

BUEN GOBIERNO Y DISCRECIONALIDAD EN EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS: EL CASO DEL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA

RASINE RAVELO-MÉNDEZ*
HÉCTOR GONZALO ORDÓÑEZ-MATAMOROS**
KEILA LOBO-ANAYA***

Resumen

En el Sistema General de Regalías, uno de los mayores problemas tiene que ver con el proceso de toma de decisiones a la hora de presentar propuestas y distribuir recursos. Uno de los casos críticos se sitúa en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, donde se evidencia baja transparencia y alta discrecionalidad en

el momento de la toma de decisiones de los proyectos que se van a presentar (postular) en el departamento del Magdalena. En ese marco se examina, a través de un diseño metodológico mixto, la incidencia de la discrecionalidad en la toma de decisiones a la luz del principio del buen gobierno que inspira al Sistema.

* Economista de la Universidad del Magdalena; especialista en Planeación y Desarrollo Urbano-Regional Sostenible, Universidad del Norte; magíster en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. Docente del Programa de Economía, Universidad del Magdalena, Santa Marta (Colombia). [rravelo@unimagdalena.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-3758-0358].

** Doctor en Políticas Públicas. Director del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). Profesor Asistente, Facultad de Behavioural, Management and Social Sciences (BMS), University of Twente (Países Bajos) [gonzalo.ordonez@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-8297-6554].

*** Economista, Universidad del Magdalena. Actualmente es estudiante de la maestría en Desarrollo Territorial Sostenible, Universidad del Magdalena, Santa Marta (Colombia). [keilalobopa@unimagdalena.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0001-9600-3588].

Recibido: 17/01/2020 / Modificado: 07/07/2020 / Aceptado: 15/09/2020

Para citar este artículo

Ravelo-Méndez, R., Ordóñez-Matamoros, H. G. y Lobo-Anaya, K. (2021). Buen gobierno y discrecionalidad en el Sistema General de Regalías: el caso del departamento del Magdalena. *OPERA*, 28, 261-282

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.12>

Palabras clave: buen gobierno; discrecionalidad; toma de decisiones; regalías.

GOOD GOVERNANCE AND DISCRETION IN THE SGR: THE CASE OF THE MAGDALENA DEPARTMENT

Abstract

In the General Royalties System one of the biggest problems has to do with the decision-making process when presenting proposals and distributing resources. One of the critical cases is located in the Science, Technology and Innovation Fund where low transparency and high discretion are evident at the decisive moment of the projects presented (postulated) in the department of Magdalena. This framework examines, through a mixed methodological design, the incidence of discretion in decision-making in light of the principle of good governance that inspires the SGR.

Key words: Good government; discretion; decision making; royalties.

INTRODUCCIÓN

La entrada en operación del actual “nuevo” Sistema General de Regalías (SGR)¹ se ha constituido en uno de los primeros centros de debates en la esfera pública del país, toda vez

1 Le decimos “nuevo” toda vez que la reforma instaurada a partir del año 2012 cambió totalmente la estructura y el funcionamiento del sistema que hasta la fecha regía en el Estado colombiano.

que existen problemas estructurales en materia de distribución de recursos, operatividad y equidad del sistema, e incluso, disyuntivas en torno a la centralización o descentralización deseable para el manejo de dichos recursos.

Uno de los casos críticos en Colombia se sitúa en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI), sobre el que entidades como la Contraloría General de la República ha señalado la poca transparencia y la desviación de recursos financieros, lo que contraría el objeto del Fondo de incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones en Colombia (Ordóñez-Matamoros y Centeno, 2019).

El presente trabajo analiza el SGR, específicamente el FCTeI, como un estudio de caso tomando el departamento del Magdalena en Colombia para el periodo 2012-2015. Uno de los resultados fue entender que uno de los mayores cuellos de botella se presenta en la toma de decisiones a la hora de presentar un proyecto de inversión para que sea financiado por el Estado.

En el ente territorial analizado reviste especial importancia la alta discrecionalidad, la cual tiende a contrariar el principio del buen gobierno, el cual debe estar apegado a acciones de transparencia, que se diluyen al momento de aprobar un proyecto de FCTeI para que este pueda continuar su fase ante las instancias nacionales y ser viabilizado si cumple con los criterios definidos para tal fin.

En el proceso de decisión territorial revisado existen elementos que denotan la discrecionalidad de los actores que intervienen en los órganos colegiados que tienen bajo su potestad la aprobación (postulación) de un proyecto de

inversión. Hoy la norma deja un vacío legal u operativo en los gobiernos territoriales de primer nivel, especialmente en las gobernaciones, que son las encargadas de la decisión; pero, lo anterior no debe ser un cheque en blanco para despacharse unilateralmente y decidir de forma individual.

El estudio logra señalar la importancia de la transparencia para el logro de los objetivos del FCREI y la mejora sustancial de los procesos administrativos en el departamento, a fin de abrir ventanas de oportunidades para la participación de la sociedad civil y grupos de interés en las instancias más críticas por las que pasa un proyecto de CTEI. De lo contrario, la opacidad en la toma de decisiones seguirá siendo la variable determinante y fuente principal de problemas hacia futuro.

Finalmente, el análisis² muestra la forma como los actores intervienen en la toma de decisiones sobre los proyectos presentados ante el FCREI del SGR en el departamento del Magdalena, y, de esta forma, cómo en el ejercicio de la acción pública se vulnera el principio del buen gobierno.

El artículo hace una revisión teórica sobre el principio del buen gobierno, seguida de un marco conceptual sobre la discrecionalidad en la administración pública. Luego, aborda la toma de decisiones en el sistema general de rega-

lías. Asimismo, presenta la metodología y finaliza con el análisis de datos sobre la operación del FCREI en el departamento del Magdalena y el análisis e interpretación de los resultados de las entrevistas semiestructuradas aplicadas a los actores; por último, se encuentran unos aportes a manera de conclusión.

