen en relación al presupuesto nacional, debido a que para financiar proyectos en Colombia han logrado un 68,5% de participación del valor total. Es así como según el DNP (2015), entre los años 2012 a 2015⁵⁰ se aprobaron 8.896 proyectos por un total de \$27 billones, de los cuales \$18,5 billones provienen de recursos de regalías.

⁴⁹Fuente: (DNP, 2015) GESPROY-DNP. Balance de resultados del Sistema General de Regalías. Tres años desde su implementación. Gesproy. Corte octubre 2015. (cifras en miles de millones).

⁵⁰Con corte a octubre de 2015.

4.3.3. Logros alcanzados en ahorro para el futuro.

En busca de prever ingresos intergeneracionales en las regiones que logren contrarrestar las variaciones del mercado, con el SGR como ya se mencionó se creó el FAE como mecanismo de ahorro fiscal para las entidades territoriales y estabilización económica para el Estado.

Este Fondo cambió significativamente el porcentaje de ahorro en comparación con el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) del régimen de regalías, debido a que, aunque el FAEP tuviera los mismos fines del FAE, sus objetivos se centraban en atender las necesidades del año 1995 para estabilizar los ingresos provenientes de las explotaciones en los campos de Cusiana, Cupiagua en Casanare, y de Caño Limón en Arauca. Adicionalmente, con el FAEP solo se ahorraban recursos generados por petróleo y gas, mientras que con el FAE se ahorran los recursos producidos por la explotación de recursos naturales no renovables. “Es así como el ahorro pasó del 7% del total de las regalías en el régimen anterior a cerca del 20% en el Sistema General de Regalías (SGR)”. (DNP, 2015, p. 27)

En consecuencia, los recursos ahorrados con el SGR son marcadamente superiores a los ahorrados bajo el régimen de regalías en un mismo periodo de tiempo, como se demuestra en el Gráfico 4-5, en donde el ahorro paso del año 2009 al 2011 de \$796.036 a \$5.306.751 en el año 2012 a 2014, representando un aumento del 85% en el ahorro para el futuro.

Gráfico 4- 5: Recursos de ahorros y desahorros del FAEP versus el FAE⁵¹.



⁵¹Fuente: (DNP, 2015)DNP-DVR. Información del FAEP suministrada por la ANH con base en la liquidación de regalías definitivas. Corte octubre de 2015. Balance de resultados del Sistema General de Regalías. Tres años desde su implementación.

En este caso el desahorro del año 2015-2016 por valor de \$353.824 se debió a la caída del precio del petróleo que activó los mecanismos de desahorro⁵², por lo que se beneficiaron y estabilizaron los ingresos de 22 departamentos y 310 municipios de las regiones productoras y portuarias del país.

4.3.4. Logros en materia de Buen gobierno: Transparencia, eficiencia y articulación Nación-territorio

Entre los grandes cambios que trajo el SGR se encuentra la implementación por el DNP de un Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE), y la posibilidad de acceso de cualquier ciudadano para la vigilancia del uso de los recursos garantizando su transparencia, por medio de diversas herramientas informativas que consolidan y visualizan toda la información, dentro las que se encuentran:

- Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Sistema General de Regalías (SUIFP-SGR). Contiene información del Banco de Proyectos.
- Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR). Contiene información de giros.
- Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR (Sicodis). Contiene información de distribución.
- MAPA regalías. Plataforma de visualización integrada de proyectos.
- Gestión de Proyectos del Sistema General de Regalías (Gesproy - SGR). Contiene información de ejecución y seguimiento.
- Metodología General Ajustada (MGA). Contiene información de formulación.

El SMSCE es de gran utilidad al desarrollar procesos de recolección, consolidación, verificación y análisis de información, para adelantar acciones preventivas, correctivas y sancionatorias según sea el caso ante los órganos de control respectivos. De esta forma se aumentan las posibilidades de una gestión de control eficiente en el uso de los recursos de regalías, que responda a los objetivos iniciales del sistema.

Según este seguimiento, el DNP (2015) reportó una disminución del número de irregularidades reportadas ante los órganos de control, que pasaron de 8.526 promedio anual entre 2009-2011 a 224 promedio anual entre 2013-2015. Así mismo, en términos del número de medidas preventivas de suspensión de giros aplicados, estas disminuyeron de 101 entidades territoriales en promedio anual entre 2002-2010 a registrar tan solo 59

⁵² Se debe tener presente que el FAEP presentaba desahorros cuando el promedio histórico de los ahorros era mayor que el ahorro que podía acumularse en un mes. Igualmente, en el FAEP el desahorro se podía presentar en una sola, en varias o en todas las entidades ahorradoras, mientras que en el FAE se desahorra cuando los recursos del SGR caen de un periodo fiscal a otro, con la limitante de que el desembolso no podrá ser superior al 10% del saldo del Fondo, y la desacumulación se causa por la disminución integral del total de ingresos del SGR y todos los departamentos reciben recursos en el mismo periodo. (DNP, 2015, p. 28)

entidades territoriales⁵³. Igualmente es importante destacar que, en general, el 81% de las medidas impuestas son levantadas a la mayor brevedad una vez la entidad territorial subsana la omisión incurrida que justificó la sanción.

Adicionalmente, con la operación de los OCAD o *Triángulos del Buen Gobierno* se garantiza una gobernanza y articulación multinivel, complementada por la gestión de la Comisión Rectora la cual está conformada por actores relevantes a nivel Nación-Territorio que formulan los lineamientos e instrumentos necesarios para el eficiente funcionamiento del SGR.

4.3.5. Logros en Ciencia, Tecnología e Innovación

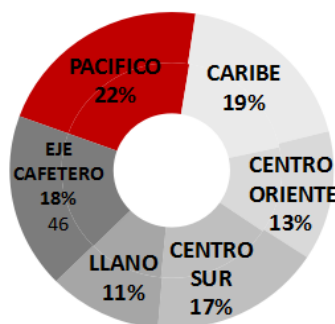
En relación con la disponibilidad de recursos destinados del SGR para financiar actividades de CTel, se abre una gran oportunidad para el desarrollo regional en Colombia ante un sector que se encontraba hasta ahora rezagado, debido a que se aumenta la participación del Gobierno Nacional con las entidades territoriales, sociedad civil, sector académico y sector privado, para buscar conjuntamente estrategias de desarrollo incluyente en las regiones. Es así como con el FCTel se han revitalizado los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CodeCTI) como instancias territoriales para la toma de decisiones e intercambio de opiniones respecto al uso de estos recursos.

En consecuencia, según el DNP (2015) a través del FCTel se invierten cerca de \$860.000 millones anualmente para la financiación de proyectos en todos los departamentos, y en el año 2012 el fondo logró un incremento del 30% en la disponibilidad de financiación pública para actividades de CTel. Esta situación representa un gran avance en la descentralización de los recursos públicos para CTel, debido a que anualmente estos recursos equivalen a más del doble de Inversión del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), el cual cuenta aproximadamente con recursos de \$350.000 millones.

Por otra parte, según el DNP (2015) entre el año 2012 a 2015 con los recursos asignados para Ciencia, Tecnología e Innovación el número de proyectos aprobados arroja resultados positivos para las regiones con 527 proyectos por valor de \$2.615 mil millones (\$2.124 mil millones del SGR). Como se demuestra en el Gráfico 4-6, se destaca la labor de la región pacífica con 56 proyectos representando el 22% del total de recursos, seguida de la región caribe con 48 proyectos representando el 19%, y no tan lejos se encuentra la gestión de la región del Eje Cafetero con 46 proyectos representando el 18% del número de proyectos total⁵⁴.

⁵³Por medida impuesta por el último corte (julio de 2015).

⁵⁴Para información más detallada de los proyectos de CTel aprobados ver Anexo B.

Gráfico 4- 6: Balance Aprobación FCTel por Región. Número de Proyectos⁵⁵.

En este sentido, y destacando las bondades del sistema, la Exministra de Educación, María Fernanda Campo (2012) habló sobre las ventajas del FCTel que atañen al sector educativo asociadas al fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados, el reconocimiento de las necesidades de las regiones, la articulación regional, y la oportunidad en el incremento de recursos, al afirmar que:

El fortalecimiento de los actores de innovación y competitividad de las regiones como los consejos departamentales de ciencia, tecnología e innovación; las Comisiones Regionales de Competitividad; el Comité Universidad-Empresa-Estado; el reconocimiento de las capacidades y necesidades de las regiones, lo cual conlleva a disminuir los niveles de inequidad y transformar su economía; el trabajo articulado de departamentos y regiones, y el incremento de recursos que se invertirán para presentar proyectos de diversa naturaleza, aumentando la cobertura y calidad de la educación en todas las regiones del país”. (Campo, como se citó en MEN, 2012, p. 6)

De modo que, lo que el proceso del FCTel demanda es un proceso de articulación de los actores involucrados para que fortaleciendo sus capacidades y reconociendo las necesidades regionales en pro del desarrollo regional, aprovechen de la mejor manera los recursos destinados para CTel. Tal como lo afirma Alexander Gómez, Exvicerrector de Investigaciones de la Universidad Nacional (2013) en la Revista “*Claves para el debate Público*”, cuando expone que el sistema afianza la articulación entre la academia, gobiernos regionales y otros organismos, al igual que ofrece un nuevo esquema de trabajo en proyectos conjuntos para evitar que los recursos queden fragmentados en iniciativas que desconocen las necesidades específicas de cada región:

⁵⁵Fuente: (DNP, 2015) GESPROY-DNP. Corte octubre de 2015. Balance de resultados del Sistema General de Regalías. Tres años desde su implementación.

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". (Gómez como se citó en UNIMEDIOS. UNAL, 2013, p.10)

La gestión de esta interrelación de actores involucrados es resaltada por Raimundo Abello, director de investigación, desarrollo e innovación de la Universidad del Norte, al afirmar que desde la Región Caribe se han adelantado proyectos que surgieron de alianzas entre diferentes universidades, organismos del orden gubernamental y del sector privado que, a partir de la identificación del potencial de la región y de sus necesidades, buscan impactar favorablemente a sus poblaciones. Es así como existen iniciativas sobre biodiversidad, diseño y construcción naval, recursos hídricos, servicios tecnológicos, energía, salud, logística portuaria, etc., que responden a las vocaciones de cada departamento. (Abello, como se citó en MEN, 2012)

Un excelente ejemplo se presentó en el departamento del Atlántico, debido a que según el informe de la Contraloría (2016), los entrevistados pertenecientes a la gobernación y los representantes del sector académico manifestaron con agrado que hubo voluntad manifiesta de la administración saliente y la actual para continuar trabajando con las universidades más importantes de la Región Caribe, en proyectos que le apuntaran al impacto regional.

Dentro de los proyectos que en su formulación lograron articular los intereses de varios departamentos⁵⁶, se destacan los siguientes:

Tabla 4- 3: Proyectos interdepartamentales en el FCTI⁵⁷.

Proyecto	Valor del proyecto
1. Diamante Caribe y Santanderes	\$ 11.100
2. Centro de Formación e Investigación en Energías Renovables CINER	\$ 32.917
3. Implementación programa para el fortalecimiento de capacidades en CTI en ciencias del mar para la Región Caribe	\$ 3.500
4. Desarrollo sostenible de la acuicultura en el Caribe Colombiano	\$ 8.709

⁵⁶Para información más detallada de los departamentos y monto aportado, ver Anexo C.

⁵⁷Elaboró CGR (2016) Grupo Control Fiscal Macro de regalías, con datos del DNP – Gesproy. Evaluación del Fondo, Tecnología e Innovación - SGR 2012-2015. Cifras en millones de pesos.

5. Estudio de sistemas de producción basado en la caracterización, tipificación y análisis de alternativas agropecuarias en tres zonas agroecológicas del departamento de Guainía	\$ 5.000
6. Investigación desarrollo e innovación de cacao especiales bajo sistemas Agroforestales.	\$ 13.800
7. Desarrollo investigación aplicada para contribuir a un modelo efectivo y sostenible de intervención del dengue en Santander, Casanare y Valle del Cauca	\$ 10.805
8. Investigación innovación en logística y puertos: Logport Caribe	\$ 11.044
9. Desarrollo e innovación para la protección de zonas costeras en los departamentos de La Guajira y Magdalena	\$ 16.505
10. Implementación programa multisectorial para la disminución de la carga de malaria en el Litoral Pacífico colombiano.	\$ 4.011
11. Desarrollo de un programa de gestión tecnológica para la innovación social y productiva de la carne y la leche en sistemas de producción bovina de la región de los llanos en Colombia	\$ 19.378
12. Investigación de minerales estratégicos, industriales y materiales de construcción, Región Llanos.	\$ 2.400

Esta gran oportunidad en el sector de CTel para mejorar la competitividad regional y la equidad social a partir del reconocimiento de sus necesidades, la destaca igualmente el Director de Colciencias en el año 2012, Jaime Restrepo Cuartas, al argumentar que el Fondo busca que las regiones mejoren su capacidad competitiva sobre la base de proyectos de CTel para impactar el modelo productivo, generar valor agregado, y avanzar en la equidad social de la población. (Cuartas, como se citó en MEN, 2012)

De este modo, los proyectos de CTel se desarrollan en los planes de desarrollo de cada entidad territorial por medio de los PEDCTI (Planes Estratégicos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación), los cuales son un instrumento de diagnóstico que permiten identificar las capacidades, amenazas, debilidades y oportunidades de cada departamento en relación con la CTel. Estos planes no son documentos estandarizados que se replican en todas las entidades, sino que por el contrario responden a las condiciones y necesidades locales de cada entidad. Como es el caso de los PEDCTI de los departamentos de Cauca, Vichada y Cauca:

Para el caso de los PEDCTI de los departamentos con menos capacidades tomados como ejemplo, Cauca y Vichada, se hace énfasis en condiciones locales muy específicas a tener en cuenta en la formulación de políticas de ciencia y tecnología, para estos departamentos. El PEDCTI del Cauca menciona la pluralidad cultural y étnica del departamento, mientras que el PEDCTI de Vichada, reconoce la falta de capacidades científicas y tecnológicas instaladas, y la falta de conectividad tanto física como virtual del departamento. (CGR, 2016)

Por último, dándole continuidad a la perspectiva de Cuartas, en el 2012 Carlos Fonseca, Exdirector de Colciencias destacó el potencial de la academia para asumir el reto del FCTel, debido a que el sistema aún se encuentra en proceso de evolución e involucra diferentes actores que a partir de ahora deben trabajar en conjunto. Aseguró: “hay una madurez de las universidades que están detrás de estos proyectos, yo no creo que este dinero pase a ser plata de bolsillo de las regiones, además, hay que darle tiempo a que

este sistema funcione antes de pensar en modificarlo". (Fonseca como se citó en Cubillos, 2012)

4. 4. Resumen: Evolución de la Narrativa hegemónica del SGR

Este apartado busca resumir la evolución de la narrativa hegemónica del SGR a la luz de la revisión de las metas, objetivos y resultados de la política, afirmando que:

- ✓ El SGR bajo el principio de equidad social y regional, buscó garantizar y promover la distribución equitativa a nivel nacional de los recursos para reducir las desigualdades regionales y sociales existentes.
- ✓ El SGR bajo el principio de Ahorro para el futuro, buscó promover el carácter contracíclico de la política económica, generar ahorros para épocas de escasez, y mantener estable el gasto público a través del tiempo, por medio de la creación del FAE como mecanismo de ahorro fiscal para las entidades territoriales y estabilización económica para el Estado.
- ✓ El SGR bajo el principio de buen gobierno planteó como fundamental la transparencia y el buen manejo de los recursos del SGR, por medio de la creación de órganos, sistemas de información eficientes, e instituciones establecidas para asegurar estos dos factores, bajo un esquema de control del nivel nacional al regional.
- ✓ El SGR bajo el principio de competitividad regional buscó crear condiciones de desarrollo y competitividad que aprovecharan los medios dispuestos en la región para impulsar el crecimiento económico local.
- ✓ El SGR buscó fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.
- ✓ El SGR buscó propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.

- ✓ El SGR buscó propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.
- ✓ Las entidades territoriales cobran un papel importante al tener la posibilidad de potencializar su capacidad de gestión en proyectos de inversión que se pueden orientar hacia el desarrollo regional, aumentando su autonomía para el manejo y gestión de proyectos.
- ✓ Los departamentos asumen el rol de líderes encargados de proponer y estructurar proyectos dentro de su jurisdicción, por lo tanto su labor debe extenderse hacia la asistencia técnica en las actividades de planeación, estructuración, apropiación y ejecución de proyectos financiados con recursos de regalías para alcanzar resultados positivos en competitividad, desarrollo e integración social.
- ✓ Se abre una gran oportunidad para el desarrollo regional en Colombia ante el hasta ahora rezagado sector de CTel, debido a que se aumenta la participación del Gobierno Nacional con las entidades territoriales, sociedad civil, sector académico y sector privado, para buscar conjuntamente estrategias de desarrollo incluyente en las regiones.
- ✓ El sistema les permite a las Instituciones de Educación Superior invertir en infraestructura y presentar proyectos en diferentes ámbitos que generen impacto regional, producto de la articulación de los departamentos para la resolución de los problemas del país.

Estas afirmaciones se constatan cuando se evalúan los siguientes resultados del SGR:

- ✓ El monto de recursos para los departamentos aumentó un 37% si se compara el año 2012 contra el promedio recibido entre 2009 a 2011. Esos recursos han jalonado las finanzas regionales, debido a que con el SGR todas las entidades territoriales pueden efectuar inversiones en diferentes sectores.
- ✓ El ingreso per cápita de municipios y departamentos se incrementó un 71% con el SGR, al pasar de \$142.000 por habitante en 2011, a \$244.669 por habitante en

2012, lo que indica un aumento en el nivel de ingresos agregado del país por esta fuente y una distribución más equitativa.

- ✓ A partir del año 2012, en 9 departamentos se reciben más de \$4 mil millones, y ningún departamento recibe menos de \$0,8 mil millones, a diferencia de los años 2002 a 2011 en los cuales únicamente los departamentos de Casanare y Meta recibían más de \$4 mil millones, y 18 departamentos recibían menos de \$0,8 mil millones.
- ✓ Los departamentos asumen el manejo de un mayor monto de recursos, para convertirse en los líderes encargados de proponer y estructurar proyectos atendiendo a los intereses de los municipios dentro de su jurisdicción, debido a que antes del 2012 los departamentos manejaban el 54% de los recursos, y con el SGR pasaron a manejar más del 73% de los recursos.
- ✓ Entre los años 2012 a 2015⁵⁸ en Colombia se aprobaron 8.896 proyectos por un total de \$27 billones, de los cuales \$18,5 billones provienen de recursos de regalías, alcanzando un 68,5% de participación del valor total de proyectos.
- ✓ Los recursos ahorrados con el SGR son marcadamente superiores a los ahorrados bajo el régimen de regalías en un mismo periodo de tiempo, en donde el ahorro paso del año 2009 al 2011 de \$796.036 a \$5.306.751 en el año 2012 a 2014, representando un aumento del 85% en el ahorro para el futuro.
- ✓ A través del FCTel se invierten cerca de \$860.000 millones anualmente para la financiación de proyectos en todos los departamentos, y en el año 2012 el fondo logró un incremento del 30% en la disponibilidad de financiación pública para actividades de CTel. Esta situación representa un gran avance en la descentralización de los recursos públicos para CTel, debido a que anualmente estos recursos equivalen a más del doble de Inversión del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), el cual cuenta aproximadamente con recursos de \$350.000 millones.

⁵⁸Con corte a octubre de 2015.

5. Contranarrativa del Sistema General de Regalías

Anteriormente se trató la narrativa hegemónica del SGR, por lo que en este capítulo se abordará la contranarrativa para identificar claramente los discursos que tienen otras versiones contrarias a, o no representadas en la narrativa hegemónica. Para identificar estas historias se analizaron algunos portadores de política, definidos en Informes, estudios, publicaciones, debates en diferentes áreas de la política pública, entrevistas, artículos de prensa escrita y audiovisual, etc. Este análisis se trabajó partiendo de temas controversiales de la política como lo son la capacidad institucional desde una perspectiva exógena y endógena, y el impacto regional de los recursos asignados.

5.1. Capacidad institucional de las entidades territoriales

Entendiendo que la capacidad institucional se define como: “la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos” (Fukuda-Parr citado por Fedesarrollo, 2011), se puede entender que la capacidad institucional es la aptitud administrativa y de gestión de una institución en función al logro de objetivos de desarrollo. Pero, esta definición no debe limitarse únicamente al contexto administrativo que vincula habilidades, conocimientos y competencias específicas del capital humano y la organización; sino por el contrario debe tener presente el contexto institucional del sector público, en donde se vinculan e interactúan factores de índole económico, político y social. Tal como lo define Ostrom en la noción de “*arenas de acción*” dentro del Análisis de Desarrollo Institucional (IAD)⁵⁹, al referirse a los procesos pluridimensionales que afectan la toma de decisiones.

⁵⁹El Análisis de Desarrollo Institucional es un método de análisis de política que se soporta principalmente en el neoinstitucionalismo y la teoría de juegos, “se constituye en un marco conceptual y metodológico compartido, que propone el desarrollo de un análisis taxonómico multinivel de los componentes subyacentes que enfrentan actores humanos” (López & Parra, 2010)

Las arenas de acción son unidades de análisis compuesta por sub-partes articuladas, “interactúan tanto actores como situaciones de acción⁶⁰”, a su vez las arenas de acción están afectadas por variables exógenas, produciendo resultados que posteriormente se constituirán en factores que afectan a los mismos participantes y a la situación de acción” (Ostrom como se citó en López & Parra, 2010). De esta forma, es pertinente examinar la capacidad institucional explorando las distintas dimensiones de la gestión estatal más allá de los aspectos endógenos, como lo es la capacidad técnica-administrativa de las entidades territoriales, para adentrarse a examinar factores exógenos que repercuten en la gestión local.

Por lo que la capacidad institucional que se analizara en este capítulo vincula componentes de nivel administrativo y político que en la práctica son mutuamente interrelacionales. Estos componentes permiten considerar que el “Estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal”(Repetto, 2004)

En consecuencia, valiéndose de que el DNP seleccionó a Fedesarrollo para analizar la implementación del SGR con énfasis sobre el ciclo de proyectos, y que en el 2014 Fedesarrollo publicó un informe denominado: “*Evaluación Institucional y de Procesos con Énfasis el Ciclo de Proyectos del Sistema General de Regalías*”, se analizará en este capítulo el documento para dar respuesta al papel de la capacidad institucional de las entidades territoriales en el logro de objetivos del SGR. El documento se centra en revisar el marco institucional a partir del cual se implementa el SGR y su capacidad para facilitar el cumplimiento de los objetivos trazados en la narrativa hegemónica, así como de analizar la operatividad del sistema en términos de las tareas y procedimientos necesarios para su implementación. Por lo que toma en cuenta los diferentes actores involucrados y analiza su desarrollo organizacional, las reglas formales e informales de interacción y los factores endógenos y exógenos que facilitan o dificultan la gestión de recursos del SGR.

