

# CLAVES

## PARA EL DEBATE PÚBLICO

Bogotá, Colombia, abril de 2012, número 54

**El Sistema General de Regalías**

*¿Nuevos recursos para ciencia, tecnología e innovación?*

UN

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

145 años  
Innovando

unimedios

centro de información

## Sumario

Este documento caracteriza el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) e identifica el lugar que en él ocupa el denominado sector de Ciencia, Tecnología e Innovación (CT+I). A partir de una explicación sobre la nueva concepción del uso de los ingresos derivados de las regalías, se plantea una serie de interrogantes de carácter estratégico que pretenden contribuir al debate sobre la noción del Estado, los entes territoriales y la utilización adecuada de la nueva fuente de recursos que recibe dicho sector, de vital importancia para la Colombia contemporánea.

## Introducción

La CT+I ocupan un lugar central en las sociedades contemporáneas, no solo por su preponderancia en los procesos de acumulación de capital, sino también por la capacidad que han demostrado para transformar el mundo.

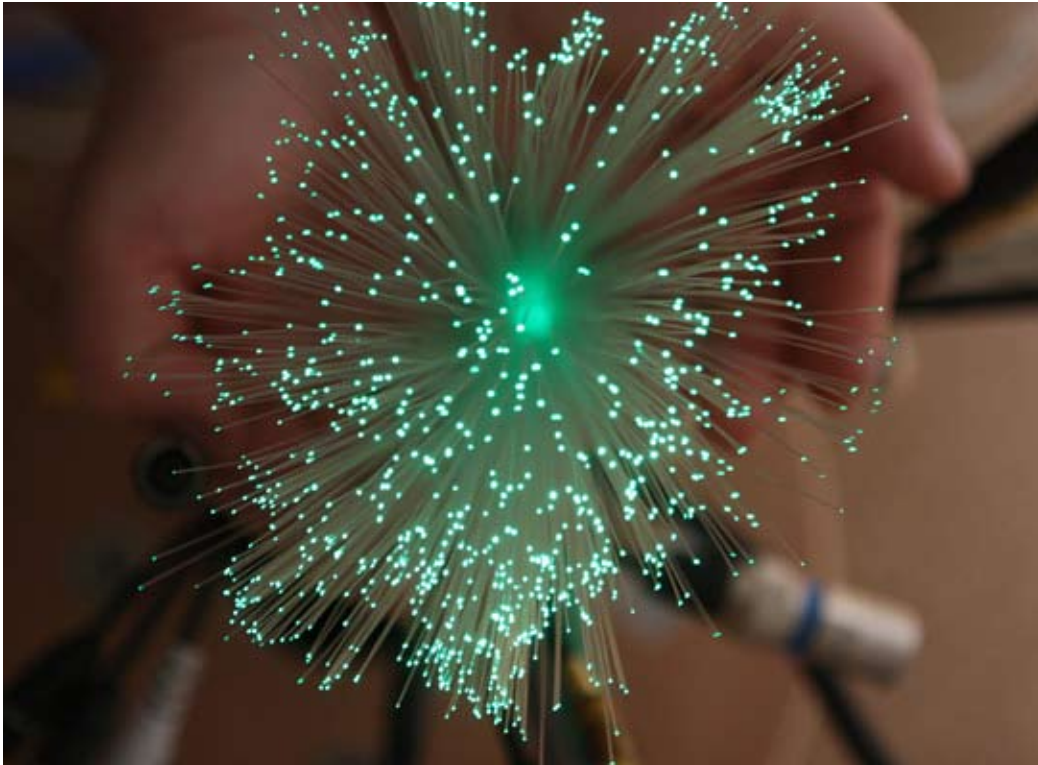
La incompetencia de la Unión Soviética para insertarse en las dinámicas de la tercera revolución industrial hizo que, a finales de los años ochenta del siglo XX, sus líderes buscaran poner fin a la llamada Guerra Fría y, de esta manera, abrieran una puerta para participar activamente en los intercambios comerciales internacionales y acceder a la tecnología necesaria, de tal forma que pudieran seguir el ritmo de esas transformaciones.

Pese a esto, fue demasiado tarde para la Unión Soviética, que vio desmoronarse su régimen pocos años después, mientras los Estados Unidos se encontraban en medio de la vorágine de las innovaciones en el área de las tecnologías de la información, e incluso retrasados frente a otros Estados del Asia-Pacífico. La tercera revolución industrial trajo consigo, para los Gobiernos, la necesidad de incluir entre sus prioridades las inversiones en ciencia, tecnología e innovación.

Si bien, el mercado se constituye en el escenario predilecto para el desarrollo de bienes y servicios fundamentados en el *valor agregado*, la inversión pública es el punto de partida primordial para dinamizar el sector, dado que la competencia internacional y el ritmo de los cambios de las sociedades contemporáneas están marcados por el desarrollo de capacidades relacionadas y/o derivadas de la investigación científica, el progreso tecnológico y la innovación.