PRINCIPIO DE BUEN GOBIERNO

El principio de buen gobierno no es una moda, ni tampoco una invención milenaria, se fundamenta en la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) a partir de la necesidad que tiene el Estado de medir sus resultados, contar con una mayor intervención ciudadana y transparencia, y un mayor ejercicio del *accountability* ciudadano sobre los bienes y servicios recibidos por parte del Estado (Winchester, 2011). En términos generales, el “buen gobierno”, según Lizcano, es la acción y el efecto de guiar y dirigir, o regir algo—desde la natural inclinación a hacer el bien— útil y a propósito para alcanzar algún fin; en este caso, sería el buen manejo y la asignación de los recursos de regalías, así como la transparencia en la ejecución de los proyectos (Lizcano, 2006).

La Ley 1530 de 2012 expresa tácitamente que todo proyecto que quiera ser financiado por el SGR debe, entre otras, cumplir con el principio de buen gobierno; ese concepto es bien marcado en su artículo 2, donde uno de los objetivos y fines del SGR es “propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno”.

Cabe señalar que, según Brito (2002), la acción de buen gobierno desencadena un círculo virtuoso: democracia consolidada, ca-

2 Este trabajo muestra los resultados de la tesis de maestría titulada Discrecionalidad y toma de decisiones en el Sistema General de Regalías: el caso del FCREI en el departamento del Magdalena, 2012-2015, en el marco de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Externado de Colombia, financiada a través de beca otorgada por Colciencias y la Gobernación del Magdalena.

pital social fuerte, confianza en las instituciones y desarrollo socioeconómico (2002); de allí la importancia de esta forma de gobernar que muchos autores homologan como sinónimo de gobernanza, o si no como complementarias, ya que el buen gobierno asegura, *per se*, la gobernabilidad (González y Dasí, 2011).

La principal pregunta sería ¿qué herramientas coadyuvan al buen gobierno? Según Brito (2002), un prerrequisito para este es la gestión con sentido estratégico y, para proporcionar dicha capacidad estratégica, se necesitan herramientas o dispositivos útiles como el Estado de derecho, el fortalecimiento de la sociedad civil y la capacidad de respuesta; es decir, participación y ciudadanía; lo cual es ratificado por Castañeda (2012):

... el buen gobierno no solo se refiere a la forma en que el poder político es ejercido en un país (capacidad del sector público para gestionar de forma eficiente, transparente, responsable y equitativamente los recursos), sino que también refleja la capacidad de los gobiernos, de sus instituciones y de sus políticas para canalizar y solucionar los conflictos que surgen en el seno de la sociedad mediante reglas y procedimientos democráticos, en los cuales la participación ciudadana es uno de los principales ejes. (p. 2)

En ese sentido, se puede hablar de unos principios rectores del buen gobierno como los de participación, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, eficacia (principio de eficiencia y economía), coherencia, y el principio de sensibilidad frente a las necesidades y aspiraciones de la población (Castañeda, 2012). Dichos principios se apoyan y se refuerzan entre sí, es decir, no se puede concebir un principio sin la existencia de otro. En efecto, la transparencia no puede existir sin institu-

ciones dispuestas y obligadas a rendir cuentas; además, permite una mayor eficacia y eficiencia de las entidades de la administración pública.

Sin embargo, en el actual SGR el principio de buen gobierno, al parecer, no ha sido el más favorecido, entre otras, por los cuestionamientos detallados por Maya Villazón (Portafolio, 2018), donde señala que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en algunos casos, hace de juez y parte del sistema; que en departamentos como La Guajira se perdió información contable de más de 746.000 millones de pesos, y que incluso persiste la injerencia de actores políticos en el manejo de los recursos del sistema, cuestionándose en muchos casos la calidad e idoneidad de los ejecutores de los proyectos. Lo anterior quiere decir que el principio de buen gobierno es básicamente un supuesto que no se cumple en algunos departamentos de Colombia. Más aun, en general poco se conoce sobre el desempeño del SGR, pues la realización de ejercicios de evaluación, a excepción de trabajos como el de Ordóñez *et al.* (2018) o el de Botero *et al.* (2015), es más bien escasa o poco abordada.

DISCRECIONALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Podría interpretarse que el SGR se rige en su generalidad y funcionalidad por una visión desde arriba (*top-down*), pero al analizar la operatividad del ciclo de un proyecto de CTel termina teniendo fuertes elementos y particularidades a partir de la visión desde abajo (*bottom-up*), ambas muy utilizadas en la implementación de políticas públicas en Colombia (Ordóñez-

Matamoros *et al.*, 2013). Ahora bien, al revisar el ciclo del proyecto de CTel y su trámite para ser financiado, se presentan una serie de instancias o espacios de decisión, que parten de la voluntad de un ciudadano o de una entidad de formular y presentarlo a los gobiernos territoriales de primer nivel para que entre en el conducto regular/caja de herramientas hasta su decisión final en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) respectivo.

Es preciso señalar que el presente trabajo analiza solo el proceso que se ejecuta al interior de la Secretaría de Planeación Departamental al momento de tomar la decisión de que un proyecto continúe o no su proceso de aprobación y financiación con recursos del FCTel; de allí la importancia de tener claridad sobre la injerencia que se ejerce por actores políticos, burocráticos u otros para que la iniciativa logre su financiación. En ese sentido, se reconoce la importancia que tiene el actor institucional o burocrático en materia de toma de decisiones, dadas las facultades que le confiere la ley, pero estas decisiones deben tener apego a la norma, a la regla o al procedimiento, sin ser parciales en el momento de decidir.

No obstante, las necesidades jurídicas de una colectividad superan el esquema legislativo fijo, y pretender que las normas incluyan la totalidad de los posibles acontecimientos que se suscitan en la administración pública demandaría una constante legislación, tanto por la dinámica sociológica como por la variedad de situaciones, lo cual es imposible considerar normativamente, por tanto, al requerir que la administración actúe de manera inmediata, con eficiencia, conveniencia, oportunidad y armonía, se hace necesario otorgar facultades

o poderes especiales a los gobernantes, lo cual se denomina potestad discrecional (Villoslada, 2013; Barberi, 2015).