Adicionalmente, se analizará el Informe de la CGR (2016) denominado: “*Evaluación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, SGR 2012-2015*” desarrollado a partir de la Auditoría de Desempeño al FCTel que realizó la CGR en el 2016⁶¹, para evidenciar las

⁶⁰ “... una situación de acción se refiere al espacio social donde los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, dominan a otros, pelean (entre las múltiples cosas que los individuos hacen en las arenas de acción) (Ostrom como se citó en López & Parra, 2010)

⁶¹ Informe de Auditoría de Desempeño No. 145 de 2016 elaborado por el Grupo de Control Fiscal Micro de Regalías de la CGR. La Auditoría de desempeño, seleccionó 33 proyectos financiados con recursos asignados a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, ejecutados por 16 diferentes entidades distribuidas en 8 departamentos, incluidos Antioquia, Bogotá D.C., Caquetá, Cauca, la Guajira, Santander, Valle del Cauca, Vichada y Colciencias en su rol de Secretaría Técnica. La muestra está conformada por 17 proyectos aprobados en 2012, 11 en 2013, 3 en 2014 y 2 en 2015. Para la fase de ejecución se realizaron mesas de trabajo, visitas de campo a los proyectos de la muestra y entrevistas con personal de las entidades ejecutoras, operadores,

etapas del proceso de decisión de los recursos del FCTel que presentan mayores inconvenientes para una idónea y oportuna ejecución de los proyectos de inversión en el marco de la capacidad institucional y científica de cada entidad territorial.

Inicialmente se analizarán las dificultades percibidas ante la capacidad administrativa de las entidades territoriales que vincula los conocimientos, habilidades, competencias técnicas del capital humano, y las capacidades tecnológicas de las instituciones; posteriormente se examinarán factores relacionados con la capacidad política y su influencia en la gestión del SGR; y por último se analizarán los componentes propios de la capacidad institucional en los procesos de formulación, presentación y registro, viabilización, priorización y aprobación, ejecución; haciendo un énfasis particular en el FCTel.

5.1.1. Componentes de la Capacidad Institucional en el SGR

Capacidad administrativa

El marco normativo es uno de los ejes estructurales e insumo indispensable sobre los que se cimienta el SGR y ha estado en constante estado de evolución desde el 2012, por lo que es de gran importancia examinar la percepción general del sistema de los actores involucrados a nivel normativo. De este modo se examinará el documento de Fedesarrollo (2014), el cual evidencian obstáculos y dificultades en el proceso de adaptación del sistema, ocasionados por la continua actualización de la normatividad.

Según Fedesarrollo (2014), la principal dificultad entorno a la normatividad aplicable para el SGR radica en la generalización y desconocimiento de la norma, debido a que el no reconocer las heterogeneidades y necesidades específicas de cada territorio conlleva dificultades en el cumplimiento de objetivos al suplir únicamente los problemas prácticos y no aquellos de carácter estructural. Igualmente, la multiplicación de funciones y responsabilidades de los funcionarios y delegados se convirtieron en obstáculos para el conocimiento de la nueva normativa. A esto se agrega la complejidad misma de las normas que implica un grado adicional de dificultad en su comprensión e interpretación. Estos obstáculos se traducen en retrasos y demoras en distintos momentos del ciclo de proyectos como lo afirma el exministro de Minas y Energía y miembro del partido liberal, Amylkar Acosta (2012) en un artículo denominado *“La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales”*:

contratistas, supervisores e interventores de proyectos, grupos de expertos, universidades e instituciones educativas, como de los beneficiarios de los proyectos, así mismo con el personal de la Secretaría Técnica del OCAD FCTel. (CGR, 2016, p. 10)

Además de los siete fondos que hacen parte de este, ya son más de 30 porcentajes en los que se difuminan los recursos, atomizándolos cada vez más a través de un intrincado, farragoso e incomprensible texto de 160 artículos, al que se le colgaron toda suerte de perendengues en su trámite y aprobación a medias. (p. 302)

Por lo que, aunque la normatividad ha venido evolucionando y corrigiendo las deficiencias del sistema, particularmente aquellas relacionadas al ciclo de proyectos, se ha generado como consecuencia un gran número de acuerdos, resoluciones, circulares, guías y otros documentos emitidos por la Comisión Rectora, como se evidencian en la Tabla 5-1. Estas actualizaciones vuelven aún más complejo el procedimiento para los actores vinculados, que muchas veces no se encuentran preparados para el cambio, debido a que no cuentan con las capacidades institucionales suficientes para responder a las modificaciones, como lo expresan algunos miembros de los OCAD regional, a nivel departamental:

(...) una gran inestabilidad normativa, porque cuando usted se estaba aprendiendo una acuerdo que establecía unos requisitos, al mes lo cambiaron, o sea, entre el 2012 y el 2013 fue muy abundante la reglamentación, y eso genera una cantidad de dificultades (...) pero no obstante todavía existen algunos vacíos, no solamente en la ley que permite la interpretación distinta de quien la lee, y aquí estamos incluyendo a los funcionarios del gobierno nacional, a los representantes de los ministerios de los OCAD, a los enlaces, a los asesores. (Miembros de los OCAD regional como se citó en Fedesarrollo, 2014, p. 77)

Tabla 5- 1: Actos administrativos del SGR 2011 a 2015⁶²

Acto Administrativo	2011	2012	2013	2014	2015
Actos legislativos y leyes	1	2	0	1	0
Decretos	0	15	6	3	6
Resoluciones	0	4	15	6	6
Acuerdos	0	13	6	7	9
Circulares	0	36	50	51	7
Total	1	70	77	68	28

Las modificaciones en la normatividad no son fáciles de asimilar y requieren de tiempo para implementarse y ser asimiladas completamente por las entidades territoriales, especialmente por los funcionarios y delegados del orden nacional que trabajan en la implementación del sistema. Sin duda esto representa un gran reto para el sistema en relación con las capacidades institucionales de las entidades territoriales que participan del ciclo de proyectos, y sobre todo para aquellas que no cuentan con el capital humano y

⁶² Fuente: (DNP, 2017) Normativa del SGR. Recuperado en mayo 30, 2017, de <https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx>

experiencia suficientes para el adecuado funcionamiento. En consecuencia, la carencia de capacidades institucionales para comprender e interpretar las normas conduce a interpretaciones propias que no siempre coinciden con la naturaleza y objeto de la norma.

Por ejemplo, existen vacíos normativos en relación a conceptos como vigencias futuras de presupuesto, y vigencias futuras de ejecución, es así como dentro de las entrevistas que realizó Fedesarrollo (2014) a miembros de los OCAD, se encontró que no hay claridad sobre su definición y uso generando confusiones en la implementación, así lo afirma un miembro OCAD municipal:

Con el DNP todo fluye, con el ministerio tenemos muchas dificultades hasta el punto en que hoy en día no tenemos claro el tema de vigencias futuras. Sabemos que hay dos conceptos, la de recursos o la de vigencias, la segunda no está clara, nos dijeron que estaba en reglamentación el decreto, pero eso ya fue hace mucho. (Miembros OCAD municipal, referenciados por Fedesarrollo, 2014, p 79)

En relación con las distintas etapas del ciclo de proyectos, se evidencian falencias tanto en la formulación, como en la ejecución, debido a que existe poca claridad sobre los criterios y exigencias de los proyectos cuando se generalizan todos los procesos sin tener presentes las heterogeneidades que demanda cada proceso, es así lo expresan miembros de los OCAD departamentales:

De pronto por el lado de ajustes y en la parte de requisitos sectoriales es muy general lo que se encuentra en el acuerdo, pues el Acuerdo 013 es el más pequeño, y el que lo heredó qué es el 017, y los sectoriales son muy generales, entonces, las entidades territoriales se pegan mucho de que si no está en el acuerdo no se puede exigir, y teniendo en cuenta que cada sector tiene su normativa aparte. (Miembros OCAD departamental como se citó en Fedesarrollo, 2014, p 77)

Esta ausencia de procedimientos y protocolos específicos para los procesos del SGR, acompañado del desconocimiento e incorrecta interpretación de la norma conducen a retrasos e improvisaciones constantes que retrasan la formulación y ejecución de los proyectos, al tiempo que aumentan el riesgo de que estos sean desaprobados por presentar inconsistencias en su formulación, ó que en ocasiones incurran en omisiones y faltas a la ley en los distintos momentos del ciclo de proyectos.

En relación con los aspectos normativos del FCTel, el bajo desempeño de este guarda directa relación con la generalización de la norma para todos los fondos, por lo que se requiere de criterios específicos al sector de CTel, que según Fedesarrollo, ha sido desarrollada de forma tardía y sobre la marcha.

Según lo afirmaron varios de los actores entrevistados, el bajo desempeño de este fondo pareciera estar directamente relacionado con el marco normativo que lo rige. En particular, éstos argumentan que las deficiencias se derivan del hecho que el cuerpo normativo vigente es el resultado de una extrapolación de las normas que se aplican a los demás fondos del Sistema General de Regalías. (Fedesarrollo, 2014, p 80)

Así mismo, según informe de la CGR (2016), aún existe desconocimiento acerca del régimen de contratación de CTel, por ejemplo, uno de los actores entrevistados en el estudio solicitó urgentemente asesoría jurídica especializada en el tema: “Hay un desconocimiento en el tema de ciencia y tecnología porque ese nicho estaba muy cerrado solamente a Colciencias y ellos eran los únicos que hacían contratos de ciencia y tecnología con las universidades o con las empresas” (p. 29). Por otra parte, uno de los académicos entrevistados afirmó que:

Los entes territoriales no estaban preparados para incorporar los recursos, se ha tenido que aprender, no hay un manual operativo. La mayoría de los proyectos se desactualizan en costos de precios del mercado. Se considera importante socializar las normas porque hay muchos componentes normativos que no se ajustan al nivel científico. (CGR, 2016, p. 29)

Finalmente, la evaluación de Fedesarrollo (2014) evidenció que, si bien la ley abre la posibilidad de que la sociedad civil participe y formule proyectos para ser financiados con los recursos de las regalías, ésta no define espacios específicos en los cuales debe haber interacción con los distintos sectores de la sociedad; es decir, la normativa actual no estipula procedimientos o metodologías específicas para involucrar a la ciudadanía en cada una de las etapas del ciclo de proyectos.

En relación con el capital humano, el trabajo de campo adelantado por Fedesarrollo (2014) evidenció grandes inconvenientes en el objetivo del SGR de fortalecimiento de las capacidades instaladas en los funcionarios que intervienen en el ciclo de proyectos. Lo anterior, principalmente ocasionado por la alta rotación de personal en las entidades territoriales que renunciaron ante el exceso de cargas laborales.

Esta situación reduce significativamente el impacto esperado de los recursos destinados para capacitación, debido a que el monto destinado para ello se desperdicia en funcionarios que ya no se encuentran vinculados. De este modo, la alta rotación laboral, afecta enormemente la capacidad institucional de una entidad territorial, debido a que la experiencia y conocimiento ganado con la capacitación recibida en los ciclos de los proyectos no se suele implementar, y difícilmente transferir, perdiendo un importante componente de capital humano.

Adicionalmente, y siendo consecuentes con las dificultades en la normatividad se evidenció que el sistema no contempla las heterogeneidades de los municipios, es decir, que no se tuvo en cuenta que para muchos municipios el recibir recursos de regalías era un proceso nuevo, y por lo tanto no cuentan con la capacidad humana e institucional para responder a su adecuada gestión de recursos.

En relación con las capacidades tecnológicas, las entidades territoriales necesitan de una mayor intervención en el aspecto tecnológico, debido a que los requerimientos para realizar los montajes de proyectos en las plataformas virtuales como el MGA⁶³ y SUIFP exceden las capacidades tecnológicas de los municipios de sectores apartados que no cuentan con herramientas tecnológicas apropiadas, es así como:

(...) para poder ingresar la información requerida por el DNP y los demás actores participantes, las entidades se han visto en la obligación de desplazarse a municipios que cuenten con las capacidades tecnológicas que demandan los aplicativos informáticos. Lo anterior, asumiendo los desgastes financieros humanos que trae consigo este desplazamiento. (Fedesarrollo, 2014, p. 98)

De este modo, herramientas tecnológicas como MGA y SUIFT requieren personal capacitado para instalarlas y utilizarlas, así como recursos físicos y buena conexión a internet para acceder a ellas. Por lo que la capacidad instalada de las entidades territoriales es fundamental para utilizar y aprovechar las herramientas y sistemas de información que el SGR requiere.

Capacidad política

Como se explicó anteriormente, el análisis de la capacidad institucional de las entidades territoriales se realizará de forma sistémica, examinando factores exógenos que influyen en la gestión de las entidades territoriales. Por lo que, particularmente con el SGR se examinará la forma en que inciden los aspectos políticos en las dinámicas internas del funcionamiento del sistema. El uso eficiente de los recursos provenientes de regalías depende indudablemente de la calidad de las instituciones⁶⁴, de tal forma que sean invertidos efectivamente para busca reducir las desigualdades, y no para monopolizar su renta por medio de actores e instituciones que busquen únicamente un beneficio

⁶³“La Metodología General Ajustada (MGA) es una herramienta informática que ayuda de forma esquemática y modular el desarrollo de los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión. Esta herramienta está conformada por cuatro (4) módulos en los cuales se debe depositar la información del proyecto de inversión a la hora de ser formulado. Para ello, es importante que quien la diligencie, sea conocedor de los conceptos básicos de la teoría de proyectos y de su aplicación durante cada una de las etapas por las que éste debe pasar: preinversión, inversión, operación y evaluación expost”.(DNP, 2013)

⁶⁴Haciendo referencia a la eficiencia máxima de factores para favorecen el crecimiento y desarrollo económico de una entidad territorial (recurso humano, procesos, procedimientos, recursos, etc.)

particular, descuidando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el crecimiento económico y productivo de las entidades territoriales.

En este sentido, los juegos de poder y la influencia política en los diferentes procesos del ciclo de proyectos del SGR en busca de cooptar los recursos, genera que estos se desvirtúen de los principales objetivos del sistema, y que los acuerdos que surgen entre las administraciones de las entidades territoriales y los políticos de turno para aprovecharse de los recursos alteren la eficiente gestión pública. En consecuencia, los funcionarios públicos responden al jefe político, obviando su función pública en la entidad, para obtener dadas subsidios, protección y respaldo político a cambio de su capacidad de influencia en las decisiones que se tomen en el ciclo de los proyectos.

Así es el caso principalmente con los OCAD, que no cumplen la función que se les asignó inicialmente y que aprovechando las funciones que les otorgó el sistema como Secretarías Técnicas desvían las decisiones en la viabilización, priorización y aprobación de proyectos hacia los intereses del sector político dominante en la entidad. Por ejemplo, con los acuerdos realizados con los políticos de turno surgen mayores probabilidades de presentar proyectos donde el gobernador es de mismo partido, impidiendo que los proyectos de otros sectores que difieren a sus intereses los presenten. Precisamente, hay que recurrir al lobby con los asesores de la Secretaría Técnica para agilizar los procesos en los OCAD, debido a las diferencias en afiliación política entre gobernación y municipio alargan o niegan las etapas en el ciclo de proyectos.

Lo que alcancé a ver es muchas veces que el alcalde no es del mismo partido que el gobernador. Entonces digamos que el ente por parte del departamento molesta un poco más al municipio, o se demora un poco más en ayudar la revisión. (Miembro OCAD municipal referenciado por Fedesarrollo, 2014, p. 123)

De este modo, y como se detallará más adelante en cada etapa del ciclo de los proyectos, las dinámicas internas en el funcionamiento de los OCAD y la interacción entre los municipios y departamentos permeados de corrupción, truncan los procesos de los proyectos al dilatar su concertación y aumentar el esfuerzo que pueden llegar a requerir los proyectos, y por lo tanto su impacto regional. La corrupción política se convirtió en un recurso difundido diariamente en los procesos del SGR y en la discrecionalidad de los funcionarios, por lo que este documento apoya la definición de corrupción que indica que: “la corrupción implica que un titular de cargo público viola el principio de imparcialidad con el fin de lograr un beneficio privado”. (Kurner como se citó en Philipps, 2015)

Por lo anterior, el SGR no es equitativo social ni regionalmente, debido a que no todas las entidades territoriales cuentan con las mismas posibilidades de acceso a los recursos, en razón de las discrepancias regionales en las capacidades institucionales a nivel administrativo y político.

5.1.2. Ciclo de proyectos en el SGR

Formulación de Proyectos

La fase de formulación es una de las más complicadas para las entidades territoriales, pues exige estudios técnicos de cierta complejidad, estudios que muchas entidades no están en capacidad de realizar, ni de costear. Por lo que algunos municipios “contratan formuladores externos, algunos de los cuales apoyan los estudios más complejos y otros formulan todo el proyecto. Este último hecho tiene implicaciones negativas sobre las capacidades de los municipios y sobre el proceso mismo, pues lo hace más lento”. (Fedesarrollo, 2014, p. 100)

Como consecuencia, los proyectos planteados por los formuladores externos no reflejan las necesidades de los territorios y formulan proyectos que no responden a las prioridades locales, estos a la vez evitan que los municipios se fortalezcan, y potencialicen su capacidad institucional, haciendo su proceso de formulación más lento. Por lo que según Fedesarrollo (2014), es común ver grupos de consultores que van de municipio en municipio formulando proyectos iguales, sin que haya una identificación de necesidades particulares, así como lo expresa un miembro del OCAD departamental, en relación al proceso de formulación:

(...) me parece que ese es el proceso más lento, primero, porque hay unos contratistas que son una &%%&%, que son los que formulan los proyectos y que se desentienden muchas veces de los procesos, porque ellos no están ahí metidos, sino que ellos son externos, entonces, los municipios quedan ahí como a la deriva en ese tema, y porque cuando el proyecto se presenta acá, ponle que un 95% de las veces vienen muy mal formulados (..) llegan de vuelta el 80% mal corregido (Miembro OCAD departamental referenciado por Fedesarrollo, 2014, p. 101)

Esta baja capacidad administrativa por parte de los municipios se traduce en la ausencia de profesionales capacitados, para formular proyectos de inversión con los requerimientos exigidos por el SGR, los cuales no reconocen la realidad que se vive en los territorios, así como los insumos escasos con que cuentan para su formulación. Es importante formular proyectos contemplando la heterogeneidad de los territorios en Colombia, como es el caso del municipio de Rionegro:

El problema con Rionegro, y en general con todos los municipios en los que he estado es que la capacidad institucional de las secretarías de planeación es muy baja, entonces, tienen que estar mirando y presentando los proyectos mil veces, o tienen que estar acudiendo a consultores externos para que les formen todo el proyecto. (Miembro OCAD municipal como se citó en Fedesarrollo, 2014, p. 103)

La situación de Rionegro es un claro ejemplo de las bajas capacidades institucionales presentes en algunos municipios en Colombia, debido a que algunas entidades no cuentan con los insumos suficientes para contratar personal capacitado, obligándolas a contratar personal que no tienen la experiencia para formular proyectos, los cuales al ser evaluados son devueltos, retrasando el proceso.

El país tiene diferentes niveles de desarrollo dependiendo de la región donde usted esté. Hay unos municipios que tienen mayores capacidades técnicas porque son de mayor categoría, entonces están con mejor personal y recurso humano. Entonces esas personas están en mayor capacidad de formular los proyectos. Hay otros municipios que no tienen la capacidad económica por la categoría en la que están, y es la primera vez que van a recibir algún recurso de regalías que antes no recibían. (Miembro OCAD municipal como se citó en Fedesarrollo, 2014, p. 151)

Por otra parte, la escasa, fragmentada e inconsistente formulación de proyectos por parte de personas naturales y de comunidades minoritarias, se dificulta con la escasez de conocimientos para manejar herramientas como la metodología MGA. Es así como, aunque la ley es explícita en afirmar que las comunidades minoritarias podrán formular proyectos de inversión, esta formulación sigue siendo baja. Por ejemplo, según Fedesarrollo (2014), el 72% de los municipios en los que hay presencia de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, no han presentado proyectos. Esta situación se debe a que las comunidades no encuentran razón de presentar proyectos que al final se viabilizan y aprueban a discrecionalidad política.

Al mismo tiempo, hay casos en los que estas comunidades minoritarias no son tenidas en cuenta en la formulación de proyectos, por lo que, haciendo uso de su derecho, y entendiendo que se ven altamente impactadas por los proyectos, las comunidades solicitan que estos proyectos sean replanteados por medio de la solicitud de consultas previas⁶⁵, pero muchas veces estas situaciones retrasan aún más el proceso de formulación.

⁶⁵La consulta previa es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación. Así mismo, la Ley 70, que tiene como propósito: “establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana” (Ley 70, 1993, art. 1), define el fomento y protección de estas comunidades; el Convenio 169 de la OIT

Es así como, aunque el SGR reitere el mandato constitucional según el cual se garantiza la protección de la identidad cultural, social y económica de las comunidades indígenas, en caso de que exista explotación de los recursos naturales de sus territorios, así como: “las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades” (Const., 1991, art. 330), en realidad con el SGR esta situación no se está dando, en razón a la complejidad que demanda el proceso:

(...) lamentablemente las experiencias que tenemos desde lo público cuando hay que hacer consultas previas, esas consultas son tan complejas, tan enredadas y demandantes que tú haces hasta lo imposible por obviarlo, porque lo que buscaba la ley es que cualquier persona pudiera presentar proyectos a cualquier OCAD, pero dime quién va a aprobar, eso se queda en letra muerta, eso no va a funcionar. (Miembro OCAD departamental como se citó en Fedesarrollo, 2014, p.106)

Esta visión excluyente también es percibida no solo desde los OCAD, sino también desde las mismas comunidades, por ejemplo, Ignacio Epinayu, un Wayuu habitante de Uribia afirma que con el nuevo sistema el dinero de las regalías no ha sido visible en ningún proyecto, y que la normatividad expedida para el mismo no fue concertada con la comunidad:

La actual administración propuso 14 puntos de gobierno que no se van a cumplir, el candidato de entonces dijo que los cachacos (habitantes del interior del país) se llevaron la plata de las regalías. Mi hijo que es cachaco no tiene un solo peso de los que se llevaron de Uribia, mis amigos cachacos tampoco tienen ese dinero mencionado; yo, que ahora vivo entre cachacos, tampoco he recibido un solo peso de todo este cuento mal contado. El acto legislativo 005 de 2011 que crea el nuevo Sistema General de Regalías fue demandado porque no había sido consultado (concertado?) con los pueblos indígenas. Me pregunto, cuántas veces fuimos consultados para implementar proyectos en nuestros territorios?, cuantas veces fuimos informados de los beneficios a los que tenemos derecho, no de forma clientelista sino en igualdad de oportunidades?, cuántas memorias de nuestros ancianos han sido enterradas sin ser conocidas por nuestros niños encerrados en escuelas para aceptar como destino decir si a todo?, cuántas veces fuimos ignorados con la excusa de que no sabemos lo que decimos? (Epinayu, 2012)

Es así como, aunque la norma permite que todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas formulen proyectos de inversión, en la práctica ésta potestad ha sido ejercida casi que, de manera exclusiva por las administraciones públicas, dejando a un lado la participación ciudadana; debido a que todo proyecto debe venir respaldado desde un sector para que obtenga visto bueno desde los OCAD, pero generalmente en las administraciones priman los intereses particulares. Como es el caso en el momento de presentar proyectos de CTel, los cuales se encuentran en manos de los gobernadores,

(Ley 21, 1991), adopta medidas de proyección sobre pueblos indígenas y tribales; entre otra normatividad.

obligando a los investigadores a convencer a varias gobernaciones de sus proyectos, lo que puede ocasionar que muchos desistan a la iniciativa:

En este caso le toca de alguna forma ir y abrir un espacio con el gobernador de otro departamento para plantearle la importancia del proyecto, digamos que los investigadores también los han puesto como una especie de lobby político que no manejan y que en ese rol se sienten incómodos. (Miembro OCAD CTel, nivel universidades como se citó en Fedesarrollo, 2014, p.117)

Presentación y registro de Proyectos

El procedimiento que realiza el gestor de proyecto desde que es formulado y pasa a la Secretaría Técnica hasta que es presentado al OCAD para ser presentado y registrado, tiene falencias en cuanto a retrasos en la emisión de conceptos por parte de las Secretarías Técnicas "(...) en muchos casos por falta de capacidad técnica para adelantar esta labor dadas las condiciones y características de algunas entidades territoriales". (Fedesarrollo, 2014, p.128); debido a que a los funcionarios se les encargan funciones y responsabilidades que no pueden asumir por falta de capacitación o sobrecarga laboral.