Hoy, estas áreas hacen parte de la concepción estratégica de los Estados y son el marco de referencia para el desarrollo. En Colombia, en especial desde la creación de Colciencias en 1968, se ha avanzado en algunas capacidades institucionales cuyo referente más reciente es la aprobación de la Ley 1286 de 2009, a través de la cual se le otorga a esta entidad la condición de Departamento Administrativo y se crea el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Sin embargo, el sector encuentra todavía, en la insuficiencia de recursos asignados, el mayor obstáculo para asumir a fondo el reto de constituirse en el motor del país.

El Gobierno de Juan Manuel Santos, elegido en 2010 con un mandato sintetizado en la frase “Prosperidad para todos”, le ha otorgado al sector –por lo menos en el plano de lo formal– un lugar estratégico concretado en dos grandes decisiones: en primer lugar, planteó la innovación como una de las ‘locomotoras para la prosperidad’ y así la consignó en el Plan Nacional de Desarrollo; en segunda instancia, propuso obtener fondos nuevos para su financiación a partir de los ingresos derivados de las regalías que deja la explotación de recursos naturales no renovables.



AFP

Una de las innovaciones de la tercera revolución industrial es la fibra óptica, hoy columna vertebral de las telecomunicaciones en el mundo.

Aunque la reforma constitucional que creó el SGR contempla la destinación del 10% de dichos recursos para financiar ciencia tecnología e innovación, la discusión sobre el fortalecimiento de las capacidades estratégicas de la nación terminó atrapada por la disputa decimonónica entre el Estado y los municipios como realidad del poder local. El SGR es expresión de dicha contienda, y los dineros previstos para el sector se encuentran en medio de ella.

## *I. El debate sobre la administración de las regalías*

Las discusiones de fondo sobre la administración de los ingresos por concepto de regalías han mostrado diferentes matices. Por sus repercusiones políticas, una de las más importantes se relaciona con la vieja tensión entre la concepción unitaria del Estado y aquella que, sin ser necesariamente federalista, defiende un papel preponderante de los entes territoriales en este manejo.

La polémica ha girado en torno a interrogantes sobre la propiedad de los recursos naturales y, por esta vía, sobre la soberanía, con sus múltiples y variopintas respuestas. Cuando se parte de una concepción unitaria, se suele afirmar que los recursos naturales no renovables pertenecen a la nación; esta definición etérea termina siendo opuesta a una serie de declaraciones más localistas, cuyo centro de preocupación se ubica en la figura del municipio como principal institución derivada del periodo colonial y, por su visibilidad, como marco en el que se desenvuelven los intercambios sociales.

La Constitución de 1991 concilió estas perspectivas reafirmando que los recursos naturales pertenecen a la nación en su conjunto, pero las utilidades derivadas de su explotación deben ser distribuidas con base en el principio de la descentralización,



cuyos protagonistas son los departamentos y los municipios. A partir de esta fórmula, se reconoce a la nación como propietaria y a los entes territoriales como destinatarios finales de estos, transformados en inversiones. Dicho de otra manera, prevalece el criterio de su aprovechamiento a través de la inversión pública de carácter local, cuyo argumento central implícito sería que las inversiones municipales benefician a toda la nación.

Dentro de la discusión apareció, además, una clara diferenciación entre dos tipos de territorios: aquellos en cuya jurisdicción se llevan a cabo actividades relacionadas con la explotación de tales recursos, y otros que no participan en ellas de manera directa. Así, la inversión de los dineros derivados de las regalías se asocia a una concepción de indemnización o compensación; esto, de manera paradójica, pone en el centro de la discusión a los municipios y departamentos como principales “perjudicados” por dicha explotación. La inversión pierde terreno en el ámbito de lo estratégico para la nación y abre paso a una condición transaccional en la que el municipio recibe recursos de las regalías en la medida en que participa en las actividades económicas que las generan.

Aunque se reconoce que los recursos naturales no renovables pertenecen a la nación, los territorios productores han pretendido que se les reconozca un papel preponderante en el esquema de beneficios o compensaciones, derivado de los ingresos por concepto de regalías. En cierto sentido, esta concepción arroja como resultado –en la práctica– la concentración de recursos en localidades determinadas y el desconocimiento del derecho de los no productores a participar de estas retribuciones en tanto componentes de la nación.

La diferenciación entre tipos de territorios trae implícita una idea sobre los recursos naturales que, ubicada en el centro de la discusión sobre la soberanía, arroja serias implicaciones sobre la concepción del Estado y la nación. Por otra parte, queda clara la existencia de, por lo menos, dos visiones generales alrededor de cuál debe ser el destino de los recursos (por una parte los municipios; por otra, la nación), pero en términos generales se establece que estos deben estar destinados a inversión para





www.casanare.gov.co

Una piscina de olas que nunca se usó es uno de los ejemplos de corrupción que cuestionaron la capacidad de los gobiernos locales para manejar adecuadamente las regalías.

corregir los efectos negativos de la explotación en el largo plazo.