De esta manera, la discrecionalidad administrativa es, según Sampol, la “facultad que el ordenamiento jurídico otorga a un funcionario para que decida según los principios o estándares que considere justificadamente de aplicación ante la indeterminación o el carácter abierto de la norma jurídica a aplicar” (2003, p. 340). O, como afirma Murillo Mena, “las múltiples facultades concedidas a los gobernantes, a efectos de permitirle dar oportuna y eficaz respuesta a los retos que a menudo le plantean las variables circunstancias de las distintas áreas en que desarrolla su actividad” (2014, p. 19).

De igual forma, para Giannini (1991, en Mora, 2012), la discrecionalidad es entendida como la valoración o apreciación del interés público por parte de la administración. Según el autor, esta valoración se concreta en una dialéctica entre intereses que realiza el órgano administrativo competente; donde el órgano en cuestión ha de actuar para la consecución de un interés general que le viene dado por el ordenamiento. Quiere decir esto que prima el interés de lo público y general de la sociedad y la ciudadanía, sobre el interés de quien finalmente toma una decisión de tipo político o administrativo.

Por tanto, el acto discrecional no debe ser improcedente, debe ser un acto de la administración dotado de estricto derecho, resultado que estructura y condiciona la voluntad, es decir, aunque se reconoce el ejercicio de la discrecionalidad pegada a la norma, este no debe convertirse en un acto improcedente y abusivo.

La discrecionalidad supone, entonces, que, dentro de los márgenes legales, puede optarse lícitamente por decisiones o soluciones distintas, siempre que sea para satisfacer el interés público, en atención a criterios ya sean económicos, técnicos, de mera conveniencia social u organizativa o propiamente políticos (Murillo, 2014, p. 21).

Hernández (2009), citando a Beltrán de Felipe, señala que existen dos tipos de concepciones de discrecionalidad (las más destacadas), una formal o negativa, y otro material o positiva. En cuanto a esta última, establece que actúa en el caso donde el interés general no se encuentra especificado por la ley, por lo que, previa ponderación de todos los hechos, intereses, derechos o principios jurídicos comprometidos en el caso concreto, se le concede facultad discrecional a la administración a fin de encontrar una solución para este eligiendo la medida más adecuada para la satisfacción del interés público.

Por su parte, las concepciones formales o negativas consideran a la discrecionalidad como un espacio o ámbito de decisión no regulado o solo parcialmente regulado por el derecho, que el ordenamiento, y en concreto el legislador, ha otorgado a la administración; como esa parcela de decisión que, generalmente, está prevista en una norma habilitante, dejando un espacio vacío que ha de ser rellenado por la administración con criterios no necesariamente explicitados por el derecho (Mora, 2012, p. 93).

Es lo mismo que expresa Dworkin, citado en Sampol (2003), quien señala que la discrecionalidad no es otra cosa que el agujero de una rosquilla; este no es sino el vacío creado por la

rosquilla pero que no puede existir sin esta. En analogía, la discrecionalidad es un vacío de normas, un espacio abierto entre ellas, sin dejar de ser; a su vez, una facultad atribuida a un juez o a un funcionario y que presupone la existencia de normas que la acoten.

Barberi Forero (2015) establece como objeto de la discrecionalidad cubrir la norma indeterminada o incompleta como labor de legalidad. No obstante, esa legalidad termina por verse afectada cuando se le atribuye libertad absoluta de elección a la administración, sin exigirle que construya y esgrima criterios objetivos y razonables en los cuales se sustenten sus elecciones, lo que fácilmente puede convertirse en una licencia para la arbitrariedad, lo cual no puede perderse de vista ya que la administración pública jamás puede decidir con libertad; al contrario, constitucional y legalmente se encuentra obligada a razonar y a justificar por qué las decisiones que adopta son las que de mejor manera sirven al interés general, interés del cual no es titular, sino mera gestora (Hernández, 2009, p. 164).

Por tanto, la discrecionalidad no es comparable ni puede ser sinónimo de arbitrariedad, el poder discrecional debe ser ejercido por los gobernantes y administradores que lo tengan atribuido y solo por ellos, por lo que debería ser un poder sometido a límites legales y a controles judiciales. Sin embargo, la falta de controles, y el uso absoluto y tergiversado de la facultad discrecional, la hace caer en arbitrariedad, y la convierte en un elemento que atenta contra el Estado de derecho e imposibilita la concreción o materialización de sus fines (Murillo, 2014, p. 19).

De acuerdo con ello, a pesar de que la discrecionalidad se entiende como aquella objetivación de una cierta autonomía para cumplir con los mandatos constitucionales de los fines del Estado social de derecho y se constituye en la columna vertebral donde toma fundamentación el arte de la administración pública, que se materializa a través de actos administrativos (Mora, 2012, p. 94); las concepciones “formales” o “negativas” de la discrecionalidad no encajan, de forma adecuada, en el diseño de un Estado social y democrático de derecho, además terminan convirtiendo a la discrecionalidad en el caballo de Troya de dicho Estado.

Lo anterior se sostiene por el hecho de que cuando la discrecionalidad opera por fuera del principio de legalidad es una vía directa para favorecer hechos de corrupción e injusticia, la cual genera, según Ferreiro (1999), distracción de recursos públicos y daña decisiones públicas, que, en vez de atender intereses comunes, termina favoreciendo intereses individuales y deshonestos. De igual forma, esa corrupción genera pérdida de legitimidad y pone en riesgo la solidez de las instituciones públicas (Isaza, 2011; Henao e Isaza, 2018). Un componente anexo de la corrupción es que compromete y pone en entredicho la capacidad y los recursos con que cuenta el Estado para cumplir con las obligaciones asumidas con los individuos (Boehm *et al.*, 2015); en especial, en este caso, ser efectivo con el fortalecimiento e incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones en Colombia.