Es así como según el Balance de los años 2012 a 2014 realizado por la (CGR, 2015) con una muestra de 930 proyectos por \$7,8 billones: "el 32% de los proyectos que se presentan a las secretarías técnicas no están cumpliendo con los requisitos exigidos para aprobación por la Comisión Rectora" (p. 71), demostrando que persisten las debilidades en la estructuración de los mismos afectando la presentación y registro de los proyectos.

En este sentido, es evidente que el SGR no es inclusivo, ni favorece la equidad social, debido a que la escasez de conocimientos específicos, y de afinidades políticas en la región, limita el manejo de las herramientas necesarias para que actores como los grupos minoritarios y las personas naturales construyan un proyecto bien estructurado. Por lo que esta labor es ejercida casi que de manera exclusiva por las administraciones públicas, dejando a un lado la participación ciudadana, y dando espacio para que se favorezcan intereses políticos particulares.

Viabilización, priorización y aprobación de Proyectos

El proceso de viabilización, priorización, y aprobación es el que genera más retrasos dentro del ciclo de proyectos del SGR al dilatar la ejecución de los mismos, según Fedesarrollo (2014) se debe a que la gestión de las Secretarías Técnicas y de los OCAD se obstaculiza por limitaciones de conocimiento y herramientas técnicas disponibles tanto de los formuladores como de los evaluadores; dificultades en el flujo de información; prescindir de las realidades locales y el contexto regional; y principalmente por intereses políticos presentes en las regiones que hacen que los proyectos se viabilicen con

discrecionalidad administrativa dependiendo del poder político de quien presenta el proyecto, sobredimensionando los beneficiarios y las coberturas a cubrir.

Es así como, los miembros de las Secretarías Técnicas y de los OCAD muchas veces no tienen los conocimientos ni las herramientas técnicas para evaluar un proyecto, y los miembros que si la tienen no se encargan de revisarlos rigurosamente, por esta razón deben remitirlo al ministerio correspondiente. Además, cuando los evalúan emplean criterios adicionales para la revisión de la pertinencia técnica de los proyectos. Estas situaciones entorpecen el correcto proceso y aumentan el riesgo de que se vulneren los tiempos estipulados por el reglamento.

Por otra parte, existen problemas en el flujo de información entre los actores debido a que no hay relación directa entre quien viabiliza y quien formula, de tal manera los representantes de los OCAD se convierten en intermediarios de los conceptos que emiten otras entidades, y si se solicitan aclaraciones o explicaciones sobre las observaciones de los conceptos, los representantes de los OCAD no tienen las herramientas para responder y es necesario acordar reuniones adicionales o postergar la votación del proyecto.

En relación con las realidades locales y el contexto regional, y siendo consecuentes con la generalidad de la norma en el SGR que se explicó anteriormente, los miembros del OCAD, principalmente a nivel nacional, emiten conceptos sin tener presentes una visión regional, es decir, ignoran las diversas realidades presentes en los municipios en Colombia. Es así como se presentan casos en los que las características geográficas y las complejas condiciones de acceso a ciertos territorios, repercute significativamente en los precios de los materiales obstaculizando el proceso de viabilización. Un ejemplo claro de esta situación es el observado en el municipio de San Bernardo del Viento en el departamento de Córdoba, con los proyectos destinados para infraestructura, debido a que el proyecto maneja precios muy particulares:

(...) hemos tenido dificultades para poder hacerle entender al gobierno nacional, al Ministerio de Transporte de los precios de concreto para el Municipio de San Bernardo, tiene unos precios completamente distintos si están puestos en Montería o si están puestos en Ayapel o en un sector especial donde hay que pasar una ciénaga, esas particularidades por supuesto que son claves, hemos en algunos casos llegado a puntos de concertación, pero en otros casos ha sido de mucha dificultad (Miembro OCAD CTel, nivel universidades como se citó en Fedesarrollo, 2014, p.138)

Estas problemáticas relacionadas con la capacidad administrativa y de gestión de las entidades territoriales, de debe principalmente a la existencia de intereses políticos en las regiones que obstaculizan los procesos de viabilización, priorización y aprobación de los proyectos, haciendo que las decisiones y los procesos se manejen desde la discrecionalidad administrativa de los funcionarios, sin tener presentes las realidades y necesidades del territorio. Es así como, la conformación de los OCAD esta permeada de

influencias políticas que manipulan los procesos a conveniencia de municipios en donde las autoridades locales o departamentales son de su afinidad política, o porque representan algún interés particular en la aprobación del proyecto. Por ejemplo, a veces los miembros OCAD manipulan votos e información para que se apruebe o niegue un proyecto, o retrasan los procedimientos para que, a otras entidades territoriales, especialmente a los municipios se les nieguen los proyectos. En otras situaciones “las gobernaciones dan votos negativos, en esta circunstancia muchos alcaldes prefieren retirar sus proyectos, dado que un voto negativo implica problemas con los órganos de control”. (Fedesarrollo, 2014, p.140)

De este modo se aumenta el riesgo de corrupción y los proyectos que son viabilizados son los que responden a los intereses de los políticos de turno. En los OCAD municipales se han presentado casos en los cuales se manipulan directamente los procedimientos de aprobación: “Según explicó un funcionario del DNP que es delegado ante un OCAD municipal, ya se han presentado casos en los que aparecen actas con proyectos aprobados, de reuniones que en realidad nunca se llevaron a cabo”. (Fedesarrollo, 2014, p.138). Esta discrecionalidad administrativa para gestionar los proyectos, se convierte a la vez en un factor que desmotiva la presentación de proyectos por parte de particulares que no cuentan con un respaldo político, debido a que nunca pasaran la etapa de aprobación.

Como consecuencia, se aprueba gran número de proyectos mal estructurados en entidades territoriales que no poseen los conocimientos y herramientas técnicas adecuadas para gestionarlos, ignorando las realidades y necesidades locales de la población, y el fomento al desarrollo regional que debe implicar la inversión.

Es preocupante la transparencia y la debida diligencia con la cual se llevan a cabo los procesos en algunos municipios del país. Evidenciándose que en todos los momentos del ciclo de proyectos influyen intereses políticos particulares, es así como: “la priorización de los proyectos no siempre es llevada a cabo por el OCAD, sino que previamente los alcaldes o gobernadores definen según sus intereses cuáles son los proyectos que deben ser presentados ante el OCAD” (Fedesarrollo, 2014, 163).

Con el SGR, existe una gran debilidad en relación con las herramientas del buen gobierno, debido a que aunque la normatividad establezca la obligatoriedad de la rendición de cuentas, ésta no es precisa en definir los mecanismos a través de los cuales se debe llevar a cabo, por lo que los elementos fundamentales para disuadir los incumplimientos legales y garantizar la transparencia, eficiencia y racionalidad durante la gestión y uso de los recursos no es aplicada en su totalidad en todo el territorio, al ser evadida por algunas entidades. Son herramientas centralistas insuficientes para asumir y responder a las distintas realidades locales.

Adicionalmente, con el SGR prevalecen los incumplimientos que surgen en distintos momentos del ciclo de proyectos e involucran a actores de todos los niveles de gobierno, causados en ocasiones por la falta de conocimiento y

comprensión de la normatividad conduciendo a que éstos incurran en omisiones y faltas a la ley; pero también causados por la prevalencia de intereses particulares en los procesos precontractuales y contractuales en entidades territoriales que manipulan estos procesos a conveniencia del político de turno.

Como se mencionó, el proceso de viabilización, priorización, y aprobación es el que genera más retrasos, y con situaciones como las analizadas se dilatan más los procesos del SGR. Las consecuencias se traducen en bajos niveles de aprobación de los proyectos y retrasos en los giros del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así lo señala en el 2015 el Codirector del Banco de la República Adolfo Meisel, quien a partir de resultados fiscales de la Contraloría General de la República afirmó que:

Para la vigencia del 2013-2014, la contraloría señala lo siguiente: Los montos girados al FCR 40% y las Asignaciones Directas fueron casi el total de lo presupuestado (ajustado). Pero los montos girados al FCR 60%, FDR y FCTI fueron poco más del 50% de lo que se presupuestó. Esto sucede debido a que el MHCP gira las regalías a estos fondos dependiendo del nivel de aprobación de proyectos por parte de los OCAD. (Meisel, 2015)

Es así como los retrasos de los giros del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se deben principalmente a los bajos niveles de aprobación de proyectos por parte de los OCAD, a esto se le suma el hecho que muchos proyectos se encuentran en riesgo de desaprobación por problemas en la formulación, según Balance de los años 2012 a 2014 elaborado por la CGR (2015a): “la baja ejecución de los proyectos y el alto número de proyectos en riesgo de desaprobación podría atribuirse, en buena medida, a que los proyectos presentados no se encuentran bien estructurados y por tanto no están cumpliendo con los requisitos técnicos exigidos por la Comisión Rectora”. (p. 71)

El bajo nivel de aprobación de los proyectos es justificado por algunos líderes regionales que han cuestionado la transición sistema, por ejemplo, Alan Jara, gobernador del Meta en el 2012 manifestó que: “no se creó un régimen de transición y eso generó una parálisis en regalías durante todo el año 2012” (Jara como se citó por Giraldo, 2013), primordialmente porque el trámite de aprobación de los proyectos por medio de la OCAD aún se encuentra en proceso de evolución, y porque posteriormente la etapa de licitación, es un proceso lento e ineficiente. La consecuencia es que los recursos no se pueden ejecutar con diligencia.

Por otra parte, en busca de atender las prioridades a las que el actual gobierno le apunta en relación con la implementación del Acuerdo de Paz firmado en la Habana, para el año 2017 el Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, en la audiencia pública del proyecto de Acto Legislativo SGR, realizado en el mes de mayo en el Congreso de la República, aseguró que se destinará una bolsa específica para la implementación del Acuerdo Final por 20 años:

Con el propósito de financiar una parte de la implementación de los acuerdos de paz que se firmaron en La Habana, para los próximos 20 años se creará una bolsa dentro del Sistema General de Regalías, que la llamaremos “Asignaciones para la Paz”, la cual recibiría el 7 % de los recursos, eso equivale a \$400 mil millones anuales. (Cardenas como se citó en Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017)

Este proyecto de Acto Legislativo que se aprobó de forma unánime en tercer debate de la Comisión Primera del Senado en el mes de junio de 2017, no reducirá los montos de inversión destinados al SGR, sino que el 7% de la nueva bolsa procederá de un menor flujo de ahorro en el FAE y de un menor aporte al Fondo del Pago de los Fondos Pensionales de los Entes Territoriales (Fonpet) que pasará de 10% a 7%.

De esta forma, **promover el carácter contracíclico de la política económica, y mantener estable el gasto público en las entidades territoriales ante la caída del precio del petróleo por medio del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), dejó de ser una de las principales prioridades para el Gobierno Nacional para enfocarse en nuevas líneas de inversión que siguen centralizando los recursos de regalías por medio de un OCAD nacional de Paz.**

Ejecución de Proyectos

Durante la etapa de ejecución se presentan las dificultades más significativas del SGR, debido a que en esta se materializan los objetivos iniciales contemplados en el proyecto, evidenciando el resultado de las deficiencias en los procesos de formulación, viabilización, priorización y aprobación expuestos anteriormente. Es así como en esta etapa los saldos sin ejecutar por la ineficiente gestión para hacer uso de ellos se mantienen año tras año, quebrando uno de los principales pilares con los que funciona el sistema: la ejecución eficiente de los recursos.

Las entidades territoriales tienen dificultades con la capacidad institucional dispuesta para ejecutar los proyectos en los tiempos planeados, debido a que la incidencia de factores políticos en los procesos precontractuales y contractuales entorpecen el eficiente flujo de los recursos en el sistema. El hecho de que el OCAD sea el órgano encargado de designar la entidad ejecutora de los proyectos, le da poder para decidir el rumbo del proyecto, debido a que al final los involucrados en la ejecución no son los mismos que se encargaron de formular el proyecto generando incongruencias y demoras en su ejecución. De este modo, los contratistas responden más al interés político de quien los designó como ejecutores que al objetivo principal que conlleva su contratación.

Por otra parte, la heterogeneidad en el territorio, ocasiona que gran parte de las entidades territoriales no se encuentren en las mismas condiciones para responder a los procesos que demanda el SGR. Por ejemplo, en relación con los procesos precontractuales se requiere elaborar estudios de mercado, análisis del desempeño del sector y la identificación-justificación de la necesidad para la definición de los pliegos de la contratación. Pero, este proceso representa un gran reto a las capacidades administrativas de las distintas entidades que participan del ciclo de proyectos, especialmente para los municipios más pequeños, debido a que algunos carecen de recursos físicos, capital humano idóneo y con experiencia para la gestión requerida.

Del mismo modo, en algunos departamentos el volumen de los procesos contractuales no da cabida en las gobernaciones, es así como existen dificultades en los procesos licitatorios cuando se presenta gran cantidad de proponentes, debido a que revisar las propuestas y preparar las respuestas a las inquietudes de cada uno de los proponentes implica retrasar el cronograma del proceso de adjudicación. En otros casos, las exigencias estipuladas en los pliegos de condiciones son demasiado exigentes y no se presentan proponentes, por lo que es necesario ajustar los pliegos, situación que interrumpe y retrasa aún más el proceso de ejecución al requerir de tiempo y de un esfuerzo adicional del personal encargado.

Otro obstáculo surge en el cumplimiento de los requisitos exigidos específicamente para iniciar la etapa de ejecución, debido a que por la dificultad del trámite las entidades territoriales se ven obligadas a solicitar prórrogas para cumplir con los requisitos de documentación y certificaciones adicionales, aumentando la posibilidad de que los mismos sean desaprobados. Sin duda, esta es una situación que ha generado molestias en el sector, como es el caso específico del departamento del Meta que ha tenido dificultades en el proceso:

Hay problemas pero no porque los requisitos sean incumplibles sino por la infraestructura administrativa de los entes. El Meta tiene un número significativo de recursos y su planta de personal no le permite hacer más ágiles nuestros procesos. (Miembro OCAD municipal como se citó en Fedesarrollo, 2014, p. 152)

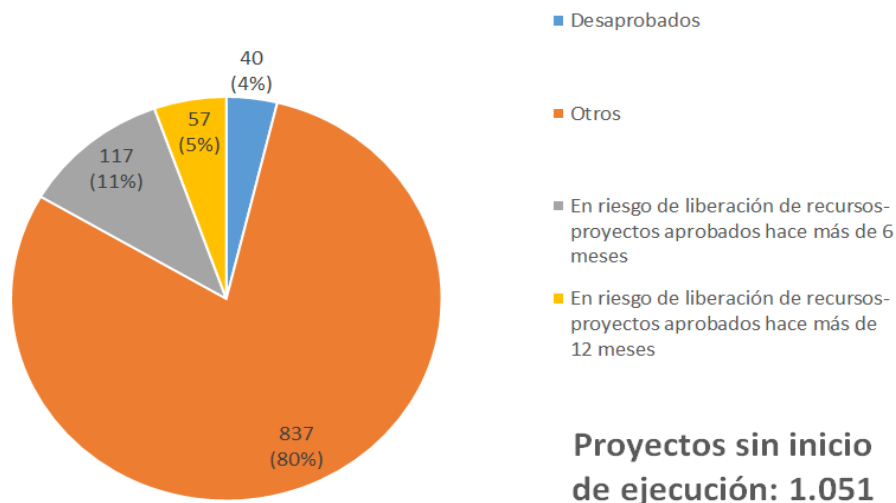
En este sentido, el introducir requisitos adicionales para el proceso de ejecución genera atrasos y cuellos de botella innecesarios, a los que las entidades territoriales no pueden responder de la misma manera a causa de su heterogeneidad. Pero, se debe tener presente que los nuevos ajustes y requerimientos adicionales a los proyectos que ya habían sido aprobados, responden a la vez a que los encargados de ejecutar el proyecto no siempre son los mismos que lo formularon, por lo que se requieren ajustes de carácter técnico y financiero para su cumplimiento y algunas veces de una nueva aprobación por el cambio de las especificaciones en el proyecto. Esta situación se vuelve traumática al momento de ejecutar y de hacer un correcto seguimiento a los objetivos inicialmente planeados, por ejemplo:

Por un lado, algunos proyectos son aprobados sin que estos estén realmente preparados para ser ejecutados (e.g., estudios de pre-inversión incompletos), por lo cual requieren de una nueva revisión. Por otro lado, algunos proyectos requieren ser modificados dado que las condiciones subyacentes y el contexto han cambiado (i.e., precios, cantidades, fuentes de financiamiento, etc.). (Fedesarrollo, 2014, p. 155)

Todos los retrasos en el proceso de ejecución reflejan un desfase en la correspondencia entre las capacidades de las entidades y sus responsabilidades frente al SGR. En consecuencia, la brecha entre la aprobación de los proyectos y el avance en la ejecución de los mismos ha acarreado un represamiento de los recursos del sistema, y ha incrementado el riesgo de la desaprobación de los proyectos.

De acuerdo con el DNP y como se muestra en el Gráfico 5-1, a 15 de abril del 2014 se registraron un total de 40 proyectos aprobados que debieron ser desaprobados por no iniciar oportunamente su ejecución. Situación que retrasó el cumplimiento de los objetivos trazados en materia de ejecución, debido a que significó la liberación de \$72.900 millones de pesos. Para el mismo corte de tiempo se registraron 117 proyectos aprobados hace más de 6 meses en riesgo de ser desaprobados, significando una eventual liberación de aproximadamente \$169.190 millones de pesos; y 57 proyectos aprobados hace más de meses 12 meses en riesgo de ser desaprobados, significando una eventual liberación de cerca de \$128.458 millones de pesos. (Fedesarrollo, 2014, p.150)

Gráfico 5- 1: Estado de proyectos sin inicio de ejecución 2012-2014⁶⁶.



⁶⁶Fuente: Fedesarrollo (2014). Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías. Información con corte a 15 de abril de 2014. Recuperado de Núñez, J., Castro, F., & Rincón, N. (2014).

Por otra parte, según informe de la CGR (2015a) sobre el resultado fiscal del SGR durante los años 2012 a 2014, los recursos totales del sistema ascendieron a \$26.4 billones, distribuidos de la forma en que muestra en la Tabla 5-2. Dentro de los cuales se puede destacar que de los recursos destinados para inversión correspondientes a 17,8 billones se encontraban comprometidos 9,9 billones equivalentes al 55,6%, y pagados 6,1 billones, correspondientes al 34,2%. Adicionalmente, según el informe: “existe un superávit total del sistema que asciende a \$16,7 billones, correspondiente al 64% de los recursos totales del SGR (\$26,4 billones)” (CGR, 2015a, p. 24). Resultados que muestran un sistema muy deficiente por la lenta ejecución de sus recursos disponibles para inversión, teniendo en cuenta la urgencia de las necesidades de las poblaciones.

Tabla 5- 2: Resultado Fiscal del SGR Total 2012-2014⁶⁷.

Destinación	Ingreso	Gastos	Saldo
Inversión	\$ 17,80	\$ 9,90	\$ 7,90
Funcionamiento	\$ 1,20	\$ 0,80	\$ 0,40
Subtotal	\$ 19,00	\$ 10,70	\$ 8,40
FAE	\$ 4,80	\$ -	\$ 5,90
FONPET	\$ 2,60	\$ -	\$ 2,65
Total	\$ 26,40	\$ 10,70	\$ 16,90

Sin duda, la gran brecha existente entre los proyectos aprobados y los ejecutados es uno de los mayores avisos de alarma del SGR. **Aunque la capacidad administrativa de las entidades territoriales influya en gran medida sobre la posibilidad de gestionar y ejecutar proyectos en los tiempos planeados, particularmente en aquellas entidades que anteriormente no recibían recursos de regalías, debido a las nuevas exigencias que requiere el sistema; es la capacidad política la que tiene mayor incidencia en la baja ejecución de los mismos, debido a que la influencia de actores políticos en las designaciones de los ejecutores y en la aprobación de determinados proyectos para beneficiarse de los recursos, conlleva a que se pierdan de vista los principales objetivos del sistema para hacer más eficiente la inversión de los mismos.**

(...) creo que la ejecución es el cuello de botella más grande que hay en este momento en el sistema, eso representa que hay el 80% de los recursos ya aprobados, de los cuales el 30% está en ejecución. Ahí prende la primera alarma y es que hay mucha plata aprobada versus poca ejecutada. Pero no depende del DNP, es responsabilidad del DNP hacer el acompañamiento para tratar de solucionar ese cuello de botella, pero es autonomía del territorio cómo contrata y

⁶⁷ Fuente: Grupo interno de Trabajo para la vigilancia y el control fiscal Macro – Regalías CGR. Incorpora el ajuste cambiario, de acuerdo al informe del MHCP a diciembre de 2014. Cifras en billones de pesos. Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías. Recuperado de Núñez, J., Castro, F., & Rincón, N. (2014).

cuándo contrata. (Miembro OCAD municipal, nivel nacional, como se citó en Fedesarrollo, 2014, p. 150)

Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación

Para el FCTel del SGR de debe tener presente que la capacidad institucional de una entidad territorial no solo se define por el capital humano, sino que también influye la capacidad de investigación del departamento. Según informe de Fedesarrollo (2015) *“Levantamiento y consolidación de la línea de base de las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación”*, las capacidades en Ciencia y Tecnología están compuestas por un conjunto de variables como: los establecimientos educativos, la matrícula en los distintos niveles educativos, desde la educación básica hasta los doctorados; la cobertura educativa; los resultados de las pruebas SABER; las Instituciones Educativas de Educación Superior acreditadas; los grupos de investigación registrados y los reconocidos por Colciencias, entre otros. A partir de los resultados de este informe se clasificaron los departamentos atendiendo a su capacidad en Ciencia y Tecnología de la siguiente manera:

Tabla 5- 3: Departamentos según índice de capital humano y capacidades de investigación⁶⁸

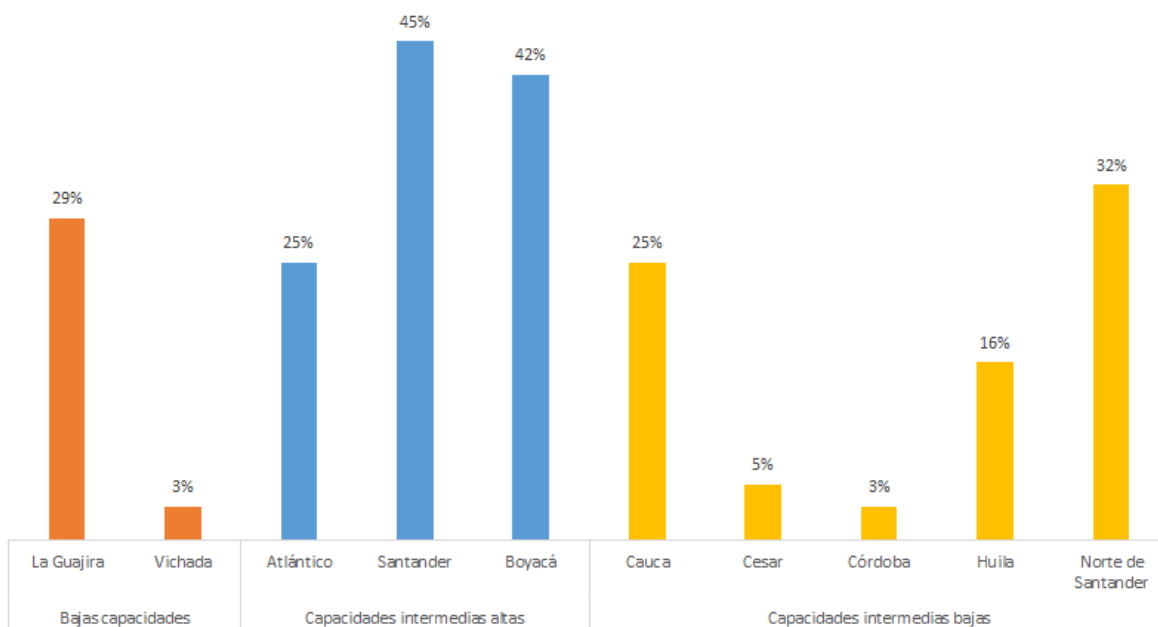
Tipología de Capacidades	Departamento
Departamentos líderes en capacidades	Bogotá D.C.
	Antioquia
	Valle del Cauca
	Santander
	Atlántico
Departamentos con capacidades intermedias – altas	Boyacá
	Bolívar
	Cundinamarca
	Risaralda
	Caldas
	Córdoba
	Cauca
Departamentos con capacidades intermedias – bajas	Meta
	Tolima
	Norte de
	Santander

⁶⁸Fuente: Tomado de Fedesarrollo, *“Levantamiento y consolidación de la línea de base de las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación”*, p. 182-184, Fedesarrollo (2015). Adaptación de la autora.