En el esquema planteado en la Constitución de 1991, el Fondo Nacional de Regalías (FNR) administraba los recursos y los entes territoriales ejecutaban la inversión. Sin embargo, como parte de los argumentos reiterativos y más visibles para modificar su manejo, se consolidó la idea de la incapacidad de los municipios para administrar adecuadamente los recursos; esta se fundamentó, especialmente, en una serie de ‘inversiones’ de baja connotación estratégica asociadas en mayor medida a la corrupción de los gobiernos locales. En este caso, ejemplos tristemente célebres como la piscina de olas en el departamento de Casanare, que costó más de 10 mil millones de pesos y nunca se usó por deficiencias en el abastecimiento de agua, sirvieron para argumentar la inconveniencia de que los recursos siguieran siendo manejados por las autoridades territoriales; mientras tanto, quienes lo habían hecho siguiendo criterios estratégicos terminaron con poca evidencia y poder político para defender su gestión.

La connotación ‘localista’ del aprovechamiento de las regalías puso de manifiesto una serie de cuestionamientos que forman parte del debate sobre la descentralización. Reconocer el protagonismo de los entes territoriales en la organización político-administrativa del Estado implica el peligro de entregar el Gobierno, en lo local, a grupos de poder determinados. Pero, ¿qué tan responsables son estos? ¿Hasta qué punto su manifestación representa un avance en términos de democracia? ¿En qué medida han aprovechado el poder del Estado para fortalecerse a sí mismos?

Existen dos tipos de riesgos: uno asociado a la corrupción, en el que las inversiones pueden tener incluso una connotación estratégica pero terminan realizándose a medias por la apropiación indebida de los recursos públicos destinados para su desarrollo; otro, a que en un estado ideal de ausencia de corrupción las inversiones no tengan un carácter estratégico ni contribuyan de manera efectiva a resarcir los efectos negativos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables. En casos impactantes como el de la piscina de olas —ampliamente ventilado ante la opinión pública por diferentes medios de comunicación—, los dos riesgos coincidieron.

La preocupación se volvió más grande cuando se planteó la inminencia de un boom minero en el país, el cual aumentaría considerablemente esta fuente de ingresos. Dicha bonanza no solo significaba ajustar las instituciones para que los recursos de las regalías fueran mejor aprovechados, sino que implicaba la adopción, por parte del Estado, de una serie de medidas encaminadas a blindar al país de la denominada ‘enfermedad holandesa’ (dominancia de un sector exportador que provoca revaluación de la tasa de cambio), tema que se instaló en la agenda del debate electoral para la Presidencia en 2010.

En este sentido, uno de los primeros y más importantes actos del Gobierno de Juan Manuel Santos fue el de proponer al Congreso de la República una reforma constitucional que permitiera cambiar el enfoque del manejo de las regalías. Para el Presidente, el sistema contemplado por la Constitución de 1991, en sus artículos 360 y 361, no aprovechaba de la mejor manera estos recursos, que bien podrían destinarse a nuevas áreas no contempladas anteriormente, como al sector de CT+I.

Entre 2010 y 2011, durante los ocho debates que se requieren en el Congreso de la República para reformar la Constitución, el Gobierno nacional logró que, mediante acto legislativo, se aprobara su propuesta de cambio en las regalías. Sin embargo, la discusión no terminó, y luego de la aprobación de la reforma se abrió un nuevo debate relacionado con la reglamentación del mencionado acto en el cual, nuevamente, quedaron manifiestas las tensiones entre los entes territoriales y el Gobierno nacional. Cabe mencionar que la disputa ha tenido como escenario el Congreso de la República, el cual tiene doble condición: aunque se trata de una institución nacional que representa el carácter unitario del Estado, es allí donde se manifiestan los diferentes poderes locales de manera directa.



Las regalías son la contraprestación económica a favor del Estado por la explotación de recursos no renovables, como el petróleo, cuya producción se extingue.



En ocho debates, el Congreso de la República aprobó entre 2010 y 2011 el acto legislativo que reforma las regalías, proyecto impulsado por el Gobierno de Juan Manuel Santos.

## II. *El Sistema General de Regalías*

El 18 de julio de 2011 fue sancionado el Acto Legislativo número 5 de ese mismo año, “por el cual se constituye el SGR, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”.

El texto definitivo aprobado luego de ocho debates (cuatro en la Cámara de Representantes y cuatro en el Senado) está compuesto por tres partes: las dos primeras se refieren a la creación del SGR y a la destinación de los recursos, y la tercera, al régimen de transición a través de una serie de párrafos transitorios. Su formulación es la siguiente:

*Artículo 1°. El artículo 360 de la Constitución Política quedará así:*

*Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.*

*Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.*





Este artículo reconoce de manera implícita que el principal beneficiario de los recursos de las regalías es la nación en su conjunto, en la medida en que se causarán a favor del Estado como su representante. Además, profundiza en una concepción unitaria del Estado al reconocer que será una Ley de la República, es decir, una norma de aplicación nacional, la que regulará la actividad económica de la explotación de los recursos naturales. El hecho político de no incluir esta reglamentación dentro de la Constitución advierte el carácter cambiante de la legislación y, por consiguiente, el debate sobre las reglas a seguir en desarrollo de dicha actividad.