En suma, la discrecionalidad es un elemento sustantivo en la toma de decisiones en el ejercicio público y se da por un vacío o

espacio en la normatividad, por lo que puede en un momento dado lograr que el ejercicio administrativo en la esfera estatal sea más rápido y eficiente en términos de tiempo y toma de decisiones, incluso puede ser catalogada como necesaria, procedente y buena para la administración pública. Para el caso en estudio, el diseño institucional presente en el FCTeI, más específicamente en la fase I del proceso de decisión, permitió a los gobiernos territoriales un espacio donde, finalmente, sean los mandatarios, en cabeza del departamento, quienes tomen la decisión a su discreción, sobre qué proyectos son o no objeto de revisión por Colciencias.

Por consiguiente, se puede inferir que gracias a esa facultad discrecional fue posible que un “buen” proyecto llegara a ser financiado o, de lo contrario, no hubiese sido tenido en cuenta dentro del FCTeI. Sin embargo, los vacíos terminan generando una alta participación del actor burocrático o institucional en la toma de decisiones representada en el uso y el abuso del poder discrecional que vulnera el ejercicio del buen gobierno de la administración pública.

LA TOMA DE DECISIONES EN EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Una de las causas por las cuales se puede presentar un sistema de regalías poco eficiente está relacionada con la forma como opera la toma de decisiones en sus distintos momentos, porque la alternativa que se escoge para invertir los recursos de regalías termina afectando a un número significativo de personas, lo que se

convierte en un problema de carácter público. Este último se entiende como aquella situación o sensación de inconformidad presente en un número significativo de personas sobre algo en su entorno, pero que además llame la atención de los gobernantes. Para Olavarriá Gambi (2007) una situación recibirá dicha denominación cuando un determinado grupo, con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la misma no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla.

De igual manera, Subirats (2014) señala que un problema es considerado como público cuando además de constituir una situación de insatisfacción o de adversidad que interrumpa la posibilidad de alcanzar un objetivo y afecta a un grupo de habitantes, debe tener necesariamente alternativas de solución; y debido a que la misma interacción de los individuos no elimina la falta de satisfacción, exige entonces la actuación o intervención de actores con poder público que impulsen la superación o mejora de determinada situación, independientemente que se subsane todo o parte del problema.

Ahora bien, los recursos provenientes de la extracción de recursos naturales no renovables son un problema de carácter social³ que exige la intervención de los actores encargados de la política pública, porque es algo que nos afecta o beneficia a todos. El hecho de que solo

unos departamentos se vieran favorecidos con la asignación de los dineros que recibían en su presupuesto para ser ejecutados con extrema libertad y potestad por medio del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y de regalías directas, era un problema que afectaba negativamente a un grupo considerable de personas y regiones, por tanto, exigía la intervención del Gobierno, lo que en efecto se materializó a través de la reforma constitucional; asimismo, el descontento que existía en la gran mayoría de los territorios por no recibir estos recursos o, por lo menos, no los suficientes, pedía con urgencia las acciones de los poderes en la política pública.

Sin embargo, la reforma sobre las regalías no demuestra que el problema se haya resuelto definitivamente, puesto que lo más probable es que el mismo haya tomado otra dimensión, aunque las decisiones de los poderes públicos en crear el SGR mejoraron en gran medida aspectos como igualdad constitucional y equidad en la distribución territorial de los recursos (Bonet y Urrego, 2014).

Teniendo en cuenta el anterior contexto, la toma de decisiones erradas en el SGR se constituye en un problema público porque su efecto compromete o afecta recursos oficiales que, además, son operados por el Estado, es decir, entidades de carácter público (Subirats, 2014), las cuales, a través de los OCAD, tienen la potestad para elegir dentro de las distintas alternativas de inversión los proyectos por ejecutar con estos dineros.

La intervención de los actores en las políticas públicas busca mejorar la situación que crea un problema público, pero esas acciones no necesariamente deben proveer una solución

3 No todo problema social es público, puesto que para que lo sea debe ser identificado y agendado como tal por los actores que intervienen en las políticas públicas. Por ejemplo, la desigualdad es un problema social, pero solo hasta que los grupos con capacidad de intervención pública no lo cataloguen e intervengan no se puede denominar como un problema público.

total. Con la creación del SGR, si bien se busca la eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos, así como el aumento en la cobertura nacional de ejecución de los dineros, la forma como se administran los recursos sigue presentando inconsistencias. Por ejemplo, en el proceso de determinación entre las diferentes alternativas de proyectos por elegir que implica el agotamiento de unas fases como la evaluación, viabilización y priorización, al no ser eficientes ni rigurosas, se está ante un problema público. El hecho de preferir un proyecto antes que otro, sin contar con el apoyo de evaluaciones técnicas sobre el verdadero impacto que se generará en la población, trae consigo un futuro incierto para los mismos, y, por tanto, un problema social que exige la intervención de poderes (Barón, 2014).

Históricamente, la ejecución de los dineros provenientes de regalías ha estado permeada con proyectos de bajos resultados dentro de indicadores sociales y poco porcentaje de eficacia puesto que en la mayoría de los casos estos no son terminados en su totalidad, lo que incrementa los niveles de corrupción en el país y deja al descubierto la deficiencia en la administración de estos recursos (Bonet y Urrego, 2014).

Por otra parte, la norma también crea órganos de control para la administración y toma de decisiones —OCAD— conformados por triángulos de buen gobierno, pero cuya estructura se transforma dependiendo del fondo e instancia gubernamental al que se quiera acceder, a quienes se les otorga gran trascendencia en el funcionamiento del SGR, puesto que solo es posible ejecutar recursos del sistema a través de la formulación de proyectos de inversión

con gran impacto social atendiendo, además, que los planes de desarrollo regionales, y la responsabilidad sobre la evaluación, priorización, viabilización y aprobación de los mismos recaen únicamente sobre estos órganos (Congreso de la República, 2012a).