	Nariño
	Huila
	Cesar
	Magdalena
	Quindío
	Sucre
	Casanare
	La Guajira
	Chocó
	Caquetá
	Arauca
	Putumayo
Departamentos con capacidades bajas	San Andrés
	Amazonas
	Guaviare
	Guainía
	Vichada
	Vaupés

Atendiendo a esta clasificación, según el informe de evaluación del FCTel del SGR de los años 2012 a 2015 publicado por la Contraloría General de la República en el año 2016, existe un gran retraso en el inicio de proyectos, una vez aprobados. Es así como, aunque en el departamento de Antioquia y Bogotá D.C. no se registraron atrasos por ser los líderes en capacidades; en los departamento de Santander y Boyacá que cuentan con capacidades intermedias-altas se registró el porcentaje más alto de retrasos por encima del 40%; seguidos de los departamentos de Norte de Santander y Cauca con el 32% y 25% respectivamente, los cuales cuentan con capacidades intermedias bajas; y por último el departamento de La Guajira que cuentan con capacidades bajas tenía cerca del 30% de los proyectos aprobados. Como se destaca en el Gráfico 5-2 mostrado a continuación:

Gráfico 5- 2: Porcentaje de proyectos sin iniciar ejecución en CTel, por departamentos⁶⁹



En relación con los proyectos terminados, la CGR (2016) evidencia una cifra crítica de los 96 proyectos por valor de \$640.077 billones que debían estar terminados a 31 de diciembre de 2015, debido a que únicamente se encuentra ejecutado el 2,7 % del valor correspondiente a 11 proyectos. Adicionalmente, existe un fuerte rezago en la aprobación de proyectos, debido a que de un total de \$3,3 billones asignados, el 33% de los recursos correspondiente a \$1,1 billones no se habían aprobado.

En este sentido, aunque los departamentos de más altas capacidades tienden a tener un mejor comportamiento, en general todos tienen comportamientos deficientes en la formulación, aprobación, y ejecución de los proyectos de CTel independientemente de las capacidades científicas e institucionales de los mismos. Por ejemplo, existen grandes demoras en la ejecución de los proyectos en todos los departamentos, debido a que, aunque estos ya hayan sido aprobados tardan hasta 384 días en ejecutarse.

Estos problemas de eficiencia se deben principalmente a debilidades en la estructuración de los proyectos y lentitud en la ejecución por la falta de preparación y de capacidad administrativa de los entes territoriales, la academia, y las entidades de orden nacional que ejecutan proyectos del FCTel. Es así como, algunas entidades territoriales no cuentan con los recursos financieros, técnicos y de personal idóneo para hacer un buen manejo de estos recursos. Por esta razón, en el informe de la CGR (2016) el sector académico afirma que:

⁶⁹Elaboró CGR Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy. Nota: Los proyectos interdepartamentales se suman para cada uno de los departamentos separadamente, independiente de su clasificación.

En efecto, sólo algunos entes territoriales tienen grupos especializados para el manejo de recursos de regalías y, en particular, de los del FCTel, lo cual genera limitantes. Este aspecto cobra importancia si se tiene en cuenta que, si bien los procedimientos establecen que el OCAD puede designar ejecutores de los proyectos distintos de las gobernaciones, en la mayoría de los casos los ejecutores asignados son las mismas gobernaciones. (p. 28)

Al respecto, el profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Gabriel Misas, manifestó que el diseño de la asignación de recursos no tiene ni pies de ni cabeza, y que el dinero se destina a departamentos que no tienen conocimientos ni capacidad para hacer ciencia. (Misas como se citó en UNIMEDIOS. UNAL, 2017)

En conclusión, el Informe de la CGR identificó la falta de preparación y de capacidad institucional de los entes territoriales, y en algunos casos de las mismas instituciones académicas y entidades del orden nacional, para abordar los temas relacionados con CTel. Estas dificultades en la estructuración y ejecución de los proyectos se ven reflejadas en los problemas de eficiencia y eficacia del FCTel, por lo que requieren de personal especializado que maneje el tema. Sin embargo, esta situación ya la había advertido Fedesarrollo en el 2014.

La falta de capacidad institucional en algunas entidades territoriales es tan profunda que muchas de ellas no tienen claridad sobre qué es Ciencia, Tecnología e Innovación y qué objetivos pueden lograr a través de estos recursos, lo que implica una barrera inicial que les impide incluso empezar a estructurar un proyecto de este tipo. (Fedesarrollo, 2014, p.115)

En conclusión, el manejo del tema de Ciencia Tecnología e Innovación es débil por parte de las instituciones académicas y las entidades públicas en Colombia para trabajar y desarrollar proyectos, y esta falta de dominio sobre el tema se ve reflejada en las dificultades para estructurar y ejecutar proyectos sostenibles y pertinentes del SGR específicamente del FCTel.

5.2. Proyectos Regionales

Entendiendo que según el artículo 155 de la Ley 1530 se define como impacto regional: “aquel que incida en más de un departamento de los que integran una región o diferentes regiones, así como el que beneficie un número significativo de municipios de un mismo departamento, y que por su naturaleza influya positivamente en el desarrollo de los mismos”, se puede decir que el impacto regional busca que los proyectos del SGR promuevan el crecimiento y desarrollo de las regiones a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes. Por lo que para analizar esta perspectiva se

examinarán inicialmente aspectos como la pertinencia de los proyectos y dispersión de los recursos, posteriormente se tratará específicamente este tema en el FCTel.

5.2.1. Pertinencia de los proyectos y dispersión de los recursos

Este apartado se enfocará en analizar la pertinencia e impacto regional de los financiados con el SGR, en el marco de la Ley 1530 de 2012, la cual establece que los recursos se deben destinar a financiar proyectos de impacto regional.

Como ya se explicó en capítulos anteriores uno de los grandes inconvenientes del régimen de regalías era su persistencia por aumentar las brechas de desigualdad regional y atomización de los recursos, en donde solo unas entidades territoriales se beneficiaban de recursos de regalías con proyectos poco pertinentes y sostenibles. Con el SGR se busca corregir todas estas dificultades, pero el sistema aún se queda corto en corregir el impacto regional de los proyectos formulados. Es así como lo expresa el Contralor General de la República, Edgardo José Maya, en la instalación del seminario *“Las regalías bajo un nuevo enfoque del control fiscal”*.

Dos años después, hay problemas de fondo que persisten: falta de pertinencia de los proyectos y la atomización no parecen haberse corregido; los problemas de corrupción que demandarían acciones coordinadas entre los distintos entes de control prevalecen, y la incapacidad técnica de muchos de los entes territoriales sigue provocando despilfarro y malos usos. (Maya, 2015)

Por lo que los problemas en el mal manejo de las regalías continúan debido a la heterogeneidad en la capacidad institucional de las entidades territoriales que trae como consecuencia concentraciones en los proyectos y en los recursos, como se explicó en apartados anteriores. Pero, adicionalmente a estas concentraciones es evidente la proliferación de proyectos pequeños que no representan un verdadero impacto de los recursos.

(...) desafortunadamente los estudios de la CGR muestran cómo ese fenómeno se mantiene, pues el 10% de los proyectos financiados con recursos del sistema concentra el 65% del valor total, lo que quiere decir que el valor promedio supera los 14.000 millones de pesos, proyectos de envergadura, mientras que el 90% de los proyectos, más de 6.000, son “pequeños” proyectos con un valor promedio inferior a \$ 850 millones, que dada la magnitud de las necesidades identificadas, difícilmente lograrían algún impacto. (Maya, 2015)

Ante el alto número de pequeños proyectos, pero que son significativamente menores con respecto al porcentaje de presupuesto asignado de los grandes proyectos, al representar únicamente el 7% del valor total de los recursos, es evidente que la mayoría de proyectos

presentados por las entidades territoriales no representan intereses regionales, ni confluyen o benefician a varios departamentos. Según datos de la CGR del año 2015, únicamente 9 de casi 334 proyectos presentados a diciembre de 2014 corresponden a proyectos verdaderamente regionales; debido a que la inmensa mayoría, 180, son proyectos que impactan entre uno y cuatro municipios y de ellos 106 impactan solo uno, lo que desvirtúa totalmente el objetivo constitucional del Fondo de Desarrollo Regional, como se evidencia en el cuadro a continuación:

Tabla 5- 4: Proyectos Regionales- Fondo de Desarrollo Regional 2012-2014⁷⁰.

Proyectos	Número de Proyectos	% Número de Proyectos	Valor	% Valor
Interdepartamentales	9	2,7	139.919	6
Departamentales	219	65,6	1.597.296	69
2-4 Municipios	74	33,8	577.570	36,9
5-7 Municipios	26	11,9	160.271	10,1
8-10 Municipios	13	5,9	71.422	4,5
11 Municipios	39	17,8	287.759	18
Todo el departamento	67	30,6	499.822	31,3
Uni-Municipales	106	31,7	579.083	25
Total	334	100	2.316.298	100

Según lo anterior, el alto número de proyectos dirigidos a un solo municipio, indica que, aunque los departamentos se encuentren más beneficiados que los municipios a partir de la reglamentación de la Ley 1530, estos no están aprovechando la oportunidad para ejercer un mayor liderazgo en el desarrollo e integración de su territorio. Por lo que la multiplicidad de proyectos de impacto local dispersa los recursos que deben tener un enfoque de impacto regional, y orientarse hacia el fortalecimiento de la competitividad y el cierre de brechas regionales.

De este modo, es evidente que para que exista impacto regional se requiere de una integración regional que logre articular los distintos actores y órganos que hacen parte del SGR. Esta articulación conlleva un proceso de flujo de información estructurada y consecuente a las necesidades de cada entidad territorial, pero el sistema aún es incipiente en relación a la agrupación y asociatividad entre entidades. Es así como Fedesarrollo (2014) señala que la ausencia de impacto regional en los proyectos del SGR es respuesta a cuestiones de voluntad política y autonomía de los gobernantes, y que en mediano y corto plazo difícilmente podrán surgir estos procesos, en cuanto los alcaldes y gobernadores no tienen la cultura de la integración en su imaginario. Por ejemplo, algunos miembros de los OCAD departamentales, manifiestan su molestia para poder integrarse con otros departamentos:

⁷⁰ Fuente: DNP (GESPROY) Fecha de Corte: marzo 2015. Grupo Interno de Trabajo para la vigilancia y el control fiscal Macro-Regalías CGR. Cifras en millones de pesos y porcentaje.

¿Y cómo ha sido el tema de articulación, para hacer proyectos más grandes, tienen alguna estrategia con otros municipios? -Sí, lo hemos intentado desde el 2012 pero no lo hemos podido constituir. Lo intentamos con Puerto Salgar, que es un municipio de otro departamento y otro distrito de regalías. El otro es Honda que es lo mismo, los tres municipios que son vecinos son de tres regiones diferentes y son municipios con dinámicas comunes que facilitan la formulación de los proyectos. Con ellos no podemos porque son de otra región y tienen otro OCAD. (Miembro OCAD departamental como se citó en Fedesarrollo, 2014, p. 249)

Así, con el SGR los departamentos no asumen el papel de líderes en la gestión de los proyectos de alto impacto regional, por lo que el fortalecimiento de la competitividad y el cierre de brechas regionales se ve relegado a la voluntad política y autonomía de los gobernantes. Como consecuencia, persiste la ejecución de proyectos con impactos locales no integrados.

Adicionalmente al factor político, la incidencia geográfica representa un gran obstáculo para la integración regional. “En numerosas ocasiones se ha podido percibir que las características geográficas de algunas regiones desincentivan la asociación entre municipios. Las grandes distancias y ausencia de elementos en común impiden que ciertas entidades se agrupen para presentar proyectos de impacto regional” (Fedesarrollo, 2014, p.248). **De esta forma, la heterogeneidad de las entidades territoriales no solo se refleja en las capacidades institucionales de cada una, sino también en las condiciones geográficas que dificultan un proceso de asociatividad para desarrollar proyectos de impacto regional con el SGR.**

Además, esta articulación que debería ser consecuente con la implementación del sistema tiene falencias en relación con inclusión de comunidades minoritarias, debido a que normativamente el sistema no contempla estrategias específicas que propendan por la efectiva participación de las poblaciones en la formulación, ni por procesos de concertación por parte de las entidades territoriales. Por lo que según reportes mencionados por Fedesarrollo (2014) de una encuesta web: “un 27,66% de los casos las comunidades étnicas minoritarias han presentado proyectos para ser financiados con recursos de regalías”. (p. 252). A este bajo porcentaje se suma el hecho de que en muchas comunidades se requiere un proceso de consulta previa, que se contempla como un proceso lateral en el diseño, implementación y ejecución del SGR.

Así mismo, si no existe un proceso de articulación que logre impactar un mayor número de entes territoriales, las diferencias en asignaciones son más marcadas por la nueva distribución de los recursos, debido a que el valor asignado aumentó para unas entidades y para otras se redujo. Por ejemplo, aunque los departamentos se convirtieran en los primeros ganadores del SGR, existen departamentos que son considerados como perdedores al ser productores y encontrarse afectados por la reducción de regalías directas, dentro de los que encontramos a Huila, Arauca, Casanare, Meta y Santander.

En el caso de Meta y Arauca, la reducción fue mucho más profunda, la disminución en los recursos de asignaciones directas que les corresponde según su característica de productores petroleros no se logró compensar con los recursos brindados de otros fondos, convirtiéndolos en los principales perdedores del nuevo sistema. (Bonet & Urrego, 2014, p. 11)

Es así como en el año 2012, la Ex-gobernadora de Santander, Ana Milena Alfonso, conocía sobre las reducciones de los recursos que conllevaría la implementación del SGR: “Para nosotros, los ingresos por concepto de regalías se van a ver disminuidos, de hecho, tenemos presupuestado alrededor de 100 mil millones de pesos menos que el año anterior, por lo que tenemos una gran incertidumbre”. (Alfonso, como se citó en MEN, 2012, p. 15)

De esta forma, la pertinencia de los proyectos para reducir las desigualdades regionales en Colombia es cuestionable en razón de la dispersión y concentración de los recursos del SGR. Por lo que varios académicos reconocidos han manifestado su descontento, por ejemplo, el ex-rector de la Universidad Nacional de Colombia, Moisés Wasserman, afirmó: “no me parece sensato empezar repartiendo unos dineros y diciéndole a los gobernadores que vayan a buscar qué hacer con esa plata” (Wasserman citado por UNIMEDIOS. UNAL, 2013, p. 7). El ex-rector manifestó que el SGR no surgió de un estudio serio sino de la negociación política en el Congreso. Razón por la cual advirtió que se trata de un acuerdo muy complicado desde el punto de vista de la transparencia.

Por otra parte Jorge Iván González, docente de la Universidad Nacional de Colombia cuestionó la pertinencia de los recursos por la dispersión de los mismos, afirmó: “con el cambio de la Ley, el sistema quedó peor que antes” debido a la decisión de Echeverry, exministro de Hacienda, de que las regalías se distribuyeran por el territorio como mermelada a la tostada, se dispersó el total de estos recursos impidiendo que se concentraran en grandes proyectos estratégicos que respondieron a las necesidades reales y objetivas de todas las entidades territoriales. (González citado por UNIMEDIOS, 2013, p. 8)

Ante esta situación mencionada por González, la CGR diseñó una estrategia de Control y Vigilancia Fiscal del SGR, la cual ha demostrado que un alto porcentaje de los proyectos financiados con recursos de regalías no responden a las necesidades reales y objetivas de las diferentes regiones, ejemplos paradigmáticos de esa situación, pero no los únicos, son los relacionados con el FDR, según el cual los recursos se distribuyen entre regiones a partir de criterios de pobreza y desempleo generando dispersión de los recursos y dificultando la estructuración de proyectos de alto impacto regional, como lo afirma Maya:

La aplicación de estos criterios ha llevado a que los recursos se dispersen y a que regiones que no tienen las suficientes ventajas construidas para aprovecharlos, como recurso humano calificado, universidades de alta calidad, e instituciones que

hagan investigación o inicien ese tipo de procesos, los dilapiden en una multiplicidad de proyectos cuya pertinencia es cuestionable. (Maya, 2015)

5.2.2. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

Por otra parte, en relación con CTel es importante aclarar que la Ley 1530 estableció que los proyectos financiados con el FCTel deben tener, al igual que los del FDR, un impacto regional; y según el (Acuerdo 16, 2013)⁷¹ de la Comisión Rectora, los proyectos a ser financiados deberán reunir los siguientes lineamientos: impacto regional y redes temáticas; articulación con los planes y agendas departamentales, nacionales y sectoriales; aprovechamiento de las vocaciones, oportunidades y capacidades instaladas; articulación e inclusión de actores; respuesta integral de los problemas; disminución de la brecha de conocimiento en ciencia, tecnología e Innovación; y complementariedad con otras iniciativas de orden regional y/o nacional.

En consecuencia, los proyectos aprobados a diciembre de 2015 por medio del FCTel, corresponden a la tipología establecida en mencionado acuerdo, y según la CGR (2016) se distribuyeron de la siguiente manera, como se muestra en el Gráfico 5-3 para los “Programas Nacionales en ciencia, tecnología e innovación”⁷², por un valor de 1,11 billones, es decir el 50% de los recursos; seguido de “Estrategias de Fomento a la Formación de Investigación: Alto Nivel”, financiación de becas para estudios de maestrías y doctorados, por un valor de \$493.367 millones en 33 proyectos, equivalente al 22,15% del total; el 15,95% correspondiente a 27 proyectos para el programa “Ondas”⁷³, por valor de \$355.314 millones, que busca fomentar una cultura ciudadana y democrática en Ciencia y tecnología, en la población infantil y juvenil Colombiana, mediante la Investigación como Estrategia Pedagógica-IEP; los proyectos relacionados con Centros y Parques por un valor de \$151.228 millones, equivalente al 7% del total de los recursos; el 3,58%, es decir \$79.785 millones para apropiación social del conocimiento y el 1,29% restante para investigación y desarrollo.

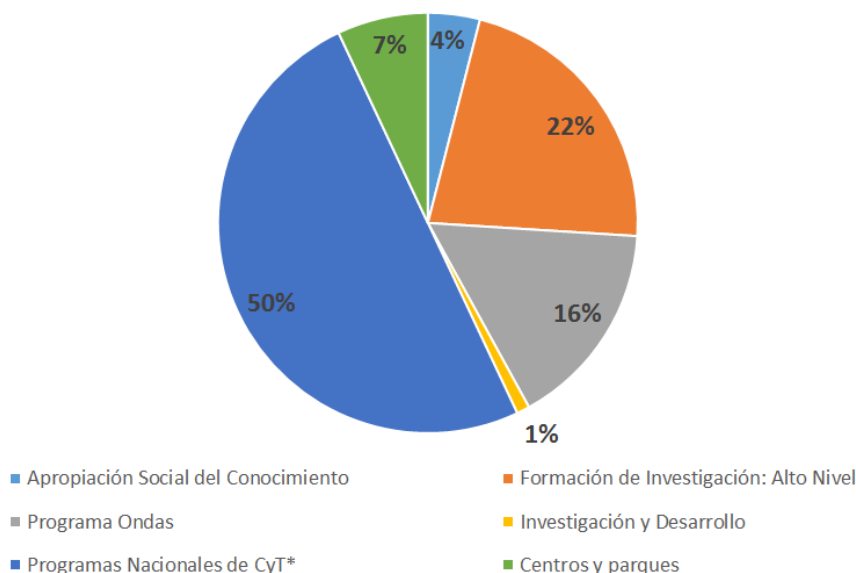
Gráfico 5- 3: Distribución de los recursos de ciencia, tecnología e innovación del SGR del 2012-2015⁷⁴.

⁷¹ Por el cual se fija la política de inversión de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR.

⁷² Dentro de la categoría de Programas nacionales en ciencia y tecnología se recogieron los programas en: ciencias agropecuarias (39%), en ciencias de la salud (15,9%), Ambiente, Biodiversidad y Hábitat (10,3%), en Ciencias del Mar y los Recursos Hidrobiológicos (7,5%), Electrónica, Telecomunicaciones e Informática (7,1%), Desarrollo Tecnológico e Innovación Industrial (7,0%), Energía y Minería (4,7%), en áreas Sociales y Humanas (3,4%), Educación (2,8%), Ambiente, Océanos y Biodiversidad (0,7%) y en biotecnología (1,0%). (CGR, 2016, p. 49)

⁷³ El programa ONDAS es la estrategia de Colciencias para fomentar una cultura ciudadana y democrática en CTel en la población infantil y juvenil colombiana, mediante la Investigación como Estrategia Pedagógica-IEP. En: www.colciencias.gov.co.

⁷⁴ Fuente: Elaboró CGR Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.



Pero, aunque formalmente las cifras del Gráfico 5-3 demuestren que existe correspondencia entre la distribución de los recursos de CTel con los objetivos y lineamientos del FCTel, no se han logrado definir verdaderas áreas estratégicas, y por el contrario los recursos se están atomizando. Es así como, sectores de la academia entrevistados por la CGR (2016), manifestaron que los criterios de priorización y aprobación de los proyectos son muy laxos para definir que un proyecto sea considerado de ciencia y tecnología. Como lo manifiesta el profesor Wasserman, en relación con el programa “Ondas”, debido a que este tipo de proyectos es más fácil de aprobar y requiere para su estructuración de una menor capacidad institucional.