De igual manera, la reforma constitucional concibe el ámbito de las regalías a partir de la configuración del SGR, y aunque queda plasmado en la Constitución, entrega a las leyes los asuntos referidos a su funcionamiento.

Diferenciar lo constitucional y lo establecido mediante la ley es fundamental para entender el proceso político que está detrás de este sistema. En tanto, la Constitución, por lo menos de manera procedimental, es más difícil de modificar, y la posibilidad de definir algunos elementos mediante la ley implica la capacidad de seguir debatiendo en un futuro los elementos que se entregan a su jurisdicción. En este caso, la participación de los beneficiarios es uno de los aspectos en los que se podrían introducir variaciones en el tiempo, dado que no se definió en la Constitución.

En este contexto, el artículo segundo de la reforma constitucional plantea:

*Artículo 2°. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:*

*Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al aborro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de aborro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.*

*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.*

Aunque el artículo primero había definido como potestad de la ley la definición de los fines de las regalías, el artículo segundo impone límites constitucionales y establece



seis destinaciones específicas para los recursos, los cuales podrán materializarse mediante proyectos que tendrán como beneficiarias a las entidades territoriales. Así, en la Constitución queda plasmada la voluntad política de destinar recursos específicos para las inversiones en CT+I, y se define que la fuente de estos recursos serán las regalías.

De esta manera, el SGR asume que estos tres componentes son definitivos para la generación de desarrollo y el resarcimiento de los efectos negativos de la explotación de recursos naturales no renovables. La pregunta ya no se enfoca en la disponibilidad de recursos sino en el cómo se invertirán y qué impacto tendrán.

Así mismo, contempla cinco grandes líneas de destinación que van más allá de la entrega de ingresos a los municipios que participan de manera directa en la explotación: vincula los recursos naturales a la nación y reconoce a todos los entes territoriales como partícipes de las retribuciones derivadas de ellos, pero además plantea nuevas áreas de destino como la CT+I, así como el desarrollo de las entidades territoriales más pobres, entre otros asuntos.

Así lo señala el artículo 361 de la Constitución:

- Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación:

“Financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional”.

- Fondo de Desarrollo Regional:

“Financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional”.

- Fondo de Compensación Regional:

“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 periodo, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional”.

- Fondo de Ahorro y Estabilización:

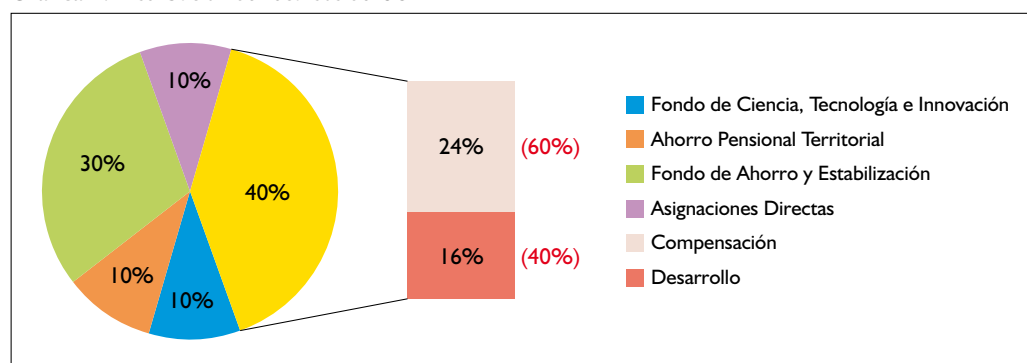
“Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. En los periodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan el treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior”.

- Asignaciones directas

“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”.

El nuevo SGR prioriza unas áreas sobre otras, dando mayor participación en la distribución de las regalías a los recursos destinados al Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Compensación Regional. La distribución de los recursos para cada área específica quedó planteada también en el artículo 361, como lo indica la siguiente gráfica.

**Gráfica I: Distribución de recursos del SGR**



El Gobierno nacional, a través del Decreto 4950 del 30 de diciembre de 2011, estableció el presupuesto del SGR de la siguiente manera<sup>1</sup>: Los ingresos corresponden a 8,2 billones de pesos, de los cuales el 79% son regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos y el 21% de minerales.



<sup>1</sup>Es necesario puntualizar que los recursos del SGR no se consideran como parte del Presupuesto Nacional, sino como adicionales; las entidades territoriales podrán acceder a estos en la medida en que logren presentar ideas y proyectos acordes con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo municipales y departamentales.