Para el caso particular del FCTeI, el OCAD, el cual es único en el país, está conformado de forma general por el Gobierno nacional quien se encuentra representado por tres ministros, acompañados de un delegado del DNP y uno de Colciencias; este organismo, además, es encargado de ejercer la secretaría técnica; en adición, también tiene lugar dentro de la estructura un gobernador por cada una de las seis regiones en que se ha dividido el país para tal efecto, cuatro representantes de las universidades públicas y dos de las universidades privadas (Congreso de la República, 2011).

Haciendo énfasis en el ciclo que debe cumplir un proyecto de inversión para financiarse con recursos del SGR y específicamente dentro del FCTeI, es necesario anotar que el mismo se inicia con la formulación de la propuesta por parte de una persona natural o jurídica ante la Secretaría de Planeación Departamental, quien se encarga de verificar que la misma cumpla con los requisitos legales y presentarlo ante Colciencias como Secretaría Técnica del OCAD donde se realiza una nueva evaluación, o tratándose de comunidades étnicas de forma directa ante esta última. Una vez superados estos procesos, el proyecto se somete ante el OCAD del fondo anteriormente descrito para agotar las etapas de viabilización, priorización y aprobación de la iniciativa; finalmente, es el mismo órgano de decisión y administración quien designa la

entidad que ejecutará el proyecto (DNP, 2015, pp. 110-125).

En los gobiernos territoriales de primer nivel se crearon figuras administrativas con el fin de fortalecer e impulsar la CTI en los departamentos, las cuales cumplen una función importante al momento de pensar en estructurar un proyecto en este campo. Inicialmente se crean las Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología amparadas en el Decreto 585/1991, “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología...”; posteriormente, con la expedición de la Ley 1286 de 2009 que busca el fortalecimiento del Sistema Nacional de CTI (SNCTI) se modifica la denominación a Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecti), manteniendo las funciones de promoción y apoyo a las políticas en materia de CTI a nivel regional, teniendo en cuenta los lineamientos nacionales; además, su estructura se encontraba a discreción del Consejo Nacional de CTI (Colciencias, 2017).

Con el fin de reglamentar los Codecti, el Gobierno nacional expide el Decreto 584 de 2017 unificando su composición estructural, en la que se establece que a nivel departamental deberán estar constituidos por el gobernador o su delegado, el director de Colciencias o su delegado, un rector de IES públicas y uno de privadas, un representante de centros de investigación, uno de centros de desarrollo tecnológico y uno de las agencias públicas de fomento a la CTel departamental, un delegado de la Comisión Regional de Competitividad, el presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio, un representante de los Comités Universidad, Empresa, Estado (CUEE), un investigador del

departamento con reconocimiento en Colciencias, un representante de los empresarios y uno de la sociedad civil (Colciencias, 2017).

Este órgano está encargado de asesorar al gobierno departamental en lo que respecta a la formulación, implementación y gestión de políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación a nivel territorial de forma articulada con el SNCTI de Colciencias, teniendo en cuenta además los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales (PAED) y los Planes Estratégicos Departamentales en CTI (PEDCTI), los cuales tienen consignada la misión y la visión de referencia en CTel del departamento.

Ahora bien, el trabajo que estuvo enfocado en identificar los factores que determinaron la alta discrecionalidad en la toma de decisiones de los proyectos presentados ante el FCTel del SGR en el departamento del Magdalena, y que gravitó en torno al espacio de toma de decisiones de este ente territorial y al desconocimiento del principio del buen gobierno; se basó en un trabajo empírico que priorizó escuchar los actores y, sobre todo, conocer el entramado institucional que finalmente se imponía para aprobar un proyecto de CTel.

METODOLOGÍA

El trabajo de investigación se ejecutó bajo un diseño explicativo secuencial (Dexplis), el cual pertenece a los diseños mixtos específicos y se caracteriza por una primera etapa en la cual se analizan datos cuantitativos, seguida de otra donde se recogen y evalúan datos cualitativos (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014). Para efecto de este, en primer lugar, se realizó un marco

conceptual sobre el principio del buen gobierno, la discrecionalidad en la administración pública y la toma de decisiones en el SGR. El diseño metodológico mixto se aplicó directamente en el estudio de caso, teniendo en cuenta dos momentos.

Momento I: la toma de decisiones que aborda el estudio es aquella que se da al momento que un ente territorial de primer nivel debe revisar y presentar (Postular) un proyecto a la Secretaría Técnica del OCAD. Es decir, la unidad básica de análisis es la decisión que se toma sobre un proyecto en el marco del FCTeI. Para el estudio de caso, se recolectaron y analizaron datos como: a) número de proyectos de CTel viabilizados desde la Secretaría de Planeación Departamental en el periodo 2012-2015; b) número o porcentajes de proyectos rechazados en el periodo 2012-2015; c) número o porcentajes de proyectos aprobados finalmente por el OCAD del FCTeI; d) monto de recursos disponibles para proyectos de CTel; e) monto de recursos asignados a cada proyecto de CTel aprobado; f) porcentajes de ejecución técnica/financiera de los proyectos. Los hallazgos posibilitaron identificar la unidad de análisis (proyectos) y el contexto técnico que lo rodea para avanzar de esta forma al momento II.

Momento II: para poder dar respuesta a la pregunta de investigación sobre la existencia de discrecionalidad en el FCTeI del departamento del Magdalena, se aplicó como instrumento de investigación la entrevista semiestructurada, dado que esta provee una mayor amplitud de recursos con respecto a los otros tipos de entrevista de naturaleza cualitativa (Vargas-Jiménez, 2012). Durante el transcurso de esta, el investigador puede relacionar unas respues-

tas del entrevistado sobre una categoría con otras que van fluyendo en la conversación y construir nuevas preguntas enlazando temas y respuestas (Kvale, 2011).