Un proyecto que da becas para mejorar a maestros de escuela es importante, pero no es de investigación y no debía ser cargado a estos fondos (...) El programa Ondas es un esfuerzo por interesar a los niños en la ciencia, pero no es de investigación, y hay 27, en distintos departamentos, por valor de casi 330.000 millones de pesos, mientras que apenas se han aprobado 15.000 millones en biotecnología y cero en ciencias básicas. Pocos de los proyectos aprobados serían aceptados como inversión en ciencia por los países de la Oede. (Wasserman, 2014)

Este programa “Ondas” es un claro ejemplo de la estandarización de los proyectos de CTel hacia un impacto de orden nacional más que a un impacto regional, debido a que según la CGR (2016), Colciencias intenta direccionar a los departamentos hacia metas y programas nacionales en CTel, obviando las heterogeneidades y necesidades de cada departamento para su propio desarrollo. De este modo, algunos académicos entrevistados por la entidad manifestaron que han formulado varias propuestas importantes para el desarrollo regional, pero que no recibieron aprobación a pesar de tener un buen equipo con capacidades investigativas, por el contrario, solo se les ha permitido ejecutar el programa “Ondas”.

Así, uno de los problemas centrales en la atomización y falta de pertinencia de los proyectos se debe a la fragilidad del sistema para definir líneas estratégicas en el marco de la política general de CTel, debido a que esta es tan amplia y las temáticas son tan diversas, que cualquier proyecto encuentra cabida dentro de la política.

Adicionalmente, la estructura del FCTel ha llevado a que los gobernadores tomen las decisiones sobre los gastos del fondo, pero estos generalmente tienen intereses particulares que difieren del desarrollo regional y científico, como lo evidenció la CGR (2016):

Hay tensiones entre la visión de corto plazo de los gobernantes, determinada por su necesidad de mostrar resultados rápidamente, y la visión de los académicos e investigadores, más comprometida con proyectos de ciencia y tecnología de impacto en el mediano o largo plazo. (p. 74)

Tal como lo manifiesta Maya, Contralor General de la República en el 2017, al afirmar que existe una serie de problemas derivados de la ineficiencia con la cual se está dando el gasto público. El primero de ellos tiene que ver con el diseño institucional: “estos recursos están siendo manejados por los gobernadores y no se puede permitir que los dineros sean administrados por políticos y politiqueros que no tienen el conocimiento en ciencia” (Maya como se citó en UNIMEDIOS. UNAL, 2017). En este sentido, el Contralor llamó la atención sobre la falta de pertinencia para la destinación de los recursos del FCTel, como por ejemplo: en Antioquia se destinaron más de mil millones a un proyecto de microempresas y se les entregaron dineros hasta a los asaderos de pollos y las peluquerías.

Otro claro ejemplo se evidencia en proyectos como el Centro de Formación e Investigación en energías renovables CINER en el departamento del Vichada, que según la Auditoría de Desempeño de la CGR (2016), por decisión política se desnaturalizó el concepto de CTel, al modificar el alcance de proyecto que consistía en la instalación del grupo electrógeno de celdas solares, para privilegiar obras de infraestructura y todo tipo de amoblamientos que no contaban con la idoneidad requerida para las especificaciones del proyecto. De esta forma el concepto de ciencia e innovación se está desdibujando en las asignaciones del Fondo y por el contrario se está convirtiendo en una carrera de “lambonería” en las gobernaciones, que riñe con la tarea de científicos e investigadores.

Como lo afirma Álvaro Zerda (2012), docente de la UNAL, aunque el sistema contribuya a resolver problemas locales, el estar obstaculizado por la voluntad política de los gobernadores puede derivar en la atomización de los esfuerzos y relegar al olvido la formulación de estrategias de investigación que se articulen en programas nacionales de ciencias básicas, sociales y aplicadas que estén enfocados en hallar soluciones para los grandes problemas transversales o en posicionar campos del conocimiento claves, justamente en el contexto internacional.

Estas situaciones conllevan a que no exista voluntad política por parte de los gobernadores para la construcción de proyectos pertinentes e interdepartamentales que apropien el concepto de impacto regional definido en la Ley. El resultado es similar al mostrado anteriormente por Fedesarrollo (2014) para el FDR, debido a que 11 de 217 proyectos son interdepartamentales y estos únicamente corresponden al 6% del valor total de los recursos del Fondo; 159 proyectos son departamentales, es decir que agrupan dos o más municipios que representan el 72,7% del valor del Fondo; y 47 proyectos se presentaron a nivel municipal que representan el 21,3% del valor del Fondo, como se muestra a continuación:

Tabla 5- 5: Proyectos Regionales- Fondo de Ciencia y Tecnología 2012-2014⁷⁵.

Proyectos	Número de Proyectos	% Número de Proyectos	Valor	% Valor
Interdepartamentales	11	5,07	105.541	6
Departamentales	159	73,3	1.271.672	72,7
2-4 Municipios	41	18,9	204.252	11,7
5-7 Municipios	15	6,9	58.493	3,3
8-10 Municipios	10	4,6	88.255	5
11 Municipios	12	5,5	83.415	4,8
Todo el departamento	81	37,3	837.256	47,9
Uni-Municipales	47	21,7	372.395	21,3
Total	217	100	1.749.609	100

5. 3. Resumen de la contranarrativa del SGR

Este apartado busca resumir la contranarrativa del SGR a la luz de la revisión de informes, estudios, publicaciones, debates, artículos, etc., afirmando que:

- ✓ El SGR representa una gran oportunidad para hacer una profunda reforma al régimen de regalías que cambiará esa inequitativa estructura de distribución, sin embargo en su implementación el sistema no es equitativo social ni regionalmente, debido a que no todas las entidades territoriales cuentan con las mismas posibilidades de acceso a los recursos, en razón de las discrepancias regionales

⁷⁵Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: marzo 2015. Grupo de control fiscal Macro – Regalías CGR. Cifras en millones de pesos y porcentaje.

en las capacidades institucionales a nivel administrativo y político. Estas discrepancias se traducen en: el desconocimiento y falta de pertinencia de la compleja normatividad para la presentación de proyectos; en la discontinuidad y pérdida del conocimiento adquirido por parte del recurso humano encargado de su gestión; la ausencia de conocimientos específicos y de suministros tecnológicos necesarios para operar y administrar el sistema; y por último la influencia de factores políticos en la toma de decisiones a favor de ciertos grupos de interés.

- ✓ El SGR no es inclusivo, debido a que la escasez de conocimientos específicos, y de afinidades políticas en la región, limita el manejo de las herramientas necesarias para que actores como los grupos minoritarios y las personas naturales construyan un proyecto bien estructurado. Por lo que esta labor es ejercida casi que de manera exclusiva por las administraciones públicas, dejando a un lado la participación ciudadana, y dando espacio para que se favorezcan intereses políticos particulares.
- ✓ Con el SGR, existe una gran debilidad en relación con las herramientas del buen gobierno, debido a que aunque la normatividad establezca la obligatoriedad de la rendición de cuentas, ésta no es precisa en definir los mecanismos a través de los cuales se debe llevar a cabo, por lo que los elementos fundamentales para disuadir los incumplimientos legales y garantizar la transparencia, eficiencia y racionalidad durante la gestión y uso de los recursos no es aplicada en su totalidad en todo el territorio, al ser evadida por algunas entidades y funcionarios. Son herramientas centralistas insuficientes para asumir y responder a las distintas realidades locales.
- ✓ Con el SGR los recursos se centralizan y son manejados principalmente por entes del orden nacional, homogenizando la diversidad territorial y obstaculizando el reconocimiento de su heterogeneidad. Por lo tanto se corre el riesgo de obviar las necesidades específicas de su población, y la capacidad institucional de la entidad territorial.
- ✓ El SGR se desalineó de sus objetivos principales relacionados con el ahorro para el futuro, debido a que el proyecto del año 2017 denominado OCAD nacional de Paz, será financiado por un porcentaje de los recursos del FAE y Fonpet.
- ✓ Aunque en el SGR la capacidad administrativa de las entidades territoriales influya en gran medida sobre la posibilidad de gestionar y ejecutar proyectos en los tiempos planeados, particularmente en aquellas entidades que anteriormente no recibían recursos de regalías, debido a las nuevas exigencias que requiere el sistema; es la capacidad política la que tiene mayor incidencia en la baja ejecución de los recursos, debido a que la influencia de actores políticos en las designaciones de los ejecutores y en la aprobación de determinados proyectos para beneficiarse de los recursos, conlleva a que se pierdan de vista los principales

objetivos del sistema para hacer más equitativa y eficiente la inversión de los mismos.

- ✓ Con el SGR los departamentos no asumen el papel de líderes en la gestión de los proyectos de alto impacto regional, por lo que el fortalecimiento de la competitividad y el cierre de brechas regionales se ve relegado a la voluntad política y autonomía de los gobernantes. Como consecuencia, persiste la ejecución de proyectos con impactos locales no integrados.
- ✓ El principio de competitividad regional del SGR descuida las condiciones de heterogeneidad de las entidades territoriales, debido a que las desigualdades de las capacidades institucionales y las condiciones geográficas en las entidades dificultan el proceso de asociatividad para desarrollar proyectos de alto impacto regional.
- ✓ El manejo del tema de Ciencia Tecnología e Innovación es débil por parte de las instituciones académicas y las entidades públicas en Colombia para trabajar y desarrollar proyectos, y esta falta de dominio sobre el tema se ve reflejada en las dificultades para estructurar y ejecutar proyectos sostenibles y pertinentes del SGR específicamente del FCTel. Como consecuencia, cualquier proyecto atomizado encuentra cabida dentro de la política, ante la ausencia de líneas estratégicas en el tema.

6. Balance y Metanarrativa del SGR

6.1. Balance de política del SGR

Entendiendo que bajo los principios del SGR, se buscó reducir las desigualdades regionales, se plantearán inicialmente los puntos relevantes de la influencia de la capacidad institucional⁷⁶ en el desarrollo de los fundamentos del SGR, posteriormente el impacto regional entorno al cumplimiento de estos fundamentos, y por último se revisarán los retos del sistema planteados para superar las deficiencias del sistema.

De este balance de política del SGR producto del análisis y contraste de las narrativas expuestas, emergerá un análisis conclusivo con lineamientos y reflexiones que bien pueden asimilarse a una metanarrativa.

6.1.1. Influencia de la capacidad institucional en el desarrollo de los objetivos del SGR

Equidad Social y Regional

Las desigualdades en la participación de recursos que existía con régimen de regalías, reflejaba el hecho de que la distribución se realizaba atendiendo al tipo y volumen de los recursos explotados y transportados, sin contar con criterios como: el número de habitantes en cada entidad territorial, su porcentaje de pobreza, los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI), la capacidad institucional de las entidades territoriales, ni los impactos territoriales generados; y aunque las regalías indirectas se asignaban teniendo en cuenta el factor NBI y la densidad poblacional, estas no eran suficientes para corregir las inequidades regionales existentes. Por el contrario, el manejo de los recursos de regalías se encontraba inmerso en factores como el clientelismo, la

⁷⁶ Entendiendo que la capacidad institucional desde una perspectiva sistémica vincula la capacidad administrativa y la capacidad política de las entidades territoriales.

corrupción, el conflicto armado y la influencia de los actores armados ilegales que desvirtuaban la eficiencia en los procesos de contratación y de gestión pública. Era evidente “los departamentos más ricos eran a la vez los más saqueados con el régimen de regalías”.

Siendo evidentes los desequilibrios a nivel económico y social en el país, así como la presencia de regiones rezagadas con escalas de vida muy inferiores en comparación con las demás, fue necesario incluir políticas que ayuden a solucionarlas y corregirlas, esta intervención estatal ayudaría a cerrar brechas económicas y sociales regionales evitando que sigan aumentando. Es aquí donde se presenta la gran oportunidad que tienen los recursos provenientes del SGR.

Este sistema implementado desde el año 2012, ha demostrado enormes avances al permitir que se lleve inversión social al 100% de la población del país, a diferencia del régimen de regalías que permitía que el 80% de los fondos se concentrará únicamente en el 17% de la población. Ahora, con el SGR el manejo y distribución de las regalías incluyó automáticamente a todas las entidades territoriales del país, como se reflejó en la evaluación del DNP del año 2015 en relación con los avances en materia de equidad regional.

Sin embargo, al desagregar las cifras a nivel territorial se evidencian grandes diferencias en la distribución; debido a que no todas las entidades territoriales cuentan con las mismas capacidades administrativas y políticas para la formulación, presentación, registro, y ejecución de los proyectos. Es así como los departamentos de Antioquia con 742 proyectos aprobados y Meta con \$2.544 mil millones aprobados encabezan la lista, a diferencia de Bogotá con 9 proyectos aprobados y San Andrés \$79 mil millones aprobados se encuentran al final de la lista con menor inversión de recursos de regalías. Por lo que, aunque la sustentación de los avances del SGR por parte de los actores hegemónicos, asume que existe coherencia con los objetivos del sistema en relación con el cierre de brechas para aumentar la equidad regional, según los argumentos de los actores en la contranarrativa estos avances aún son insuficientes para el cumplimiento del objetivo y por el contrario siguen persistiendo.

Si bien todas las entidades territoriales cuentan con las mismas posibilidades de acceso a los recursos con el SGR, no todas cuentan con la misma capacidad institucional para acceder a los recursos, debido a obstáculos a nivel administrativo y político que acentúan las diferencias en cada etapa del ciclo de proyectos. Estos obstáculos descritos a continuación se traducen en el desconocimiento y falta de pertinencia de la compleja normatividad; en la discontinuidad y pérdida del conocimiento adquirido por parte del recurso humano encargado de su gestión; la ausencia de conocimientos específicos y de suministros tecnológicos necesarios para operar y administrar el sistema; y por último la influencia de factores políticos en la toma de decisiones a favor de ciertos grupos de interés.

La normatividad del SGR es general y no contempla las heterogeneidades del territorio colombiano, a esto se suma el hecho de que está constantemente actualizándose, convirtiéndola en un complejo entramado normativo difícil de comprender y adaptar en cada entidad territorial. En el mismo sentido los aspectos normativos del FCTel también son generales en relación a los otros fondos y estos requieren de criterios específicos para el sector. Además, este proceso se encuentra aún en construcción y se está desarrollando bajo la marcha, obstaculizando aún más la pertinencia del proceso.

Adicionalmente, aunque la norma posibilita que todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas formulen proyectos de inversión, la escasez de conocimientos específicos, y de afinidades políticas en la región, limita el manejo de las herramientas necesarias para que actores como los grupos minoritarios y las personas naturales construyan un proyecto bien estructurado. Por lo que esta labor es ejercida casi que de manera exclusiva por las administraciones públicas, dejando a un lado la participación ciudadana, y dando espacio para que se favorezcan intereses políticos particulares.

La falta de capacitación y la rotación constante del recurso humano disponible por el exceso de carga laboral, afecta enormemente la capacidad institucional de la entidad territorial; debido a que la experiencia y conocimiento ganado con la capacitación recibida en los ciclos de los proyectos no se suele implementar, y difícilmente transferir de igual forma en todas las entidades. Se pierde la continuidad en los procesos que ya se venían adelantando o que se encontraban proyectados.

Las entidades territoriales necesitan de una mayor intervención en el aspecto tecnológico, pues los requerimientos para realizar los montajes de proyectos en las plataformas virtuales como el MGA y SUIFP exceden las capacidades informáticas de los municipios de sectores apartados que no cuentan con herramientas tecnológicas apropiadas. Del mismo modo estas herramientas requieren personal capacitado apropiadamente para instalarlas y manejarlas, pero muchas veces no se cuenta con los equipos y la conexión a internet que permita cumplir con este objetivo. Es así como la capacidad instalada en las entidades territoriales juega un papel fundamental también a la hora de utilizar y aprovechar las herramientas y sistemas de información.

Por ejemplo, en la etapa de formulación las entidades territoriales tienen que presentar estudios técnicos muy complejos, que no están en capacidad de realizar, ni de costear de igual forma en todos los municipios, por lo que algunos contratan formuladores externos. Esto trae implicaciones negativas debido a que la entidad se aleja de la posibilidad de potencializar sus capacidades y de formular proyectos que atiendan a las necesidades y prioridades reales del territorio entendiendo la heterogeneidad del mismo. Así mismo, la escasa, fragmentada e inconsistente formulación de proyectos por parte de personas naturales y de comunidades minoritarias, impide que se concreten proyectos pertinentes e incluyentes en el territorio, debido a que no existe motivación para presentar proyectos que serán aprobados a discrecionalidad política.

Por último, los juegos de poder y la influencia política en los diferentes procesos del ciclo de proyectos del SGR en busca de cooptar los recursos, genera que estos se desvirtúen de los principales objetivos del sistema, debido a que las dinámicas internas en el funcionamiento de los OCAD y la interacción entre los municipios y departamentos permeados de corrupción, truncan los procesos de los proyectos al dilatar su concertación y aumentar el esfuerzo que pueden llegar a requerir los proyectos. Los intereses políticos presentes en las regiones hacen que los proyectos se viabilicen, prioricen, aprueben y ejecuten con discrecionalidad política, sobredimensionando los beneficiarios y las coberturas a cubrir.

Es así como, la conformación de los OCAD esta permeada de influencias políticas que manipulan los procesos a conveniencia de municipios en donde las autoridades locales o departamentales son de su afinidad política, o porque representan algún interés particular en la aprobación del proyecto. Como consecuencia, se aprueba gran número de proyectos mal estructurados en entidades territoriales que no poseen los conocimientos y herramientas técnicas adecuadas para gestionarlos, ignorando las realidades y necesidades locales de la población, y el fomento al desarrollo y equidad regional que debe implicar la inversión.

Por consiguiente, existen significativos montos de regalías sin ejecutar, acarreado un represamiento de los recursos del sistema que no han logrado ser girados, en razón a obstáculos con la capacidad administrativa y política inmersa en los procesos precontractuales y contractuales de las entidades territoriales. Es por eso que el 13% de los proyectos aún se encuentran en proceso de contratación y el 19% aún no han iniciado el proceso como lo afirma la CGR.

Competitividad Regional

A pesar de que en Colombia constitucionalmente exista el principio de descentralización que fortalece la democracia y el régimen político participativo para mejorar la equidad social, la competitividad regional y la eficiencia en la gestión pública; y que de acuerdo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), las entidades territoriales se reconocen como entes autónomos con capacidad de gestionar sus intereses dentro de los límites de la constitución y la ley, bajo criterios políticos, administrativos y fiscales⁷⁷, con el SGR los recursos se centralizan y son manejados principalmente por entes del orden nacional.

Por lo que, aunque en teoría con el sistema se abra la posibilidad de que todas las entidades territoriales ejerciendo un mayor liderazgo bajo el rol de proponentes accedan a

⁷⁷En atención al LOOT, los criterios básicos de las entidades territoriales se definen en: políticos para gobernarse por autoridades propias, administrativos para ejercer las competencias que le correspondan, y fiscales para participar de las rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

los recursos por medio de proyectos de inversión, en realidad con el SGR la autonomía territorial para administrar los recursos recibidos con el régimen de regalías se desvanece al centralizar los recursos de los fondos y las decisiones por medio de los OCAD.

De este modo, las entidades territoriales en busca de mejorar la competitividad regional de sus territorios para mantener ventajas comparativas y competitivas, y así alcanzar, sostener y mejorar el nivel de vida de la población en su entorno socioeconómico deben enmarcarse en un contexto de administración centralista de los recursos. Este centralismo conlleva a que se busque en la gestión de los recursos de regalías una visión de alto impacto regional, para que en conjunto las entidades territoriales desarrollen proyectos de inversión que promuevan el mejoramiento en la capacidad de gestión, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, y que a la vez generen economías de escala que faciliten menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos.

Sin embargo, alcanzar estos objetivos representa un gran reto para las entidades territoriales, debido a que todas las entidades deben contar con voluntad política y disponer de las capacidades institucionales suficientes para acceder a los recursos por medio de proyectos bien estructurados que aseguren el desarrollo en el territorio, y como se mencionó anteriormente esta es una condición con la que no todas las entidades cuentan, sumando al hecho de que los procesos de centralización homogenizan la diversidad territorial obstaculizando el reconocimiento de su heterogeneidad, y por lo tanto se corre el riesgo de obviar las necesidades específicas de su población.

Ahorro para el futuro

La gran oportunidad que trae el SGR es la posibilidad de generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica, y mantener estable el gasto público en las entidades territoriales por medio del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

Así, se busca prever un cambio inesperado de los ingresos provenientes de la producción minero energética por medio del ahorro, entendiendo que la bonanza fue temporal y que fue susceptible el drástico cambio del precio del barril que desestabilizó las finanzas públicas. Por lo que en períodos de auge en la producción o en los precios, los excedentes se ahorraron; mientras que en épocas de desaceleración o incluso reducción en la producción, las regiones tengan acceso a dicho ahorro para mantener su gasto estable a través del tiempo. Con ello se lograrán unas finanzas estables en todo el territorio nacional creando condiciones de equidad en la distribución de los ingresos. De este modo, aprovechando que desde el año 2010 las regalías alcanzaron 5,48 billones de pesos y que entre los años 2011 y 2013 superaron 8 billones de pesos cada año, se busca

compensar su caída que desde el año 2014 empezó con 7,8 billones de pesos y que a partir del bienio 2015-2016 presentó una fuerte caída por debajo de 5,5 billones de pesos⁷⁸.

Esta estrategia, aunque formalmente propone un manejo fiscal responsable, depende de la eficiencia de las herramientas de todo el sistema para superar las desigualdades regionales, de esta manera cuando el sistema sea suficiente para asegurar la equidad regional se garantizará que los recursos ahorrados sean repartidos objetivamente. Por lo que sería preciso estudiar en que se están invirtiendo y como se están administrando estos recursos de regalías ahora que las condiciones de la bonanza minero energético han variado y que más entidades territoriales son vulnerables al ciclo de los precios.

Por otra parte, en relación con las medidas adelantadas por el Gobierno Nacional para responder al presupuesto demandado para las Asignaciones de Paz en el año 2017, es preciso afirmar que se está trabajando con estrategias pertinentes al contexto colombiano, pero equivocadas para mejorar el diseño del SGR; debido a que se está perdiendo el enfoque inicial de los objetivos y fondos del sistema, obviando el problema estructural evidenciado desde el Régimen de Regalías “la corrupción”. Es así como las medidas que se están tomando no contemplan acciones que busquen reducir significativamente los inconvenientes por los malos manejos en los procesos de contratación causantes de la centralización de los recursos, para así alcanzar definitivamente un cierre de brechas económicas y sociales en el país.

Buen Gobierno

Con el objetivo de propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno, se han creado distintas herramientas informativas que consolidan y visualizan toda la información; estas a la vez son de gran utilidad al desarrollar procesos de recolección, consolidación, verificación y análisis de información, para adelantar acciones preventivas, correctivas y sancionatorias según sea el caso ante los órganos de control respectivos. Caso tal del maparegalías con el financiamiento de la plataforma informática.