<b>Tabla 1: Ingresos del SGR, 2012</b>	
<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Ingresos corrientes por regalías y compensaciones	8.276.877.000.000
Hidrocarburos	6.564.172.000.000
Minerales	1.712.705.000.000

Según el artículo 361 de la Constitución y mediante el Decreto 4950 de 2011, los gastos se dividieron así:

<b>Tabla 2: Gastos del SGR, 2012<sup>2</sup></b>		
<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>	
<b>Órganos del Sistema General de Regalías</b>	<b>\$331.075.080.000</b>	<b>4%</b>
<i>Presupuesto de fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo</i>	<i>165.537.540.000</i>	<i>2%</i>
<i>Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación</i>	<i>57.938.139.000</i>	<i>0,6%</i>
<i>Funcionamiento del Sistema General de Regalías</i>	<i>107.599.401.000</i>	<i>1,4%</i>
<b>Asignaciones a los fondos y beneficiarios</b>	<b>\$5.165.134.166.265</b>	<b>62,4%</b>
<i>Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación</i>	<i>790.441.753.500</i>	<i>9,5%</i>
<i>Fondo de Desarrollo Regional</i>	<i>657.753.873.990</i>	<i>7,9%</i>
<i>Fondo de Compensación Regional</i>	<i>1.304.228.893.275</i>	<i>15,7%</i>
<i>Fondo de Ahorro y Estabilización</i>	<i>1.580.883.507.000</i>	<i>19,1%</i>
<i>Recursos destinados para Ahorro Pensional Territorial</i>	<i>790.441.753.500</i>	<i>9,5%</i>
<i>Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena</i>	<i>41.384.385.000</i>	<i>4,9%</i>
<b>Presupuesto de las entidades territoriales receptoras directas de regalías y compensaciones</b>	<b>\$2.780.667.753.735</b>	<b>33,5%</b>

### III. Críticas al nuevo sistema

Por mandato constitucional, y tras aprobación del Gobierno Nacional, el Decreto Ley 4923 del 26 de diciembre de 2011, “por el cual se garantiza la operación del SGR”, entró en funcionamiento en el 2012 y desde entonces no ha dejado de recibir críticas en las cuales se señala que dicha reforma no cambió nada de fondo y más bien es un retroceso frente al principio constitucional de la descentralización.

A pesar del anuncio del presidente Santos de que las regalías pasarán de 8,2 billones de pesos a 9,1 en el 2012, la puesta en funcionamiento del nuevo sistema comienza a generar dolores de cabeza en el Congreso de la República. Algunos senadores y representantes, incluso pertenecientes a los partidos de coalición de Gobierno con asiento en la Mesa de Unidad Nacional –como el presidente de la Cámara, Simón Gaviria–, han manifestado su inconformidad. De hecho, representantes de entes

<sup>2</sup>Los porcentajes representan la participación de cada línea frente a la totalidad del presupuesto del SGR.





www.commons.wikimedia.org

La distribución inequitativa de las regalías se evidencia en municipios como Sopetrán (en el departamento de Antioquia), que recibió en 2012 tan solo \$421.

territoriales productores promueven una moción de censura contra el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry, asegurando que el Gobierno nacional los engañó.

El mismo Presidente de la República tuvo que anticiparse a la crisis y proponer una revisión a la forma de repartición de estos recursos, ya que los errores del sistema son asumidos por municipios como Sopetrán (en el departamento de Antioquia), que recibieron en 2012 tan solo \$421, o la Ceja (en el mismo departamento), al que le fueron asignados \$295. Aunque el ministro Echeverry ha aclarado que estas partidas corresponden a regalías directas, y que las de los fondos del sistema general estarán dirigidas a la financiación de proyectos específicos que presenten las entidades territoriales, la preocupación persiste, sobre todo entre alcaldes y gobernadores, quienes ven en estos dineros una importante fuente. El pulso político aún no termina y servirá como insumo para la discusión –en el Congreso de la República– del Proyecto de Ley que, por mandato constitucional a partir del Acto Legislativo 05 de 2011, debe reglamentar el SGR.

#### IV. *El Fondo de CT+I*

La administración de los recursos, que deberá ser establecida en la reglamentación, abre una serie de interrogantes. Si bien la reforma determina como principio central una distribución más equitativa de los ingresos, mantiene a las entidades territoriales como principales protagonistas. En otras palabras, profundiza en la concepción descentralizada del Estado que quedó plasmada en la Constitución de 1991, pues



A La Ceja (Antioquia) le fueron asignados \$295 en 2012 por concepto de regalías.

aunque los recursos se centralizan en la figura de los fondos, las inversiones se focalizarán con base en un criterio territorial.

Bajo esta figura, el acceso que las universidades y demás Instituciones de Educación Superior (IES) del país –principales actores en los procesos de investigación científica y desarrollo tecnológico– tendrán a los recursos del Fondo de CT+I, dependerá directamente de la voluntad política de las entidades territoriales. Entretanto, las inversiones que se deriven se harán con base en la idea de la descentralización.