En ese sentido, se realizaron 20 entrevistas semiestructuradas y el abordaje se hizo teniendo en cuenta la siguiente clasificación general: a) *actores externos* a la toma de decisiones, entre ellos, investigadores, coinvestigadores, expertos, académicos, técnicos y personal que puede presentar proyectos al FCTeI desde las universidades, institutos/centros de investigación u otras entidades; b) *actores institucionales* que generalmente intervinieron en la toma de decisión o que actuaron de una u otra forma, dado que hacen parte del aparato gubernamental: secretario de Planeación, asesores de regalías, miembros del CODECTI, miembros de la agenda de competitividad o personal técnico burocrático; c) *actores políticos* aquellos que en un momento dado podían intervenir en la aprobación de un proyecto, una iniciativa o, eventualmente, bloquearla, ser su impulsor o aliado: legislador, exlegislador o gestor.

Para el análisis y la interpretación de los datos cualitativos se escogieron diferentes categorías atendiendo los temas principales planteados en la investigación: a) la discrecionalidad, su existencia, grado e incidencia; b) el principio de buen gobierno; c) la tipología de actores y su participación en la toma de decisiones en el FCTeI del SGR; d) ejecución de los proyectos del FCTeI en el departamento del Magdalena. Lo anterior permitió hacer manejable el cúmulo de información recogida durante la investigación y presentar los resultados en función de los objetivos propuestos.

En efecto, en lo que respecta a la presentación de los resultados e interpretación de las entrevistas, se hizo el análisis desde la perspectiva de las diferentes categorías y se resaltaron las opiniones de los entrevistados que reforzaban cada tema. Cabe señalar que, con el fin de proteger la identidad de los entrevistados, los autores se reservan los nombres de los proyectos analizados en profundidad y de los actores que participaron en la investigación.

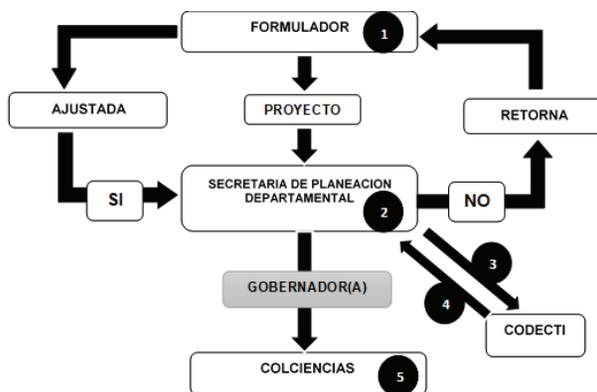
OPERACIÓN DEL FCTEI EN EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA

El ciclo que transita un proyecto de CTel para su aprobación en el departamento del Magdalena –en este caso el llevado a cabo durante el periodo 2012-2015– inicia con la formulación del mismo por parte de una persona natural o jurídica, pública o privada, o las comunidades étnicas ante la Secretaría de Planeación Departamental, quienes revisan el cumplimiento

de los requisitos metodológicos y normativos atendiendo criterios de viabilidad, sostenibilidad, impacto y pertinencia, así como su concordancia con el Plan de Desarrollo Nacional y Territorial. El incumplimiento de los requisitos descritos causará la devolución del proyecto dentro de los cinco días hábiles siguientes al formulador para su corrección y nueva presentación (DNP, 2012a; 2013) (figura 1).

Una vez rechazado el proyecto, el formulador tiene cinco días hábiles contados a partir de la devolución de este para ajustarlo y presentarlo a la Secretaría de Planeación Departamental nuevamente. Superado este proceso, el proyecto es presentado ante el CODECTI, sustentado normativamente por la Ordenanza 008 de 2012, el cual es un comité consultivo encargado de la evaluación técnica, financiera y ambiental, con potestad para emitir conceptos de conveniencia y oportunidad atendiendo los lineamientos normativos vigentes y el impacto territorial. Por último, el proyecto es puesto a disposición de la Secretaría de Planeación para

FIGURA 1. FLUJO DE REVISIÓN Y PRESENTACIÓN DE PROYECTO A COLCIENCIAS



Fuente: adaptado de DNP (2012a; 2012b; 2013) y trabajo de campo.

su remisión ante Colciencias como entidad encargada de la Secretaría Técnica del OCAD de FCTeI-SGR, acompañado de los estudios y soportes correspondientes (DNP, 2013). Sin embargo, como resultado de las entrevistas, en esta última instancia se da cuenta de la discrecionalidad del actor burocrático que está al frente de la administración pública, el cual toma la decisión final de presentar o no el proyecto ante Colciencias (figura 1).

Durante el periodo de estudio, 2012-2015, el departamento del Magdalena recibió por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables y específicamente en el FCTeI la suma de \$168.331 millones de pesos, y como resultado del modelo de toma de decisiones anteriormente descrito se aprobaron 6 proyectos por valor de \$101.475 millones de pesos, es decir que asignó el 60,28 % de estos dineros (Decreto 4950, 2011; Congreso de la República, 2012b; 2014).

Llama la atención que el proyecto D, aprobado en julio de 2015, relaciona tan solo siete meses después una ejecución financiera del 61 %, mientras que no se tiene evidencia de avances físicos. Asimismo, el proyecto C

presenta, luego de dos años y medio de aprobado, un avance financiero del 81 % mientras que su materialización física se muestra en un 69 % habiendo agotado el tiempo de ejecución a satisfacción.

Contrario a esto, el proyecto de investigación B muestra un avance físico del 93% y un desembolso monetario del 62 %. Si bien es posible que la fuente de información carezca de actualización al momento de la consulta, es notoria la deficiencia en la ejecución de los proyectos, también se evidencia una insuficiente gestión administrativa de los recursos y presunta irregularidad en el presupuesto de estos.