De esta forma se aumentan las posibilidades de una gestión transparente eficiente en el uso de los recursos de regalías, que responda a los objetivos iniciales de la política con la operación de los OCAD o triángulos de buen gobierno vinculando el control social. Por lo que, la disminución del número de irregularidades reportadas ante los órganos de control ha disminuido sustancialmente, pasando de 8.526 promedio anual entre 2009-2011 a 224 promedio anual entre 2013-2015, en términos del número de medidas preventivas de suspensión de giros aplicados, también se han disminuido pasando de

⁷⁸El desplome en los precios del petróleo se debe principalmente a que: el fracking implosionó el mercado (técnica para posibilitar o aumentar la extracción de gas y petróleo del subsuelo), el exceso de oferta de petróleo, la participación de un nuevo jugador fuerte en el mercado de petróleo (Irán), una débil demanda reflejada en China, y a que las temperaturas han sido más altas de lo normal. (Diario 20 minutos.es, 2017)

101 entidades territoriales en promedio anual entre 2002-2010 a registrar tan solo 59 entidades territoriales con esta medida impuesta por el último corte a julio de 2015. Igualmente es importante destacar que, en general, el 81% de las medidas impuestas son levantadas a la mayor brevedad una vez la entidad territorial subsana la omisión incurrida que justificó la sanción.

Pero, aunque estos reportes resaltan las bondades del sistema en relación al uso más eficiente, eficaz y transparente de los recursos; la realidad demostrada es otra, debido a que aún prevalecen los incumplimientos que surgen en distintos momentos del ciclo de proyectos e involucran a actores de todos los niveles de gobierno, causados en ocasiones por la falta de conocimiento y comprensión de la normatividad conduciendo a que éstos incurran en omisiones y faltas a la ley; pero también causados por la prevalencia de intereses particulares en los procesos precontractuales y contractuales en entidades territoriales que manipulan estos procesos a conveniencia del político de turno.

Por último, se resalta una gran debilidad en relación con las herramientas del buen gobierno que se han implementado hasta el momento, debido a que aunque la normatividad establezca la obligatoriedad de la rendición de cuentas, ésta no es precisa en definir los mecanismos a través de los cuales se debe llevar a cabo, por lo que los elementos fundamentales para disuadir los incumplimientos legales y garantizar la transparencia, eficiencia y racionalidad durante la gestión y uso de los recursos no es aplicada en su totalidad en todo el territorio, al ser evadida por algunas entidades. Son herramientas centralistas insuficientes para asumir y responder a las distintas realidades locales.

6.1.2. Proyectos regionales del SGR entorno al cumplimiento de los principios

Uno de los objetivos principales del SGR, es fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorizándolos en grandes proyectos de desarrollo. De esta forma se logrará articular productivamente a las regiones productoras y a las que están en proceso de desarrollo, para impactar favorablemente a sus poblaciones con el fomento de la equidad y competitividad regional.

En el mismo sentido, con los recursos destinados para CTel se aumenta la participación del Gobierno Nacional, las entidades territoriales, sociedad civil, sector académico y sector privado, para buscar conjuntamente estrategias de desarrollo incluyente en las regiones. Es así como el sistema afianza la articulación y ofrece un nuevo esquema de trabajo en

proyectos conjuntos para evitar que los recursos queden fragmentados en proyectos regionales poco pertinentes.

Sin embargo, generar proyectos de alto impacto fruto de articulaciones estratégicas es un objetivo difícil de materializar, razón por la cual el 44% de los proyectos aprobados en los fondos regionales cubren menos de tres municipios, de tal forma únicamente el 1% de los proyectos aprobados en los OCAD Regionales benefician a dos o más departamentos, obstaculizando la articulación regional entre municipios de distintos departamentos. Existen grandes desafíos para que el SGR se consolide como herramienta de financiación de proyectos de alto impacto regional, situación que además se evidencia en las características de los proyectos que están siendo financiados con los fondos regionales, la mayoría de los proyectos cubre sólo a un municipio, cuenta con valores totales inferiores a los \$10.000 millones y se concentra principalmente dentro de una misma jurisdicción departamental.

De este modo, la falta de pertinencia de los proyectos y la atomización no parecen haberse corregido y por el contrario persisten; los problemas de corrupción que demandarían acciones coordinadas entre los distintos entes de control prevalecen, y la incapacidad técnica de muchos de los entes territoriales sigue provocando despilfarro y malos usos. Por lo que la CGR muestran que el 10% de los proyectos financiados con recursos del sistema concentra el 65% del valor total, lo que quiere decir que el valor promedio supera los 14.000 millones de pesos, proyectos de envergadura; mientras que el 90% de los proyectos, más de 6.000, son “pequeños” proyectos con un valor promedio inferior a \$ 850 millones, que dada la magnitud de las necesidades identificadas, difícilmente lograrían algún impacto.

Adicionalmente un alto porcentaje de los proyectos financiados con recursos de regalías no responden a las necesidades reales y objetivas de las diferentes regiones, ejemplos paradigmáticos de esa situación, pero no los únicos, son los relacionados con el FDR, según el cual los recursos se distribuyen entre regiones a partir de criterios de pobreza y desempleo generando dispersión de los recursos y dificultando la estructuración de proyectos de alto impacto regional. El hecho de que las regalías se distribuyeran por el territorio como mermelada a la tostada, llevó a la dispersión total de los recursos impidiendo que se concentraran en grandes proyectos estratégicos por los obstáculos presentes en la articulación territorial.

Esta posibilidad de articulación que defiende el Gobierno Nacional para fomentar el impacto regional de los recursos, es contrariada por la incipiente articulación en el proceso de flujo de información de las entidades territoriales, que no es consecuente a las necesidades de cada entidad territorial, a causa de la incidencia de factores políticos y geográficos. La voluntad política y autonomía de los gobernantes, obstaculiza el trabajo conjunto con otras entidades territoriales, debido a que los alcaldes y gobernadores no tienen la cultura de la integración en su imaginario, ni la visión de desarrollo regional de alto impacto al buscar únicamente suplir sus intereses particulares. Por otra parte, la incidencia geográfica representa un gran obstáculo para la integración territorial, debido a que en varias ocasiones las características geográficas de algunas regiones desincentivan

la asociación entre municipios, debido a que las grandes distancias y la ausencia de elementos en común impiden que ciertas entidades se agrupen para presentar proyectos conjuntos de impacto regional.

Por otra parte, el FCTel que según la norma debe buscar un impacto regional con características de pertinencia, viabilidad, impacto y articulación a los planes y políticas nacionales y territoriales, es defendido por varios académicos al representar una gran oportunidad de articulación entre Universidad, Empresa y Estado para desarrollar proyectos conjuntos que fomenten el desarrollo e impacten regionalmente. Pero en su materialización este objetivo no se está logrando, debido a que la mayoría de los proyectos que se presentan en el Fondo se encuentra inmersos en dispersiones y atomizaciones, esto se debe a que: en algunas ocasiones la presencia percibida por Colciencias no sea homogénea en todo el territorio aumentando las brechas de los grupos de investigación, a las falencias que Colombia aún tiene respecto al concepto de CTel, y principalmente a que los criterios de priorización y aprobación de proyectos se enmarquen en intereses políticos que terminan haciendo flexibles la definición de proyectos realmente pertinentes en CTel.

Como consecuencia, el FCTel al año 2016 presentó grandes saldos a favor por la ausencia de proyectos de inversión pertinentes, y en el mes de marzo de 2017 para suplir una nueva prioridad del Gobierno en relación al proceso de paz, se radicó un Acto Legislativo que busca trasladar por una sola vez los saldos del Fondo con cargo a los cuales no se haya aprobado proyectos para la asignación especial para la Paz. Con esta medida, el Gobierno busca destinar alrededor de \$1 billón por un año para inversiones prioritarias y urgentes como la habilitación de vías terciarias en los municipios más afectados por el conflicto armado

Sin embargo, esta medida aunque sea pertinente y necesaria en el contexto Colombiano le resta importancia al problema estructural que se desarrolla en el FCTel, debido a que el dinero reasignado no se le está devolviendo al mismo sector y simplemente se está aprovechando un ineficiente manejo de los recursos del SGR, sin tomar medidas para mejorar los procesos del Fondo y así reactivar sus objetivos iniciales. Son paños de agua tibia para cubrir los inaceptables problemas de corrupción que permean el FCTel.

6.2. Metanarrativa del SGR

Como se planteó en capítulos anteriores una de las ventajas del análisis narrativo de políticas es que, en temas de alta incertidumbre, complejidad y polarización, la metanarrativa puede convertir a esta polarización en otra historia, más flexible a la intervención política, pero “los metarelatos, al igual que los conceptos de política, se

producen de manera muy diferente: algunos son creados, otros son preexistentes, algunos tienen que ser descubiertos, y otros simplemente no están allí". (Roe, 1994, p. 6)

Según Roe "la metanarrativa se construye a partir de confrontar los argumentos de la narrativa política y de la contranarrativa, la cual genera la controversia que es el eje central de la metanarrativa" (Roe citado por Arrubla, Ballesteros, & Alberto, 2010, p. 323)

Hasta el momento se han evidenciado con la narrativa política los beneficios y avances del SGR entorno a los principios, objetivos y metas del sistema desde la perspectiva de actores gubernamentales a nivel nacional y regional. Por otra parte, en la contranarrativa se identificaron las narraciones que contradicen el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en el SGR entorno a la capacidad institucional y el impacto regional. Es así como en este apartado se pretende confrontar estas historias valiéndose de los lineamientos y reflexiones expuestas en el balance de la política.

Así, por medio de la metanarrativa se busca desfamiliarizar y descontextualizar a las partes en conflicto para crear una nueva historia en representación de sus diferencias (Roe, 1994, p. 14), se plantean los temas controversiales contenidos tanto en la narrativa como en la contranarrativa definidos en:

El cumplimiento de los objetivos del SGR, la centralización de los recursos, la responsabilidad de los entes territoriales, y la financiación del sector de Ciencia Tecnología e Innovación con recursos del SGR. De estos temas se identificaron como reconciliables los siguientes puntos:

- ✓ El SGR surgió por la indudable urgencia que existía para hacer una profunda reforma al régimen de regalías que cambiará la inequitativa estructura de distribución del régimen de regalías.
- ✓ Las acciones clientelares en los procesos políticos y la poca transparencia en la administración pública conlleva a un ineficiente manejo de los recursos provenientes de regalías.
- ✓ El SGR se ha convertido en un sistema centralizado, controlado principalmente por entidades del orden nacional para buscar un sistema más eficiente.
- ✓ La poca articulación de las entidades territoriales para desarrollar proyectos comunes, genera atomización y dispersión de los recursos con proyectos de bajo impacto regional.
- ✓ Las entidades territoriales cobran un papel importante al tener la posibilidad de proponer y estructurar proyectos dentro de su jurisdicción.

Por otra parte, los puntos que se consideran diferenciados se pueden definir en:

- ✓ El cumplimiento de los objetivos del SGR, debido a que en la construcción de las narrativas y contranarrativas no existen acuerdo sobre el desempeño y los resultados de la equidad social y regional, el buen gobierno, la competitividad regional, y el ahorro para el futuro. Una vez analizada la disparidad en la capacidad institucional de las entidades territoriales y el impacto regional de los proyectos gestionados, los resultados de cumplimiento pasan a un segundo plano.
- ✓ La equidad social promulgada con el SGR, debido a que aunque normativamente se promueva la participación ciudadana, la escasez de conocimientos específicos y de afinidades políticas en la región, limita el manejo de las herramientas necesarias para que actores como los grupos minoritarios y las personas naturales construyan un proyecto con potencial de viabilización.
- ✓ La eficiencia de los mecanismos de centralización de los recursos del SGR para crear proyectos de impacto regional, debido a que se homogeniza la diversidad territorial y se obstaculiza el reconocimiento de su heterogeneidad.
- ✓ El papel de liderazgo de los departamentos para gestionar proyectos de alto impacto regional con el SGR, debido a que la autonomía para el manejo y gestión de proyectos se ve relegado a la voluntad política e intereses de los gobernantes.
- ✓ El sector de Ciencia Tecnología e Innovación aunque con nuevas posibilidades de financiación con recursos del SGR, se encuentra atomizado y sin la definición de líneas claras en su formulación y ejecución.

6.3. Conclusiones del Balance político por medio de la metanarrativa

Los planteamientos de la contranarrativa responden a las dificultades en la implementación del SGR, estos evidencian que las metas y objetivos propuestos inicialmente por la narrativa hegemónica aún requieren de ajustes y que a pesar de los avances del sistema en relación con el Régimen de Regalías, no se han abordado medidas para corregir las principales dificultades del Régimen encaminadas en las disparidades de la capacidad institucional (técnico-administrativa y política) de las entidades territoriales y el impacto regional de los recursos.

En este sentido, los planteamientos de la contranarrativa evidencian faltas en la planeación de la política por parte de la narrativa hegemónica, por lo que ambos discursos se complementan visibilizando la postura de varios actores en escenarios y contextos distintos. Sin embargo, existe un punto que es irreconciliable, el relacionado con el principio de centralización vs descentralización, debido a que este enmarca dificultades

que van más allá de la distribución de los recursos del SGR, y que requieren de un análisis más a fondo de la estructura orgánica y la función pública en Colombia.

De esta armonización del SGR a partir de la construcción social de discursos y argumentos, surge una versión del Balance de la política que expone principalmente los siguientes argumentos:

- ✓ El SGR surge por la indudable urgencia que existía para hacer una profunda reforma al régimen de regalías que cambiará esa inequitativa estructura de distribución, debido a que la mayor parte de las regalías directas se distribuían y se asignaban sin consultar las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el porcentaje de pobreza y el tamaño de la población de las entidades territoriales; y aunque las regalías indirectas se asignaban teniendo en cuenta las necesidades regionales y la densidad poblacional, estas no eran suficientes para corregir las inequidades regionales presentes. Por el contrario, el manejo de los recursos de regalías generaba la concentración del 80% de los recursos en entidades territoriales inmersas en factores como el clientelismo, la corrupción, el conflicto armado, la influencia de los actores armados ilegales que desvirtuaban los procesos de contratación, y la desarticulación de los actores sociales y políticos para diseñar proyectos de impacto regional. De este modo, las acciones clientelares en los procesos políticos y la poca transparencia en la administración pública conlleva a un ineficiente manejo de los recursos provenientes de regalías.
- ✓ Con el SGR se busca superar estas desigualdades en la participación de los recursos, abriendo la posibilidad para que formalmente todas las entidades territoriales puedan acceder a los recursos por medio de proyectos de inversión, además de que por medio del Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y del Fondo de Compensación Regional (FCR) la distribución se realice atendiendo a criterios como NBI, factor poblacional y pobreza. Sin embargo, esta redistribución le resta importancia a factores fundamentales como la capacidad institucional de las entidades territoriales y los impactos territoriales generados, que son fundamentales para una eficiente gestión de los recursos del sistema.
- ✓ El SGR aún es insuficiente para superar las desigualdades regionales en Colombia, debido a la limitada capacidad administrativa de algunas entidades territoriales y la influencia de intereses políticos en la gestión de todas las fases de los proyectos. Por lo que la gran parte de los municipios no cuentan con la capacidad instalada, ni los recursos humanos y tecnológicos para sacar adelante las nuevas responsabilidades que el sistema exige. Así mismo, el sistema no reconoce las heterogeneidades de las condiciones geográficas y políticas de cada territorio para proveer asistencia técnica y fortalecimiento institucional de forma transversal.

- ✓ El SGR se ha convertido en un sistema centralizado, controlado principalmente por entes del orden nacional, entre ellos el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), a cargo del Banco de la República, y el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE), la Secretaría del Órgano Rector del SGR y el Banco de Proyectos, los tres administrados por el DNP. Adicionalmente, le resta capacidad de decisión a las entidades territoriales frente al Gobierno Nacional, quien al final por medio de los OCAD termina decidiendo cuáles proyectos se aprueban obviando las necesidades regionales y favoreciendo intereses políticos de la región.
- ✓ Superar la desigualdad en la distribución de la riqueza nacional aún no se ha logrado por las falencias presentes en la capacidad administrativa y política de las entidades. Desigualdad entendida no sólo como la distribución de más recursos a quienes antes recibían poco o nada, sino en permitir la participación efectiva y con poder de decisión a todos por igual incluyendo a los grupos poblacionales minoritarios.
- ✓ La gran brecha existente entre los proyectos aprobados y los ejecutados es uno de los mayores avisos de alarma del SGR. Aunque la capacidad administrativa de las entidades territoriales influya en gran medida sobre la posibilidad de gestionar y ejecutar proyectos en los tiempos planeados, particularmente en aquellas entidades que anteriormente no recibían recursos de regalías, debido a las nuevas exigencias que requiere el sistema; es la capacidad política la que tiene mayor incidencia en la baja ejecución de los mismos, debido a que la influencia de actores políticos en las designaciones de los ejecutores y en la aprobación de determinados proyectos para beneficiarse de los recursos, conlleva a que se pierdan de vista los principales objetivos del sistema para hacer más eficiente la inversión de los mismos.
- ✓ Aunque se hayan mejorado los ritmos en los procesos de contratación, estos aún son insuficientes por la ausencia de verdaderos macroproyectos regionales que aumenten la competitividad regional y nacional. La poca articulación de las entidades territoriales para desarrollar proyectos comunes, genera atomización y dispersión de los recursos con proyectos de bajo impacto regional que muchas veces no son pertinentes para el desarrollo de la región, sino que responden a perspectivas nacionales y tipologías estándar de proyectos. Por lo que persisten los problemas de corrupción e incapacidad técnica en los procesos y procedimientos ante la falta de coordinación y cooperación política y económica entre los distintos actores vinculados para desarrollar grandes proyectos estratégicos en región. De la articulación e integración armónica de los actores depende la inversión efectiva de estos recursos y el impacto que puedan generar en la población, por lo que aunque el sistema contribuya a resolver problemas locales, el estar obstaculizado por la voluntad política de los gobernadores puede derivar en la atomización de los esfuerzos y relegar al olvido la formulación de estrategias pertinentes para la región.

7. Recomendaciones de política pública

Una vez generada la metanarrativa, se realiza a continuación una propuesta, replanteando el problema para hacerlo más ameno y flexible para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. Por lo que en este documento se procede a formular unas recomendaciones entorno a la insuficiencia del SGR para superar la desigualdad regional en Colombia.

Ante la persistencia de las brechas regionales en Colombia con la implementación del SGR, es necesario fortalecer un sistema de coordinación y cooperación política y económica entre los distintos actores vinculados desde el nivel nacional hasta el local, para potencializar la capacidad institucional de las entidades y el impacto regional de los recursos asignados. Este fortalecimiento no debe dejar de lado el reconocimiento de las heterogeneidades del territorio, entendiendo que las necesidades de capacidad administrativa, y obstáculos políticos y económicos difieren de una entidad a otra.

La coordinación y cooperación de los actores vinculados requieren de un efectivo proceso de articulación, por lo que se deben mejorar las condiciones de acceso a las plataformas para la comunicación intergubernamental regular; institucionalizar los espacios de diálogo de los representantes nacionales en las regiones respectivas con las autoridades locales; asegurar la implementación de acuerdos de cofinanciación entre los niveles de gobierno; formalizar la consulta de los gobiernos locales en el desarrollo de los planes nacionales; y desarrollar contratos/acuerdos oficiales multinivel. Por ejemplo, el departamento de Nariño bajo la figura de "*Contrato Plan*"⁷⁹, apalanco recursos de su territorio paralelamente con recursos de regalías, para priorizar acciones estratégicas en 14 municipios ubicados en las subregiones de la costa Pacífica nariñense y el cordón fronterizo con Ecuador. Sin embargo, no se debe caer en los errores de subestimar los desafíos de coordinación al participar demasiado tarde en la coordinación con otros niveles de gobierno para el proceso de toma de decisiones; tampoco se deben multiplicar los órganos de coordinación sin un claro valor añadido en el proceso de decisorio; ni generar una proliferación de contratos inter-gubernamentales que son complicados de manejar y atomizan los recursos.

⁷⁹El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" estableció la figura de los Contratos Plan como un instrumento fundamental en el proceso de articulación de recursos y acciones entre los distintos niveles de gobierno. Así mismo la Ley de Ordenamiento Territorial (1454) los definió como el mecanismo ideal para lograr la asociatividad territorial. (DNP, 2017b)

Dentro de esta gobernanza multinivel, los niveles nacional y departamental deben fortalecer a las entidades territoriales a través de la asistencia técnica y la capacitación continua de la normatividad y la operatividad del sistema, reconociendo el alto flujo de personal y los obstáculos en la dotación tecnológica, para compensar las grandes brechas que tienen algunas entidades. Así, de manera autónoma las entidades puedan presentar proyectos sostenibles que les sirvan a sus comunidades, enfocándose no solo en el desarrollo de capacidades que mejoren la fuerza laboral, sino que deben apuntar a la transparencia de las instituciones en todos los niveles de gobierno. Además, se debe articular el sistema normativo para evitar la multiplicidad de normas que complejizan la operación del Sistema en su conjunto volviendo tediosa su aplicación, evitando a la vez que se aprueben leyes y reformas constitucionales por medio “*fast track*”⁸⁰, que abre paso a la aprobación de proyectos facilistas, poco transparentes e inmersos en interés políticos.

Adicionalmente, esta articulación sirve para reforzar los sistemas de rendición de cuentas en su regulación y operación en todos los niveles del gobierno, pues se ha planteado la vigilancia del sistema únicamente desde el control regional, sin contemplar una articulación con los entes de control nacionales para vigilar la integralidad del sistema. Así mismo, se deben propiciar las auditorías visibles del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE), protegiendo y formando a veedores ciudadanos periódicamente para que por medio de audiencias públicas regionales se socialicen los informes en el mapa de regalías y se garantice la participación ciudadana.

Ante esto, otra alternativa requerida es fortalecer las instancias de seguimiento y control, tanto local como nacional, en lugar de asumir que sólo en las regiones hay corrupción y malas administraciones. No solo es suficiente tener un buen sistema y diseñarlo bien, sino que los proyectos deben estar en constante proceso de evaluación y seguimiento para evitar demoras e inconvenientes en su ejecución, debido a que creer que las normas jurídicas, los principios y los valores expuestos con el SGR son elementos necesarios para superar las brechas regionales en Colombia, reflejan un sonambulismo de aquel que confía ciegamente en el sistema institucional y desconoce la heterogénea realidad.

Se deben fortalecer las medidas correctivas necesarias y aumentar las sanciones de los incumplimientos e irregularidades presentes en el manejo de los recursos del sistema en todos sus niveles. Al reforzar al sistema con medidas más estrictas, se logrará castigar a los funcionarios públicos que cometan actos de corrupción evitando su proliferación en la gestión de las etapas del ciclo de proyectos. Así mismo, se deberán tomar medidas sobre los funcionarios encargados de los OCAD que demoren u obstaculicen la aprobación y ejecución de los recursos de regalías, y así evitar que permanezcan durante mucho tiempo saldos significativos en los bancos sin ejecutar, lo que no es admisible, si se tiene en cuenta la urgencia de las necesidades de la población.

⁸⁰ Medida aprobada por la Corte Constitucional para aprobar leyes y reformas constitucionales necesarias para la implementación del acuerdo de paz y la dejación de armas por parte de las FARC.

Por último, es importante que los procesos en el ciclo de proyectos que requieren de conocimientos específicos sean desarrollados por actores expertos en el tema que reconozcan las heterogeneidades del territorio a trabajar. Por ejemplo, para el caso del FCTel la ejecución y evaluación de los proyectos debe estar encabezada por Entidades Certificadas por Colciencias y por el Ministerio de Educación Nacional que son los organismos especializados en el tema en Colombia; así, estos procesos podrían llevarse a cabo por Instituciones de Educación Superior (IES) que cuenten con acreditación institucional⁸¹ y con previo acompañamiento de IES que provengan o conozcan la región en donde se desarrollara el proyecto, Grupos de Investigación certificados por Colciencias que estén o hayan trabajado en el territorio, y empresas certificadas como innovadoras en CTel que estén interesadas en desarrollar proyectos productivos. De esta forma, se garantiza la pertinencia de los proyectos con la participación de actores calificados para desarrollar proyectos de alto impacto regional, que conocen la diversidad y necesidades específicas del territorio a nivel socio-económico, cultural y ecológico.