Las entidades territoriales se beneficiarán directamente de estos recursos, y aunque el Gobierno nacional desempeña un papel importante en la toma de decisiones, a través de Colciencias, se mantiene la tensión entre las necesidades de la nación y los intereses de los municipios. Encontrar una fórmula que concilie estas dos posiciones no es tarea fácil; en principio, por el diseño mismo del sistema, parece que los municipios tendrán un papel protagónico sin que esto signifique dar respuesta a las necesidades estratégicas del país.

Tal como lo demuestra la tabla 3, los recursos del Fondo de CT+I se concentran en pocos departamentos; de hecho, según esta distribución, el 44% están centralizados en Antioquia, Bolívar, Cauca, Córdoba y Nariño. Los que menos recibirán ingresos de dicho fondo serán Vaupés, Guainía, Amazonas, Quindío y el Archipiélago de San Andrés, a los cuales les corresponde menos del 1%; la paradoja es que son, precisamente, los que mayores potencialidades tienen en campos de investigación asociados a la biodiversidad, o se encuentran en áreas geoestratégicas de vital importancia para el país como la Amazonia y la Costa Caribe colombiana.





**Tabla 3:** Distribución de recursos del Fondo de CT+I por departamentos, 2012

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

Región	millones	%
Caribe	244.000	31,2
Pacífico	139.000	17,8
Centro-Oriente	96.731	12,4
Eje cafetero	90.243	11,5
Macizo colombiano	87.000	11,1
Amazonia-Orinoquia	75.767	9,7
Bogotá-Cundinamarca	48.800	6,2



Como revela el cuadro anterior, la participación de los departamentos es desproporcionada y no se compadece con las necesidades de inversión ni con las áreas estratégicas de conocimiento planteadas por Colciencias. La asignación de estos recursos genera desigualdad respecto a las posibilidades de desarrollo de CT+I en los entes territoriales.

Si esta distribución de los recursos refleja inequidad, el problema se profundiza luego de organizar los datos obtenidos del Decreto 4950 de 2011 y fijar la atención en la distribución por regiones: la zona Caribe es la mayor beneficiada, y al sumar sus recursos con los de la Pacífica, se obtiene la mitad de los dineros del Fondo.

Aunque el SGR abarca más entes territoriales –y esto significa un avance considerable con respecto al modelo anterior de distribución, sobre todo porque parte de una concepción nacional de los recursos–, los criterios actuales profundizan la brecha entre las regiones y no tienen en cuenta una perspectiva estratégica de la CT+I.



Pese a su posición estratégica y a su biodiversidad, el departamento de San Andrés será uno de los que menos recibirá recursos por regalías; apenas el 1%.











## V. Sobre la definición de los proyectos de CT+I: la toma de decisiones

En el artículo 361 de la Constitución política de Colombia, consignado en el Acto Legislativo 05 de 2011, uno de los incisos expone:

*Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.*

Aunque el monto y distribución de los recursos del Fondo de CT+I entre los entes territoriales queda en manos del SGR, y la fórmula está consignada en la Constitución,



El desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, sector que apalanca el desarrollo del país, requiere de una fuerte infraestructura y de sofisticados equipos de laboratorio.

la toma de decisiones alrededor de los proyectos que deben ser financiados fue entregada a los Órganos Consultivos de Administración y Decisión (OCAD), cuya composición mixta (entidad territorial-Gobierno nacional) refleja la intención y la necesidad de armonizarlos, tanto con el Plan Nacional de Desarrollo como con los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales que participen.

De esta manera, surgen interrogantes como qué peso tendrá el Gobierno nacional en dicha elección de proyectos; por un lado, la secretaría técnica de los OCAD estará en manos de Colciencias, ya que, por ley, este Departamento Administrativo dirige la política pública de CT+I; por otra parte, participarán tres ministerios y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). De alguna manera, esto garantiza que la ejecución de los recursos esté encaminada a fortalecer las capacidades estratégicas de la nación y las necesidades globales del país en materia de investigación científico-tecnológica. Sin embargo, todavía no es claro si Colciencias ha promovido la definición de estas necesidades; por esto, los criterios que defenderá el Gobierno nacional podrían estar más relacionados con sus requerimientos que con los del sector.

Para equilibrar el modelo de los OCAD, se incluyó a los Gobiernos departamentales basados en la concepción regional de la planeación propuesta por el Presidente de la República en su Plan de Desarrollo. Que sea el Gobierno nacional el que desempeñe un papel dominante en estos organismos, aparentemente cierra la puerta a la posibilidad de que los recursos queden atrapados en lógicas de fortalecimiento de poderes locales, como sucedió de manera reiterada durante la vigencia del modelo anterior. ¡No repetir esta historia será uno de los grandes retos!

La ejecución de regalías debe estar relacionada con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo municipales. Para el avance del sector de la CT+I se requiere, entre otros, de infraestructura, laboratorios y equipos, frente a lo cual hay un vacío enorme en el Plan de Desarrollo del Presidente Santos y un déficit notorio en todo el país. En ese sentido, ¿podrán los recursos de las regalías subsanar estas debilidades?