Por su parte, es importante mencionar el pobre balance en materia de presentación de proyectos con el lleno de los requisitos y la satisfacción total del proceso en el departamento, ya que, durante los cuatro años del periodo de estudio, fueron presentados otros diez proyectos por la entidad territorial para ser financiados con recursos del FCTeI, pero dentro de los resultados obtenidos uno fue devuelto definitivamente y los otros nueve no culminaron el proceso.

TABLA 1. PROYECTOS APROBADOS EN EL FCTeI – DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA

Nombre del proyecto ^{a/}	Año de aprobación	Plazo en meses	Aportes FCTeI	Ejecución física (%)	Ejecución financiera (%)
A	2013	36	\$1.000.000.000	69	65
B	2013	19	\$1.685.798.998	93	62
C	2013	30	\$17.361.189.280	69	81
D	2015	68	\$29.011.044.798	0	61
E	2015	-	\$49.817.886.232	0	0
F	2015	-	\$3.500.000.000	0	0

a/ Por definición metodológica y de procedimiento se omiten nombres de proyectos.
Fuente: DNP – Aplicativos Gesproy con corte a febrero de 2016.

No se entiende por qué, si según Colciencias (2015) el Magdalena contaba con 57 grupos de investigación clasificados en las categorías A1, A, B, C, D y 85 investigadores reconocidos por esta entidad en las modalidades de senior, asociado y junior para la producción científica y tecnológica en las diferentes áreas del conocimiento, entonces el departamento muestra no solo un escaso volumen de presentación de proyectos de inversión en CTeI sino, además, un bajo porcentaje de aprobación de los mismos.

Los informes muestran la poca capacidad técnica y científica que tiene el Magdalena para presentar proyectos en CTeI de forma correcta, toda vez que solo fueron aprobados seis de los dieciséis proyectos presentados, es decir, el 37,5 % de los mismos, uno de los departamentos con menor índice de aprobación de proyectos (Botero *et al.*, 2015, p. 42; El Informador, 2017).

Como se señaló sobre el papel que jugó el CODECTI, quien tenía la potestad para emitir conceptos de conveniencia y oportunidad de los proyectos, se infiere que muy a pesar de que estos pronunciamientos podrían tener la rigurosidad técnica dada la experticia de sus miembros, su decisión no era una camisa de fuerza ni mucho menos, está demostrado, una regla de obligatoriedad para el tomador de decisiones final, que en este caso es el mandatario departamental.

DISCRECIONALIDAD EN EL MOMENTO DE TOMA DE DECISIÓN

En la consulta a los 20 actores que intervinieron directa o indirectamente en la fase de

decisión (revisar y presentar [Postular]), sobre la existencia de discrecionalidad, 17 consideran que sí existe y se presenta la discrecionalidad en la toma de decisiones en el FCTeI del SGR en el departamento del Magdalena. Solo tres actores perciben que no hay tal acción dentro de la toma de decisiones a nivel departamental. En términos del grado de discrecionalidad se consultó sobre si esta es alta o baja, el porcentaje sobresaliente es que 12 de los 17 actores que perciben discrecionalidad en la toma de decisiones manifestaron que es alta, 4 señalaron que era baja y solo uno no sabe o no responde.

Sobre la incidencia de discrecionalidad, se destaca que 14 de los 20 actores la consideran como una acción negativa en el proceso de toma de decisiones, seguido de 4 actores quienes consideran que esa acción es positiva y 2 actores consideran que esta puede ser buena o mala, dependiendo de los intereses que se persigan. Es decir, puede ser que para un actor la discrecionalidad lo beneficie dado que puede lograr por esta vía alcanzar el visto bueno para un proyecto; pero el hecho de que no tenga manejo de este termina afectando sus intereses.

Atendiendo a la participación del actor político en la toma de decisiones se consultó sobre su incidencia o no en esta y se encontró que 12 actores de los 20 entrevistados la cataloga alta, 6 actores nula, un solo actor media y el otro no sabe o no responde.

El buen gobierno es uno de los principios del SGR, en ese sentido, se indagó sobre las consecuencias para este principio de que exista alta discrecionalidad en la toma de decisiones y las conclusiones son que 14 actores las consideran negativa, 5 positiva y 1 no saben o no responde. Llama poderosamente la atención que 5

actores consideren la discrecionalidad como positiva para el ejercicio del buen gobierno, cuando este es más vulnerable al momento de que un actor tenga mayor injerencia en la toma de decisiones y lo haga de manera parcializada.

Una de las variables que favorecen el ejercicio del buen gobierno es la participación de la sociedad civil y grupos de interés en los procesos de toma de decisiones; en ese sentido, 14 actores reconocen que la participación de este sector es nula, 5 baja y solo uno considera que es alta. Se observa, entonces, que la participación de grupos de la sociedad civil en los ejercicios de toma de decisiones sobre dineros públicos de recursos no renovables, cuyos proyectos en su mayoría terminan beneficiándolos, es escasa.

Durante el ciclo del proyecto de CTel, la fase final corresponde a la ejecución por la entidad designada para tal fin; en este sentido, 11 de los 20 actores entrevistados consideran que es negativo que lo haga el mismo departamento del Magdalena, mientras que el resto de los entrevistados lo consideran positivo.

Percepción de los actores del proceso de decisión⁴

El trabajo de campo demostró que existe una percepción negativa y poco confiable acerca de los actores que intervinieron en el proceso de selección y aprobación de proyectos con financiación del FCTel del SGR para el periodo

⁴ Con el fin de cumplir con lo establecido por la Ley 1581 de *habeas data* de 2012, los nombres, valores, datos y cifras señaladas o mencionadas por los actores participantes fueron cambiadas.

2012-2015, debido a que, según la mayoría de los actores consultados y que hicieron parte del ejercicio investigativo, el proceso de toma de decisiones dentro del departamento del Magdalena

... es centralizad[o] y burocrátic[o], no tiene en cuenta los méritos de la calidad científica del proyecto o programa y la pertinencia, sino que resulta de forma arbitraria basado en los intereses de la misma Gobernación del Magdalena que ha buscado enriquecer un banco de proyectos con el ánimo de escoger aquellos que sean convenientes a su interés político, que no se relaciona necesariamente con el mejoramiento en las condiciones de las regiones en CTel y apuntan a diferentes ejes estratégicos, sino que presuntamente grandes porcentajes de esos proyectos son para la causa de campañas políticas.