⁸¹ La acreditación es el reconocimiento por parte del Estado de la calidad de instituciones de educación superior y de programas académicos, es una ocasión para valorar la formación que se imparte con la que se reconoce como deseable en relación a su naturaleza y carácter, y la propia de su área de conocimiento. También es un instrumento para promover y reconocer la dinámica del mejoramiento de la calidad y para precisar metas de desarrollo institucional y de programas. (CNA, 2017)

Anexos

Anexos A: Ejercicios de Planeación Subregional. Iniciativas representativas de Subregionales con SGR.

Región	Dpto.	Nombre del proyecto	Sector de inversión principal	N° de municipios aliados	Costo
Caribe	Córdoba	Relleno sanitario	Ambiente	2	\$ 150.000
Caribe	Córdoba	Acuerdo regional	Agua potable y saneamiento básico	2	\$ 60.000
Caribe	Córdoba	Construcción de la vía que une al golfo de Morrosquillo con el golfo de Urabá.	Transporte	6	\$ 270.000
Caribe	Córdoba	Recuperación de la zona costera del departamento de Córdoba, para mitigar la erosión costera.	Ambiente	6	\$ 130.000
Caribe	Córdoba	Caracterización socioeconómica y cultural de la población indígena Zenu	Cultura	6	\$ 550.000
Caribe	La Guajira	Construcción viviendas interés social	Vivienda y desarrollo urbano	4	\$ 350.000
Caribe	La Guajira	Construcción de relleno sanitario subregional	Agua potable y saneamiento básico	3	\$ 60.000
Caribe	Atlántico	Construcción de vías de conectividad del área metropolitana	Transporte	5	\$ 500.000
Caribe	Atlántico	Construcción, mejoramiento y mantenimiento de vías secundarias y terciarias que interconectan la región	Transporte	4	\$ 50.000
Caribe	Bolívar	Dragado del río del brazo de Mompo	Transporte	5	\$ 65.000
Caribe	Bolívar	Acueducto municipal municipios de la Línea	Agua potable y saneamiento básico	2	\$ 60.000

Caribe	Bolívar	Vía intermunicipal - Corredor turístico canal del Dique	Transporte	5	\$ 156.000
Caribe	Bolívar	Mejoramiento de conectividad vial con el interior del país y norte de bolívar	Transporte	4	\$ 80.000
Caribe	Bolívar	Construcción de corredor vial que integra a los municipios de San Martín de Loba, Regidor, Barranco de Loba, Altos del Rosario y Río Viejo	Transporte	4	\$ 95.000
Caribe	Cesar	Reforestación de cuencas hídricas	Ambiente	4	\$ 50.000
Caribe	Magdalena	Construcción y mejoramiento de viviendas rurales y vías.	Vivienda rural	1	\$ 200.000
Caribe	Magdalena	Pozos subterráneos y riesgos rurales	Agua potable y saneamiento básico	1	\$ 170.000
Centro Oriente	Norte de Santander	Construcción, mejoramiento y pavimentación de vías terciarias y secundarias de la subregión	Transporte	7	\$ 200.000
Centro Oriente	Norte de Santander	Construcción de acueductos verdes	Agua potable y saneamiento básico	1	\$ 120.000
Centro Oriente	Norte de Santander	Equipamiento turístico e inundación laguna la Lagia	Turismo	1	\$ 50.000
Centro Oriente	Norte de Santander	Mejoramiento y mantenimiento de malla vial secundaria Herrán-Ragonbalia- Chinácota- Toledo-Labateca.	Transporte	5	\$ 120.000
Centro Oriente	Boyacá	Reforestación y protección de las cuencas hídricas de los municipios de la provincia de Ricaurte	Ambiente	9	\$ 100.000
Centro Oriente	Boyacá	Construcción del primer comedor turístico regional en el centro de Ricaurte, Boyacá	Turismo	9	\$ 70.000
Centro Oriente	Boyacá	Vías interconexión	Transporte	6	\$ 100.000
Centro Oriente	Boyacá	Construcción relleno sanitario	Ambiente	6	\$ 50.000
Centro Oriente	Boyacá	Construcción y rehabilitación vial	Transporte	5	\$ 50.000
Centro Oriente	Boyacá	Construcción, rehabilitación y mantenimiento anillo vial Las Hinojosa	Transporte	10	\$ 125.000
Centro Oriente	Boyacá	Construcción Troncal del Carbón	Transporte	10	\$ 50.000
Centro Oriente	Boyacá	Protección y conservación de las fuentes hídricas del Cusiana, Cravo Sur y Tocania	Ambiente	4	\$ 80.000
Centro Oriente	Santander	Pavimentación vía Mogotes, San Joaquín, Onzaga, Santa rosita	Transporte	2	\$ 50.000
Centro Oriente	Santander	Recuperación de la cuenca del rio Fonce.	Ambiente	7	\$ 63.000

Centro Oriente	Santander	Adecuación Matadero Regional	Industria	5	\$ 50.000
Centro Oriente	Santander	Construcción, pavimentación de vías de integración entre municipios	Transporte	1	\$ 100.000
Centro Oriente	Santander	Mejoramiento de la infraestructura vial	Transporte	4	\$ 100.000
Centro Oriente	Santander	Mantenimiento y mejoramiento de vías malla vial secundaria de la provincia de García Rovira	Transporte		\$ 100.000
Centro Oriente	Santander	Construcción acueducto regional García Rovira	Agua potable y saneamiento básico	5	\$ 60.000
Centro Oriente	Cundinamarca	Mejoramiento de la vía Bogotá-Girardot	Transporte	2	\$ 100.000
Centro Oriente	Cundinamarca	Protección de microcuencas subregión oriente	Ambiente	10	\$ 50.000
Centro Oriente	Cundinamarca	Anillo vial Gutiérrez-Une-Fosca-Cáqueza-Quetame-Guayabeta	Transporte	10	\$ 84.000
Centro Oriente	Cundinamarca	Anillo vial	Transporte	10	\$ 120.000
Centro Oriente	Cundinamarca	Acueducto Regional	Agua potable y saneamiento básico	10	\$ 50.000
Centro Oriente	Cundinamarca	Compra de predios de interés hídrico	Ambiente	10	\$ 200.000
Centro Oriente	Cundinamarca	Mejoramiento de la malla vial de la región del Gualivá	Transporte	9	\$ 60.000
Centro Sur	Amazonas	Estudios y diseños para la construcción de un parque tecnológico para agregar valor a productos amazónicos	Otros proyectos	2	\$ 50.892
Centro Sur	Caquetá	Recuperación de vías terciarias a través de placa huellas para interconexión de los municipios y veredas en Solano, Valparaíso, Curillo, Solita y Milán	Transporte	3	\$ 171.500
Centro Sur	Caquetá	Construcción de redes de medio y baja tensión para los municipios de Solita, Solano, Valparaíso, Milán y Curillo	Energía eléctrica	4	\$ 70.000
Centro Sur	Caquetá	Creación y fortalecimiento del centro o circuito turístico para la región del centro en el Caquetá	Transporte	2	\$ 70.000
Centro Sur	Caquetá	Plan maestro de acueducto y alcantarillado de los municipios, El Paujil, El Doncello, Puerto Rico y Cartagena del Chaira	Agua potable y saneamiento básico	4	\$ 120.000
Centro Sur	Caquetá	Pavimentación y mejoramiento de vías municipales El Paujil, El Doncello, Puerto Rico, Cartagena del Chairá y San Vicente.	Transporte	4	\$ 75.000

Centro Sur	Huila	Agua para mis nietos	Ambiente	9	\$ 100.000
Centro Sur	Huila	Construcción de distrito de riesgo para municipios de Suaza-Guadalupe- Altamira	Agropecuario	3	\$ 80.000
Centro Sur	Huila	Construcción planta de manejo de residuos sólidos centro del departamento del Huila	Ambiente	8	\$ 50.000
Centro Sur	Tolima	Construcción de la vía secundaria que comunica a Las Delicias, Alpujarra, Dolores, Purificación, Prado y Suárez	Transporte	1	\$ 207.000
Centro Sur	Tolima	Recuperación ambiental de la cuenca del río Coello	Ambiente	1	\$ 150.000
Eje Cafetero	Antioquia	Vivienda nueva urbana y rural	Vivienda y desarrollo urbano	1	\$ 50.000
Eje Cafetero	Antioquia	Construcción puente de intercambio vial	Transporte	4	\$ 222.000
Eje Cafetero	Antioquia	Construcción de vivienda	Vivienda y desarrollo urbano		\$ 50.000
Eje Cafetero	Caldas	Saneamiento básico, agua potable y recuperación de microcuencas	Agua potable y saneamiento básico	5	\$ 50.000
Llanos	Meta	Construcción de puente sobre el río Anan, en la vía que comunica a los municipios del Castillo, San Luis de Cubarral	Transporte	4	\$ 70.000
Llanos	Meta	Construcción de tratamiento de residuos sólidos	Agua potable y saneamiento básico	5	\$ 65.000
Llanos	Meta	Mejoramiento de la red cual terciaria en la margen derecha del Río Añari, partiendo desde puerto Lleras, Puerto Rico y Puerto Concordia del departamento del Meta	Transporte	3	\$ 55.000
Llanos	Guainía	Construcción puerto multimodal en el municipio de Inírida	Transporte	1	\$ 50.000
Llanos	Arauca	Mejoramiento de la productividad y competitividad del clúster de ganadería y agroforestal en los municipios de la sabana	Agropecuario	3	\$ 185.000
Llanos	Arauca	Arauca ecoturística y en paz	Industria	3	\$ 60.000
Llanos	Vaupés	Construcción de infraestructura educativa en los municipios y corregimientos del departamento de Vaupés	Educación	4	\$ 100.000
Llanos	Vaupés	Fortalecimiento del sector agropecuario y de seguridad alimentaria para los municipios del departamento de Vaupés	Agropecuario	4	\$ 120.000

Llanos	Vaupés	Construcción de viviendas rural y urbana en los municipios de Mitú, Carurú y Taraira	Vivienda rural	3	\$ 125.000
Llanos	Casanare	Construcción e implementación del relleno sanitario	Ambiente	9	\$ 64.000
Llanos	Casanare	Fortalecimiento de la cadena ganadera	Agropecuario	10	\$ 130.000
Llanos	Casanare	Conservación de recurso hídrico en la zona norte del departamento de Casanare	Ambiente	10	
Llanos	Casanare	Manejo integral de residuos sólidos	Ambiente	5	\$ 5.000
Llanos	Casanare	Tratamiento de aguas residuales	Agua potable y saneamiento básico	5	\$ 55.000
Pacífico	Cauca	Manejo y reforestación de las cuencas rio cauca - rio palo y las micro cuencas	Ambiente	7	\$ 150.000
Pacífico	Cauca	Relleno sanitario	Agua potable y saneamiento básico	5	\$ 1.100.000
Pacífico	Chocó	Construcción de la central de abastos sub regional Atrato	Industria	8	\$ 120.000
Pacífico	Chocó	Interconexiones eléctricas Ungui-Acandi	Energía eléctrica	3	\$ 135.000
Pacífico	Chocó	Implementación de un sistema de transporte intermodal entre los municipios de la subregión pacífico sur con el centro del país.	Transporte	3	\$ 200.000
Pacífico	Chocó	Infraestructura vial de la subregión para conectividad de los municipios de la subregión.	Transporte	6	Entre \$ 500.000 a 800000
Pacífico	Valle del Cauca	Recuperación, conservación y mitigación de las cuencas hidrográficas de la subregión sur.	Ambiente	10	\$ 100.000
Pacífico	Valle del Cauca	Construcción de planta de tratamiento distrito RUT	Agua potable y saneamiento básico	3	\$ 50.000
Pacífico	Nariño	Pavimentación del corredor intermunicipal de la zona sur del departamento de Nariño	Transporte	6	\$ 200.000
Pacífico	Nariño	Interconexión vial Municipios Cordillera	Transporte	3	\$ 50.000
Pacífico	Nariño	Implementación de un sistema de comunicación y transporte fluvial y marítimo	Transporte	10	\$ 100.000
Pacífico	Nariño	Construcción de troncal subregión Sanquianga.	Transporte	4	\$ 250.000
Pacífico	Nariño	Construcción Nuevo Puerto Marítimo Regional Costa Pacífica, Asia y Suramérica.	Transporte	9	\$ 60.000

Pacífico	Nariño	Mejoramiento de la conectividad vial de la región centro con el norte del Departamento.	Transporte	5	\$ 80.000
----------	--------	---	------------	---	-----------

Fuente: DNP (2017c) Sistema General de Regalías SGR- Subregionalización. Base de datos de proyectos del DNP con corte a mayo 19 de 2016.
<https://www.sgr.gov.co/Inversi%C3%B3n/Subregionalizaci%C3%B3n.aspx>.

Nota: Valores superiores a \$50.000.000.000. Cifras en millones de pesos.

Anexos B: Proyectos representativos aprobados con el FCTel.

Ejecutor	Dpto.	Nombre del proyecto	Total, aprobado FCTel	Cofinanciación	Total
Dpto. de córdoba	Córdoba	Fortalecimiento capacidades investigativas y emprendedoras en los establecimientos educativos todo el departamento, Córdoba, Caribe.	\$ 10.442	\$ -	\$ 10.442
Dpto. de córdoba	Córdoba	Diseño de un programa de estudios en infecciones y salud tropical para el departamento de Córdoba.	\$ 10.172	\$ 1.006	\$ 11.178
Dpto. de Bolívar	Bolívar	Formación de talento humano de alto nivel: créditos condonables "bolívar gana conciencia".	\$ 36.371	\$ -	\$ 36.371
Dpto. del cesar	Cesar	Fortalecimiento del departamento del cesar en sus capacidades de investigación en CTel, Cesar, Caribe.	\$ 14.388	\$ 2.889	\$ 17.277
Dpto. de Córdoba	Córdoba	Investigación en recursos hidrobiológicos del Caribe colombiano	\$ 13.860	\$ 1.188	\$ 15.048
Dpto. de Córdoba	Córdoba	Investigación sobre el corredor agroecológico caribeño (Córdoba - la guajira) en la cuenca del río Sinú, departamento de Córdoba.	\$ 50.548	\$ 570	\$ 51.118
Univ. de la Guajira	Guajira	Estudios de maestría y doctorado dentro y fuera del país para profesionales en el departamento de la guajira	\$ 19.278	\$ 459	\$ 19.737
Dpto. de la Guajira (Secretaría de salud)	Guajira	Investigación sobre determinantes de la carga del dengue e intervenciones para su reducción. La guajira, Caribe.	\$ 18.782	\$ 117	\$ 18.899
Dpto. de la Guajira	Guajira	Mejoramiento y aumento de la productividad y competitividad del sector ganadero del departamento de la Guajira.	\$ 9.214	\$ 938	\$ 10.152
Dpto. del Magdalena	Magdalena	Fortalecimiento del departamento del Magdalena en sus capacidades de investigación en ciencia, tecnología e innovación, magdalena, Caribe.	\$ 29.011	\$ 600	\$ 29.611
Dpto. de Sucre	Sucre	Fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática en CTel a través de la IEP apoyada en el TIC en el departamento Sucre, Caribe.	\$ 20.936	\$ 11.296	\$ 32.233
Dpto. de Sucre	Sucre	Implementación programa de formación de capacidades en ciencia, tecnología e innovación en el departamento de Sucre, Caribe	\$ 14.662	\$ 710	\$ 15.372

Dpto. del Atlántico	Atlántico	Desarrollo de programa de formación de recurso humano de alto nivel (doctorado y maestría) e iniciación en investigación (jóvenes investigadores) para el departamento de atlántico	\$ 34.077	\$ -	\$ 34.077
Dpto. de Córdoba	Córdoba	Aplicación de ciencia, tecnología e innovación en carneros para mitigar efectos de los TLC en el departamento de Córdoba	\$ 16.800	\$ 500	\$ 17.300
Dpto. de la Guajira	Guajira	Estudios clínico genéticos, diagnóstico e intervención de las enfermedades asociadas a la explotación del carbón en el departamento de la guajira	\$ 16.995	\$ 1.585	\$ 18.581
Dpto. del Magdalena	Magdalena	Investigación para la caracterización, zonificación, ordenamiento, restauración y manejo de Ciénagas departamento del Magdalena, Caribe	\$ 17.361	\$ 639	\$ 18.000
Dpto. de Córdoba	Córdoba	Fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática en ciencia, tecnología e innovación a través de la investigación como estrategia pedagógica apoyada en el TIC's en el departamento de córdoba	\$ 42.504	\$ 3.928	\$ 46.432
Dpto. del Cesar	Cesar	Consolidación de las capacidades de ciencia, tecnología e innovación del sector agropecuario del departamento del cesar	\$ 64.542	\$ 12.723	\$ 77.265
Dpto. de la Guajira	Guajira	Desarrollo de programa de investigación, desarrollo e innovación para la protección de zonas costeras en los departamentos de la guajira y magdalena	\$ 11.216	\$ 2.051	\$ 13.267
Dpto. de magdalena	Magdalena	Fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática en CTel a través de la IEP apoyada en TIC en el Dpto. del Magdalena	\$ 49.818	\$ 2.268	\$ 52.085
Dpto. del atlántico	Atlántico	Desarrollo de programa para la formación del talento humano competente en el sector público y en la sociedad en general, para atender los procesos de competitividad y desarrollo regional en el departamento del atlántico.	\$ 24.000	\$ -	\$ 24.000
Dpto. del cesar	Cesar	Implementación de acciones para el diagnóstico de la enfermedad de chagas y tuberculosis, mediante el uso de biología molecular Valledupar, Cesar, Caribe.	\$ 3.639	\$ 1.563	\$ 5.203
Dpto. de bolívar	Bolívar	Investigación eficiencia energética y energía sustentables en la logística de operaciones portuarias Cartagena, Bolívar.	\$ 6.452	\$ 2.150	\$ 8.601
Dpto. de Cundinamarca	Cundinamarca	Fortalecimiento capacidades de innova. Social por medio del parque científico Cundinamarca y Bogotá.	\$ 8.251	\$ 8.692	\$ 16.943

Dpto. de Cundinamarca	Cundinamarca	Formación en ciencia, tecnología e innovación en la comunidad educativa de las instituciones educativas oficiales de los municipios no certificados del departamento.	\$ 17.740	\$ 5.049	\$ 22.789
Dpto. de Cundinamarca	Cundinamarca	Investigación, desarrollo y transferencia tecnológica en el sector agropecuario y agroindustrial con el fin de mejorar todo el departamento, Cundinamarca, centro oriente.	\$ 18.707	\$ 15.808	\$ 34.515
Dpto. de Cundinamarca	Bogotá	Investigación, desarrollo y transferencia tecnológica en el sector agropecuario y agroindustrial con el fin de mejorar todo el departamento, Cundinamarca, centro oriente	\$ 16.000	\$ -	\$ 16.000
Fondo financiero distrital de salud	Bogotá	Implementación del banco público de células madre de cordón umbilical y de una unidad de terapia celular hemocentro distrital, secretaria de salud, Bogotá	\$ 16.227	\$ 19.273	\$ 35.500
Univ. Industrial de Santander	Santander	Fortalecimiento de los procesos de transferencia tecnológica en el parque tecnológico de Guatiguara	\$ 19.500	\$ 12.576	\$ 32.076
Jardín botánico José Celestino Mutis	Bogotá	Investigación nodos de biodiversidad: investigación y apropiación social de la biodiversidad en la capital Bogotá	\$ 11.150	\$ 3.500	\$ 14.650
Dpto. del norte de Santander	Norte de Santander	Fortalecimiento de la cultura ciudadana, virtual, digital y democrática en ciencia, tecnología e innovación, a través de la investigación como estrategia pedagógica apoyada en el TIC en instituciones educativas de Norte de Santander.	\$ 44.953	\$ 3.194	\$ 48.147
Dpto. de Santander	Santander	Fortalecimiento apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación apoyados en TIC en el departamento de Santander.	\$ 20.240	\$ 564	\$ 20.804
Bogotá. Secretaría distrital de desarrollo económico	Bogotá	Implementación de la beca Rodolfo Llinás para la promoción de la formación avanzada en Bogotá.	\$ 15.206	\$ -	\$ 15.206
Dpto. de Cundinamarca	Cundinamarca	Innovación, ciencia y tecnología para productores de leche en la provincia de Ubaté, Cundinamarca.	\$ 9.380	\$ 2.239	\$ 11.620
Dpto. de Boyacá	Boyacá	Implementación de transferencia de tecnología e innovación social en la productividad del sector ganadero y ovino caprino del departamento de Boyacá.	\$ 10.528	\$ 6.671	\$ 17.199
Dpto. de Boyacá	Boyacá	Investigación aplicada a la modelación del territorio a partir del análisis geomorfológico del departamento Boyacá.	\$ 14.396	\$ 3.568	\$ 17.963

Dpto. de Santander	Santander	Innovación por una cultura ciudadana participativa mediante la investigación del comportamiento social apoyado en tic en el área metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja departamento de Santander	\$ 18.500	\$ 796	\$ 19.296
Dpto. de Boyacá	Boyacá	Fortalecimiento de las capacidades de investigación e innovación del departamento de Boyacá a través de la formación del recurso humano de alto nivel (maestría investigativa y doctorado)	\$ 20.271	\$ -	\$ 20.271
Dpto. de norte de Santander	Norte de Santander	Desarrollo programa de formación de recurso humano de alto nivel (doctorado y maestría investigativa) e iniciación en investigación todo el departamento, norte de Santander, centro oriente	\$ 20.996	\$ -	\$ 20.996
Dpto. del Huila	Huila	Desarrollo social a través de la apropiación de la ciencia y la tecnología del departamento del Huila.	\$ 21.106	\$ 811	\$ 21.918
Dpto. del Caquetá	Caquetá	Ampliación de la base genética de caucho natural, Caquetá, Amazonía.	\$ 7.761	\$ 2.258	\$ 10.019
Dpto. del Caquetá	Caquetá	Fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática en ciencia, tecnología e innovación a través de la investigación como estrategia pedagógica apoyada en las TIC, en los 15 municipios no certificados del departamento del Caquetá.	\$ 8.667	\$ 6.130	\$ 14.797
Dpto. del Caquetá	Caquetá	Implementación y validación de modelos alternativos de producción ganadera en el departamento del Caquetá.	\$ 24.576	\$ 6.948	\$ 31.525
Dpto. del Caquetá	Caquetá	Restauración de áreas disturbadas por implementación de sistemas productivos agropecuarios en el departamento Caquetá.	\$ 12.715	\$ 1.321	\$ 14.036
Dpto. del Huila	Huila	Investigación aplicación de ciencia, tecnología e innovación en el cultivo de café ajustado a las condiciones particulares del Huila todo el departamento, Huila, centro oriente.	\$ 11.528	\$ 1.153	\$ 12.680
Univ. del Tolima	Tolima	Formación de talento humano de alto nivel en segunda lengua, maestrías, doctorados, posdoctorados y estancias especializadas en el ámbito internacional, nacional y regional.	\$ 9.948	\$ 2.912	\$ 12.860
Dpto. de Putumayo	Putumayo	Fortalecimiento de las capacidades, competencias y habilidades en ciencia, tecnología e innovación en niños, niñas, jóvenes e investigadores del Putumayo.	\$ 10.787	\$ 76	\$ 10.863