Por otra parte, ¿cómo garantizar que las partidas vayan directamente a este sector y no terminen bajo el manejo de grupos de poder locales? Durante mucho tiempo se señaló que los responsables del despilfarro de los ingresos por concepto de regalías eran los pocos municipios que los recibían, pero ampliar el número de territorios beneficiarios no implica necesariamente un manejo más responsable y transparente de los recursos.

Los OCAD tendrán la tarea de administrar los dineros que el SGR determine, sin mayor injerencia en los debates de fondo sobre su inversión en todo el país. Su regionalización pone en manos de Colciencias la responsabilidad de mantener un enfoque estratégico, al cual no son vinculadas –por los menos de manera decisiva– las universidades.

Aunque estos órganos consultivos pueden ser una figura que, en cierta medida, cierren la puerta a la excesiva ‘localización’ de los recursos e impidan que aquellos destinados a CT+I se desvíen para otras áreas, el hecho de que sus funciones sean meramente operativas hace que pierdan capacidad de incidir de manera trascendental en la definición de las prioridades a nivel científico y tecnológico.

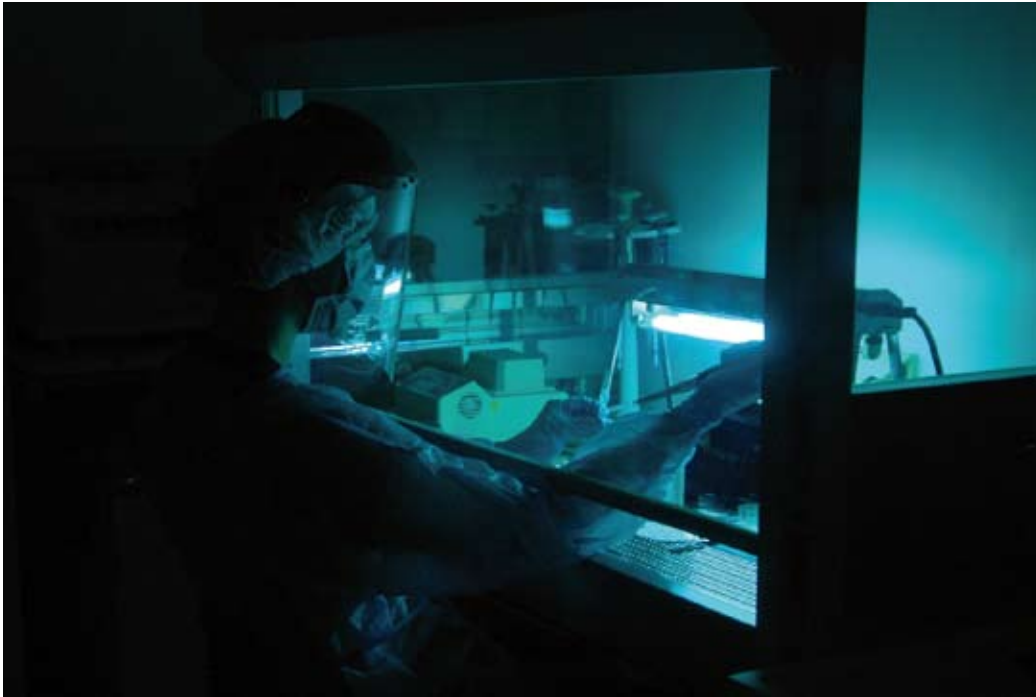
No obstante su concepción regionalizada y territorializada, los OCAD plantean un problema aun más complejo: limitan la acción de las universidades a ámbitos geográficos determinados. Si bien el Sistema de Educación Superior colombiano funciona con base en Instituciones de Educación Superior (IES) de carácter territorial, esto no significa que el desarrollo de sus capacidades investigativas esté asociado a una territorialidad. Más bien, esto opera como una herramienta en términos de formación que facilita la comprensión de las debilidades en materia de cobertura y, sobre esa base, ofrece un marco de acción para subsanar las falencias.

Lo que desconoce el enfoque de territorialización de las IES es que estas son mucho más que entes de formación: la extensión y la investigación completan su mapa de objetivos misionales, y van más allá de la cobertura geográfica, ya que su alcance depende, básicamente, de las áreas de conocimiento que desarrollen y de los grupos de investigación que promuevan.

Por su carácter universalista, el conocimiento no puede quedar circunscrito a parámetros territoriales, ya que esto significaría negar la posibilidad de adelantar grandes estudios más allá de los criterios de planeación regional del Gobierno nacional. No todas las IES tienen las mismas fortalezas en el campo científico y requieren apoyo para poder trascender en función de generación de conocimiento para las regiones y todo el país.

Fragmentar el fortalecimiento de las capacidades en investigación científica y desarrollo tecnológico mediante los OCAD terminará por restringir el universo de posibilidades que una nueva fuente de financiación podría abrir en diversas áreas. Aquí está uno de los mayores retos. Para universidades que van más allá del carácter regional, como la Universidad Nacional de Colombia que busca integrar el territorio y construir nación, esto se traduce en serias limitaciones para seguir adelantando investigaciones en todo el país.





## *Conclusiones*

Por primera vez en Colombia, gracias a la creación del SGR, la Constitución contempla destinaciones específicas de recursos públicos para financiar el sector de CT+I. Sin duda, esto constituye un avance, aunque insuficiente, para robustecer las potencialidades estratégicas del país. Sin embargo, del planteamiento constitucional al desarrollo real del sector hay bastante trecho, sobre todo por la cantidad de recursos necesarios que no logran ser cubiertos completamente.

¿Es apropiada cualquier inversión en CT+I? ¿Cuáles son los criterios para la inversión en este sector? ¿Es adecuado el modelo de distribución de los recursos del FNR? Estas parecen ser preguntas sin respuesta todavía. Incluir la discusión de la financiación científica y tecnológica en medio de una de antaño, asociada a las relaciones entre la nación y los entes territoriales, debilita la posibilidad de usar los recursos con eficacia.

El estudio de las destinaciones en el presupuesto del sistema para el año 2012 deja ver la incapacidad de concebir la CT+I desde una perspectiva estratégica. El esquema aplicado a la distribución de los recursos deriva, en últimas, en el desaprovechamiento de la posibilidad de destinar grandes recursos, crecientes en el mediano plazo, a recuperar –por la vía del desarrollo y mediante las lógicas de la tercera revolución industrial–, la riqueza perdida en la explotación de los recursos naturales no renovables. Esta es solo una de las razones más fuertes para preguntarse si son los entes territoriales el espacio más adecuado para la inversión focalizada de los recursos.

La nación renuncia así a la oportunidad de otorgar parte de los dineros del Fondo de CT+I a inversiones estratégicas para el país, y deja dicha posibilidad al desarrollo de pocos entes territoriales, sin que medie un concepto de distribución más allá del simplista criterio de territorialidad.

Si se ha llegado políticamente a un consenso alrededor de la financiación de la CT+I por vía de las regalías, y estas serán fundamentales para el conjunto de los

siempre escasos recursos que se le asignan al sector, habrá que pensar seriamente en la reglamentación del Fondo de CT+I, pues, tal y como está formulado, terminará apoyando inversión científico-tecnológica de menor impacto para la nación y, por lo tanto, se desperdiciarán grandes oportunidades en términos de desarrollo.

Hacer que los entes territoriales sean los principales partícipes de las inversiones en este campo supone serios riesgos: por una parte, el impacto de las investigaciones científicas y los desarrollos tecnológicos quedaría supeditado a un alcance localista y, en algunos casos, se perdería la oportunidad de sumarse a esfuerzos nacionales de carácter estratégico; por otra, estas limitaciones podrían agravarse por la brecha que hay entre los entes territoriales para el desarrollo de dichas inversiones, en razón a que no todos tienen las mismas capacidades en términos de infraestructura destinada a investigación (laboratorios, equipos...) ni el talento humano requerido.

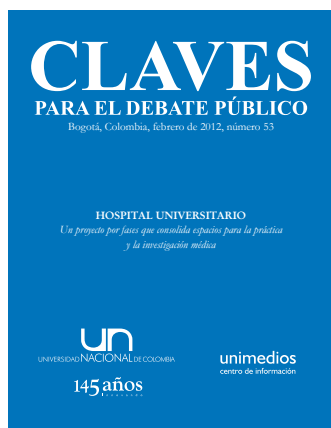
De hecho, en las ciudades con mayor capacidad para investigación científica y desarrollo tecnológico hay insuficiente inversión en equipos y talento humano, lo cual limita las capacidades de los centros urbanos, en tanto entes territoriales, y debilita las del país.

El desarrollo de la investigación científica y los avances tecnológicos —pieza fundamental para el progreso en el mundo contemporáneo—, lamentablemente quedaron inmersos en el debate anacrónico sobre la soberanía y en su relato más reciente, condensados en una postura fundamentalista de la descentralización. La pregunta que debería plantearse la sociedad, y particularmente el Congreso de la República y el Gobierno nacional, es si la ciencia y la tecnología son un patrimonio de los entes territoriales, o si deben entrar en las consideraciones de las capacidades estratégicas de la nación.

Aunque suene paradójico, también se necesita innovación en el debate político para aumentar el impacto de las inversiones del Fondo de CT+I, de tal forma que se superen las fronteras del debate tradicional que muestra al Gobierno nacional y a los entes territoriales como contendores más que como complementarios.



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



ORGULLO  UN



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

Bogotá, Colombia, abril de 2012, número 54

**Producción**  
Unimedios

**Impresión**  
Imágenes Gráficas S. A.

ISSN: 1909-9096

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