Univ. del Tolima	Tolima	Implementación de una estrategia de apropiación social del conocimiento basada en innovación para la infancia, la adolescencia y la juventud del departamento del Tolima.	\$ 14.200	\$ 8.260	\$ 22.460
Dpto. de Amazonas	Amazonas	Implementación del programa de formación de capital humano de maestrías y doctorados para el departamento de Amazonas – Amacencias.	\$ 11.331	\$ -	\$ 11.331
Colciencias	Tolima	Formación de talento humano de alto nivel en doctorados en el departamento del Tolima	\$ 19.840	\$ 7.888	\$ 27.728
Dpto. de Putumayo	Putumayo	Formación de cap. Humano nivel de maestría y doctorado para fortalecimiento capac. De inv., desarrollo tecnol. Innov. Y competitivo del putumayo, Amazonía.	\$ 13.355	\$ -	\$ 13.355
Dpto. del Huila	Huila	Formación de alto nivel vinculación y estancias postdoctorales de talento humano para la investigación en las bases priorizadas en Huila, centro oriente.	\$ 12.124	\$ -	\$ 12.124
Dpto. de Antioquia	Antioquia	Desarrollo tecnológico, productivo y comercial de aguacate en Antioquia.	\$ 5.869	\$ 8.532	\$ 14.401
Dpto. de Antioquia	Antioquia	Fomento al cultivo de cacao especiales en el dpto. de Antioquia.	\$ 6.091	\$ 11.824	\$ 17.915
Dpto. de Antioquia	Antioquia	Fortalecimiento regional de la pesca y la acuicultura en Antioquia.	\$ 11.580	\$ 3.496	\$ 15.076
Dpto. de Antioquia	Antioquia	Fortalecimiento de la cadena productiva de leche del distrito norte antioqueño	\$ 3.040	\$ 7.266	\$ 10.306
Corporación ruta n	Antioquia	Desarrollo de soluciones en ciencia, tecnología e innovación - CTI para el sector salud en Antioquia.	\$ 25.179	\$ 17.063	\$ 42.242
Dpto. de Antioquia	Antioquia	Capacitación mediante becas de maestría a docentes y directivos de establecimientos educativos municipios no certificados en el occidente, Antioquia, todo el departamento.	\$ 22.200	\$ 2.000	\$ 24.200
Dpto. de Antioquia	Antioquia	Fortalecimiento proyecto Antioquia: origen de cafés especiales en el departamento de Antioquia.	\$ 15.310	\$ 11.627	\$ 26.937
Dpto. de caldas	Caldas	Fortalecimiento de CTel en biotecnología para el departamento de caldas, apoyado por infraestructura computacional, no aplica, caldas, occidente.	\$ 13.153	\$ 6.173	\$ 19.326
Dpto. de caldas	Caldas	Implementación creación y dotación de la infraestructura física y tecnológica de City Tech como parque tecnológico centro sur-departamento de Caldas.	\$ 5.758	\$ 4.972	\$ 10.729

Univ. Tecnológica de Pereira	Risaralda	Desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas en biotecnología aplicadas a los sectores de la salud y la agroindustria en el departamento de Risaralda.	\$ 15.651	\$ 5.922	\$ 21.573
Univ. Tecnológica de Pereira	Risaralda	Implementación del centro de innovación y desarrollo tecnológico con enfoque de gestión en Pereira, Risaralda, occidente.	\$ 10.963	\$ 11.534	\$ 22.497
Dpto. del Quindío	Quindío	Implementación de un programa de innovación social para el fomento de una cultura ciudadana y emprendedora en la comunidad educativa del Quindío, occidente.	\$ 10.433	\$ 237	\$ 10.670
Corporación ruta n	Antioquia	Desarrollo de nuevos agentes terapéuticos para el tratamiento de enfermedades de importancia en salud pública en Antioquia.	\$ 9.154	\$ 4.106	\$ 13.259
Corporación ruta n	Antioquia	Desarrollo de soluciones en CTel para Telesalud en el departamento de Antioquia.	\$ 26.661	\$ 14.919	\$ 41.580
Dpto. de Antioquia	Antioquia	Desarrollo de actividades para fomentar la apropiación y el conocimiento en ciencia, tecnología y lenguaje en los 90 municipios con parque o ciudadela educativa del departamento.	\$ 17.000	\$ 2.500	\$ 19.500
Dpto. de Risaralda	Risaralda	Desarrollo de capacidades CTel para investigación y simulación de políticas públicas en salud y seguridad social en el departamento de Risaralda.	\$ 11.179	\$ -	\$ 11.179
Dpto. del meta	Meta	Desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas en sensores para el sector defensa y la industria del meta, Villavicencio, meta, Orinoquia.	\$ 11.000	\$ 10.000	\$ 21.000
Dpto. del vichada	Vichada	Centro de formación e investigación en energías renovables -CINER-.	\$ 14.917	\$ 12.000	\$ 26.917
Dpto. de Arauca	Arauca	Desarrollo de un programa de gestión tecnológica para la innovación social y productiva de la carne y la leche en sistemas de producción bovina de la de los llanos en Colombia.	\$ 18.378	\$ 17.852	\$ 36.230
Dpto. del Casanare	Casanare	Asistencia obtener variedades de arroz más productivas, tolerantes a los efectos del cambio climático y a los problemas de sanidad Aguazul, Casanare, Orinoquía.	\$ 13.679	\$ 6.921	\$ 20.600
Dpto. del meta	Meta	Fortalecimiento de las capacidades de investigación en CTel del departamento de meta	\$ 10.483	\$ -	\$ 10.483

Dpto. del Casanare	Casanare	Fortalecimiento capacidades en conocimiento, investigación, ciencia, tecnología e innovación- CTel, encauzados al desarrollo integral del sector educativo, mediado por TIC's en Casanare.	\$ 21.608	\$ 35	\$ 21.643
Dpto. de Arauca	Arauca	Fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática en ciencia, tecnología e innovación a través de la investigación como estrategia pedagógica apoyada en las TIC en el departamento de Arauca.	\$ 8.992	\$ 3.192	\$ 12.184
Dpto. de Arauca	Arauca	Formación para generación de capacidades y habilidades en emprendimiento y liderazgo a través de la apropiación de la CTel en el departamento de Arauca.	\$ 15.959	\$ 2.196	\$ 18.154
Dpto. del meta	Meta	Fortalecimiento del modelo pedagógico de investigación, CTel encauzado al desarrollo integral educativo y pedagógico del departamento del Meta.	\$ 12.213	\$ -	\$ 12.213
Dpto. de Guainía	Guainía	Implementación estrategia de apropiación social para el fortalecimiento de las capacidades en CTel y la solución a problemas propios todo el departamento, Guainía, Orinoquía.	\$ 16.431	\$ -	\$ 16.431
Dpto. del meta	Meta	Diseño de un modelo productivo para la seguridad alimentaria de las familias campesinas en el departamento del meta.	\$ 18.192	\$ 440	\$ 18.632
Dpto. del meta	Meta	Estudio de factibilidad para la creación del centro de investigación y desarrollo tecnológico de los Llanos, Meta, Orinoquía	\$ 1.800	\$ -	\$ 1.800
Dpto. del Guainía	Guainía	Apoyo a la generación de capacidades en CTel en niños, niñas y jóvenes del departamento del Guainía.	\$ 931	\$ -	\$ 931
Dpto. del Guaviare	Guaviare	Apoyo a la generación de capacidades en ciencia, tecnología e innovación en niños, niñas y jóvenes de todo el departamento, Guaviare, Orinoquía	\$ 1.004	\$ -	\$ 1.004
Dpto. del cauca	Cauca	Fortalecimiento de capacidades de las empresas de base tecnológica en tic del cauca para competir en un mercado global	\$ 16.508	\$ 1.049	\$ 17.557
Dpto. del cauca	Cauca	Investigación y desarrollo de empaques biodegradables	\$ 12.067	\$ 2.261	\$ 14.327
Dpto. del cauca	Cauca	Consolidación de un centro de investigación, promoción e innovación social para el desarrollo de la caficultura caucana.	\$ 9.840	\$ 395	\$ 10.235

Univ. del cauca	Cauca	Red de formación del talento humano para la innovación social y productiva en el departamento del Cauca.	\$ 17.075	\$ 10.691	\$ 27.765
Dpto. del chocó	Chocó	Formación de recurso humano de alto nivel para un nuevo Chocó.	\$ 41.608	\$ 511	\$ 42.119
Dpto. de Nariño	Nariño	Fortalecimiento de capacidades regionales en investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el departamento de Nariño.	\$ 25.532	\$ -	\$ 25.532
Dpto. de Nariño	Nariño	Fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática en CTel a través de la investigación como estrategia pedagógica apoyada en TIC's en el departamento de Nariño.	\$ 19.243	\$ -	\$ 19.243
Dpto. del cauca	Cauca	Construcción de un modelo integrado para la innovación en la planeación y gestión financiera de los entes territoriales, Cauca.	\$ 18.700	\$ 4.300	\$ 23.000
Univ. Nacional de Colombia (sede Palmira)	Valle del cauca	Incremento de la competitividad sostenible en la agricultura de ladera en todo el departamento, valle del cauca, occidente	\$ 15.016	\$ -	\$ 15.016
Univ. del Valle	Valle del Cauca	Implementación centro regional de investigación e innovación en bioinformática y fotónica Cali, Valle del cauca, occidente	\$ 10.352	\$ 10.007	\$ 20.359
Univ. Tecnológica del Chocó	Chocó	Aplicación de la CTel para el mejoramiento del sector maderero en el departamento del Chocó.	\$ 15.000	\$ 500	\$ 15.500
Univ. del valle	Valle del cauca	Investigación y producción de tejidos, órganos y biodispositivos para uso en medicina regenerativa, valle del cauca, occidente.	\$ 8.000	\$ 11.157	\$ 19.157
Dpto. del cauca	Cauca	Ciagua para el desarrollo social y productivo en el departamento del cauca	\$ 6.762	\$ 3.121	\$ 9.883

Fuente: DNP (2017d) Sistema General de Regalías SGR- Ciencia, Tecnología e Innovación. Base de datos de proyectos del DNP del FCTel con corte a enero 22 de 2016. <https://www.sgr.gov.co/Inversi%C3%B3n/CienciaTecnolog%C3%ADaInnovaci%C3%B3n.aspx>

Nota: Valores superiores a \$1.000.000.000. Cifras en millones de pesos.

Anexos C: Proyectos interdepartamentales en el FCTel.

Proyecto	Valor del Proyecto \$
1. Diamante Caribe y Santanderes	11.100
Bolívar	3.000
Atlántico	2.000
Santander	1.600
Magdalena	1.200
Sucre	1.000
Córdoba	1.000
Cesar	800
La Guajira	500
2. Centro de Formación e Investigación en Energías Renovables CINER	32.917
Vichada	26.917
Guaviare	2.000
Guainía	1.000
Vaupés	1.000
Arauca	1.000
Meta	1.000
3. Implementación programa para el fortalecimiento de capacidades en CTI en ciencias del mar para la Región Caribe	3.500
Guajira	1.000
Magdalena	1.000
Bolívar	1.000
Atlántico	500
4. Desarrollo sostenible de la acuicultura en el Caribe Colombiano	8.709
Bolívar	5.170
Sucre	2.437
La Guajira	1.102
5. Estudio de sistemas de producción basado en la caracterización, tipificación y análisis de alternativas agropecuarias en tres zonas agroecológicas del departamento de Guainía	5.000
Guainía	3.000
Vichada	1.000
Meta	1.000
6. Investigación desarrollo e innovación de cacao especiales bajo sistemas Agroforestales.	13.800
Santander	7.000
Sucre	4.000

Boyacá	2.800
7. Desarrollo investigación aplicada para contribuir a un modelo efectivo y sostenible de intervención del dengue en Santander, Casanare y Valle del Cauca	10.805
Santander	5.695
Casanare	3.100
Valle	2.010
8. Investigación innovación en logística y puertos: Logport Caribe	11.044
Atlántico	6.500
Bolívar	3.544
Sucre	1.000
9. Desarrollo e innovación para la protección de zonas costeras en los departamentos de La Guajira y Magdalena	16.505
La Guajira	11.216
Magdalena	5.289
10. Implementación programa multisectorial para la disminución de la carga de malaria en el Litoral Pacífico colombiano.	4.011
Cauca	2.011
Valle	2.000
11. Desarrollo de un programa de gestión tecnológica para la innovación social y productiva de la carne y la leche en sistemas de producción bovina de la región de los llanos en Colombia	19.378
Arauca	18.378
Vichada	1.000
12. Investigación de minerales estratégicos, industriales y materiales de construcción, Región Llanos.	2.400

CGR (2016) Grupo Control Fiscal Macro de regalías, con datos del DNP – Gesproy. Evaluación del Fondo, Tecnología e Innovación - SGR 2012-2015. Cifras en millones de pesos.

Bibliografía

- Acosta, A. (2012). *La Reforma al régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales*. (Litografía Impregon S.A., Ed.). Bogotá D.C. Retrieved from http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/BIBLIOTECA/LA_REFORMA_DEL_REGIMEN_DE_REGALIAS.pdf
- Arrubla, D., Ballesteros, M., & Alberto, M. (2010). La perspectiva narrativa de Emery Roe. In *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas* (pp. 317–345).
- Bonet, J., & Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? Retrieved from http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_198.pdf
- Cárdenas, M. (2011). Desigualdades regionales. Retrieved April 25, 2017, from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4433638>
- Cárdenas, M. (2013). Colombia: Reforma al Sistema General de Regalías. Julio de 2013.
- Centro de Estudios Económicos Regionales (2007). Documentos de trabajo sobre economía regional. Bases para reducir las disparidades regionales en Colombia. Cartagena de Indias: Banco de la República de Colombia. Retrieved from <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-84.pdf>
- Ceron, L. & Camacho, M. (2010). El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer: Una Lectura de Reframing Public Policy. Discursive Politics Publics and Deliberative Practices. En Roth, A (Ed). *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas*. (pp. 253-284). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. (2013). Acuerdo N° 016. Retrieved from <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Zb2NO3jDHVo%3d&tabid=367&mid=1195>

- Congreso de la República de Colombia. (1991). Ley 21. Retrieved May 30, 2017, from <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37032>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80. Retrieved from <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 141. Retrieved from <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9153>
- Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1283. Retrieved April 25, 2017, from <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34585>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Acto legislativo 05. Retrieved from <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43391&iu=0#2>
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1530. Retrieved from <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47474>
- Const., C. P. de C. (1991). *Constitución política de Colombia*.
- Consejo Nacional de Acreditación (CNA) (2017). Acreditación de programas pregrado. Recuperado el 01 de junio de 2017 de <http://www.cna.gov.co/1741/article-186377.html>
- Contraloría General de la República de Colombia. (2015). Balance del Sistema General de Regalías: 2012-2014 Expectativas y realidades. Retrieved from <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/600907/Regalias-balance-SGR-2012-2014.pdf/5751ea68-a4df-416a-b896-6457c09df7b6?version=1.0>
- Contraloría General de la República de Colombia. (2015a). Resultado fiscal del Sistema General de Regalías 2012-2014. Retrieved from <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2015/ImpuestosyRegalias2015/Inf Finanzas Estado con Regalias web.pdf>
- Contraloría General de la República de Colombia. (2016). Evaluación del Fondo, Tecnología e Innovación - SGR 2012-2015. Retrieved from <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/600907/Informe+evaluaci%C3%B3n+del+FCTel+21022017.pdf/0e4afe8d-94af-420b-8209-8d94d2cb1ee9?version=1.0>
- Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-567. Retrieved April 25, 2017, from http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-567_1995.html
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-938. Retrieved April 25, 2017, from <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-938-03.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-781. Retrieved April 25, 2017, from <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-781-07.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia C-247. Retrieved April 25, 2017, from <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-247-13.htm>
- Cubillos, N. (2012). Regalías para innovación ya no quedarían en manos de las regiones. Retrieved November 23, 2013, from http://www.larepublica.co/economia/regal%C3%ADas-para-innovaci%C3%B3n-ya-no-quedar%C3%ADan-en-manos-de-las-regiones_21530
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2010). Cuentas departamentales base 2005. Resultados y cambios metodológicos. Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Resultados_cambios_metodologicos.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados de proceso municipal. Retrieved from https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo_Territorial/01_Libro.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). Recursos de regalías llegan a organizaciones indígenas. Retrieved April 25, 2017, from <https://www.sgr.gov.co/Prensa/ComunicadosdePrensa/tabid/82/EntryId/240/Recursos-de-regalias-llegan-a-organizaciones-indigenas.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). Decreto 414. Retrieved from http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/MARZO/12/DECRETO_414_DEL_12_DE_MARZO_DE_2013.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013a). Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos. Retrieved from <http://www.itc.edu.co/archives/investigacion/ManualConceptual.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Balance de Resultados Sistema General de Regalías. Tres años después de su implementación*. Bogotá D.C. Retrieved from <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=1xTHROtDBiM%3d&tabid=371>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). Cuentas Anuales Departamentales - Colombia Producto Interno Bruto (PIB) 2013 definitivo y 2014 provisional. Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Bol_dptal_2013def-2014provisional.pdf

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Sistema General de Regalías SGR» Órganos del SGR. Retrieved April 24, 2017, from <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017a). Sistema General de Regalías SGR» Normativa. Retrieved May 30, 2017, from <https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017b). De los Contratos Plan a los Contratos Paz. Retrieved June 20, 2017, from <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017c). Sistema General de Regalías SGR- Subregionalización. Retrieved April 19, 2017, from <https://www.sgr.gov.co/Inversi%C3%B3n/Subregionalizaci%C3%B3n.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017d). Sistema General de Regalías SGR- Ciencia, Tecnología e Innovación. Retrieved April 19, 2017, from <https://www.sgr.gov.co/Inversi%C3%B3n/CienciaTecnolog%C3%ADaeInnovaci%C3%B3n.aspx>
- Diario 20 minutos.es. (2017). Las 5 causas y 10 efectos de la crisis del petróleo: ¿quién gana, ¿quién pierde y cómo nos afecta? Retrieved June 14, 2017, from <http://www.20minutos.es/noticia/2653191/0/causas-efectos/crisis-petroleo-barato/perjudicados-beneficiados/>
- Echeverry, J. C. (2010). Reforma de las regalías. Retrieved October 24, 2016, from <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/reforma-regalias-280686>
- Echeverry, J. C., Alonso, G., & García, A. (2011). Notas Fiscales. ¿Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías? Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Fedesarrollo. (2014). Evaluación Institucional y de Procesos con Énfasis en el Ciclo de Proyectos del Sistema General de Regalías. Retrieved from http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/1706/1/Repor_Septiembre_2014_Nu%c3%b1ez_Castro_y_Rincon.pdf
- Fedesarrollo. (2015). Levantamiento y consolidación de la línea de base de las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación Informe final Directora Contenido. Retrieved from https://sinergiacp.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/59294464-416a-4458-a53a-c7f2fbc10868/Informe_Final_Levantamiento_de_l%C3%ADnea_de_base_FCTel_8mayF.pdf

- Fuentes, Á. R. (2015). Reforma al régimen de regalías y desarrollo regional: la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare. Retrieved from https://cider.uniandes.edu.co/Documents/Trabajosdegrado/Reforma_regimen_regalias33.pdf
- Giraldo, M. (2013). Regalías mal administradas y como se deberían administrar. Retrieved April 26, 2017, from <http://informatedelasregalias.blogspot.com.co/2013/11/la-reforma-las-regalias-y-su.html>
- Gobierno Nacional de Colombia. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Retrieved from https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014_Tomo_I_CD.pdf
- Gossaín, J. (2012). Las regalías, un “tumbe” de fábula por Juan Gossaín. Retrieved April 25, 2017, from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12089861>
- López, J. (n.d.). Implementación de Políticas Públicas.
- López & Parra. (2010). El Análisis del Desarrollo Institucional de Elionor Ostrom, Capítulo 4. En Roth, A. N. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. (pp. 125-166). Digiprint Editores E.U.
- Maya, E. (2015). Las regalías bajo un nuevo enfoque del control fiscal. Bogotá D.C. Retrieved from <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/193030708/Seminario+Regal%C3%ADas+Bajo+un+Nuevo+Enfoque+de+Control++31-+08+-+15.pdf/80fd8f53-e6e8-4542-8229-e9f1442f5861>
- Meisel, A. (2015). *¿En qué se han gastado las regalías 2012-2015?* Bogotá D.C. Retrieved from <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=RhVQdGQFAB0%3d&tabid=371>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2012). Sistema General de Regalías. Hacia el fortalecimiento de las capacidades regionales. *Educación Superior N° 18*. <https://doi.org/1794-2446>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público & Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). Documento Conpes 3665. Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3665.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017). Boletín No. 075. Implementación acuerdos de paz, construcción de vías terciarias y mejoramiento del Fondo de Tecnología, objetivos de la reforma al Sistema General de Regalías. Retrieved from http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2F%2FP_MHCP_WCC-066015%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

- Philipps, A. (2015). La corrupción como problema de acción colectiva: Confianza, Instituciones y Corea del Sur como estudio de caso. Retrieved from [http://www.academia.edu/20314580/LA CORRUPCION COMO PROBLEMA DE ACCION COLECTIVA CONFIANZA INSTITUCIONES Y COREA DE L SUR COMO ESTUDIO DE CASO](http://www.academia.edu/20314580/LA_CORRUPCION_COMO_PROBLEMA_DE_ACCION_COLECTIVA_CONFIANZA_INSTITUCIONES_Y_COREA_DE_L_SUR_COMO_ESTUDIO_DE_CASO)
- Presidencia de la República de Colombia. (2012). Colombianos más vulnerables y de menos recursos serán los grandes ganadores con la reforma a las regalías. Retrieved April 25, 2017, from http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120522_03.aspx
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Retrieved from [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad Estatal requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina \(1-52\).pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad_Estatal_requisito_para_el_mejoramiento_de_la_Politica_Social_en_America_Latina_(1-52).pdf?sequence=1)
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice*. (Ediciones). Durham and London.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*. Universidad de Antioquia. Retrieved from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672008000200004
- Roth, A. N. (2014). *Políticas Públicas, Formulación Implementación y Evaluación*. (E. Aurora, Ed.) (10th ed.). Bogotá D.C.
- UNIMEDIOS. Universidad Nacional de Colombia (UNAL). (2013). Sistema General de Regalías. El sabor amargo y dulce de la mermelada. Retrieved from http://agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Claves_Digital_No._59.pdf
- UNIMEDIOS. Universidad Nacional de Colombia (UNAL). (2017). "Recursos de ciencia y tecnología dependen de politiqueros." Retrieved April 12, 2017, from <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/recursos-de-ciencia-y-tecnologia-dependen-de-politiqueros-contralor.html>
- Wasserman, M. (2014). ¡Hay que revisar las regalías para ciencia! Retrieved April 11, 2017, from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14233160>

Zerda, A. (2012). Regalías para ciencia y tecnología, ¿realidad o ficción? Retrieved August 11, 2012, from <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/regalias-para-ciencia-y-tecnologia-realidad-o-ficcion.html>