Asimismo, como afirma uno de los actores expertos, la toma de decisión “tiene demasiada injerencia política donde se ven beneficiados quienes tengan buena relación con el o la gobernador(a), no es un concurso justo, [...] ha dejado resultados, pero podrían ser mayores si el sistema fuera más transparente al elegir los proyectos”.

Es decir que, en palabras de los entrevistados que hicieron parte del ejercicio académico, el actor fundamental en la toma de decisiones para aprobar un proyecto de inversión en CTel en el departamento del Magdalena es la Gobernación, cuya función se encuentra a discreción del gobernador(a) o sus funcionarios designados, como lo afirmó uno de los actores investigadores, y que se recoge en el siguiente testimonio:

Inicialmente se debe tener el beneplácito de la gobernación para pasar a un OCAD. [...] Me parece que en la Gobernación tienen una o dos personas que consideran son las que están capacitadas para tomar decisiones, pero lo

que yo me puedo dar cuenta es que no tienen formación académica ni científica para tomar decisiones realmente pertinentes en términos de CTeI para el departamento. No debería ser algo unipersonal que eso dependa de las preferencias de una sola persona.

Ahora bien, si los proyectos están articulados a los Planes de Desarrollo Departamental y a las líneas estratégicas definidas en los PAED, y revisados y evaluados por los CODECTI, la función del mandatario departamental se sugiere sea de trámite legal ante Colciencias para que continúe el proceso de selección. El que sea elegido popularmente no le da licencia para viabilizar proyectos a su discreción.

En contraste, un actor institucional declara que “la decisión es consensuada, los actores que participan en la decisión, con el CODECTI... unos 6 de aproximadamente 14 [...], se reúne cuando ya tenemos varios proyectos acumulados para revisar”; es decir que, según el actor, no es una decisión burocrática y parcializada; porque si bien al final se deja a discreción de la Gobernación, el proceso de decisión contempla la participación de diversos sectores. Lo anterior no esclarece en su totalidad el manto de duda que existe frente a la gestión de los proyectos de CTeI, toda vez que el mandatario departamental es quien se reserva la última palabra.

De igual forma, un actor burocrático señala que, “la sociedad civil tiene su participación en los diferentes órganos o comités consultivos, pero la decisión final debe ser de la Gobernación”. Existe, y con obvias razones, la creencia de que el representante del ente territorial es quien debe decidir finalmente la aprobación de una iniciativa, lo que contradice lo expresado por otros actores quienes insisten

en la participación exagerada del mandatario departamental.

Por otra parte, un investigador a quien le aprobaron uno de los seis proyectos de inversión en ciencia y tecnología durante el periodo 2012-2015, dejó al descubierto debilidades del sistema en sus inicios al relatar lo siguiente:

Quando nosotros pasamos el proyecto fue uno de los primeros de CTeI, entonces fue como rápido; no fácil, pero fue un poco más eficiente porque ellos no sabían cómo hacer un proyecto de CTeI. Ahora estamos pasando otro proyecto nuevamente y está más difícil, pero en ese momento fue rápido casi como que necesitaban que nosotros presentáramos ese proyecto porque no tenían y había recursos acumulados.

Se pensaría que los ingentes recursos que llegaron inicialmente a las arcas departamentales en materia de regalías generaron unas dinámicas administrativas para las cuales el ente territorial no estaba preparado. Esto reafirma que los cambios estructurales de políticas públicas deben también pensar en mejorar las capacidades administrativas de sus ejecutores al interior de los gobiernos.

Un actor experto consultado señala que,

... se presentan gran cantidad de proyectos, pero en el OCAD muy pocos superan el proceso porque son proyectos que no están estructurados con la calidad científica y metodológica que se requiere, no tienen respaldo de un ejecutor que garantice el cumplimiento del proyecto. El banco de proyectos que la Gobernación ha mandado al OCAD como segunda instancia donde se revisa con pares expertos la evaluación de la propuesta tiene un porcentaje mínimo de éxito, donde Colciencias manifiesta que los peores proyectos calificados en el país son los del Magdalena.

Quando se les interrogó sobre la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, uno de los actores académicos señaló que,

... no existe [participación de la sociedad civil], debido a que, si bien al CODECTI asisten los gremios o el sector productivo, no se tiene la potestad de avalar o no un proyecto, sino que se cumple la función de emitir un concepto no vinculante sobre las propuestas que podrían cumplir con los requisitos de forma y fondo, pero en última instancia la decisión sobre la presentación en Colciencias se deja a discreción de la Gobernación.

De igual forma, un actor externo expresó que, “para ser aprobado un proyecto debe haber varios actores de interés, pero para ser evaluado, primero debe pasar por la Gobernación. Debería ser remitido directamente al CODECTI, dado que sí la Gobernación no quiere enviarlo [a la secretaría técnica de Colciencias] lo restringe”.

Por otro lado, uno de los actores institucionales que participó directamente en la toma de decisiones mencionó que la sociedad en general está representada en el CODECTI, y afirmó que:

... [la sociedad civil] está expuesta a que hay unos grupos de interés muy importantes en la aprobación de estos proyectos del FCTeI en donde cualquier ciudadano puede actuar; donde está la academia, la ciudadanía, los gremios de la parte comercial del departamento, la industria, los puertos. Todos están representados en estos órganos reflejados en el CODECTI, en los órganos consultivos, los consejos territoriales de planificación y en los consejos territoriales de competitividad. [...] Con ellos se prioriza a dónde se quiere ir, cuál es la ruta donde queremos llevar todos los proyectos de Ciencia y Tecnología, y la [gobernación] finalmente es quien toma la decisión de presentar, ya eso sí es a discreción, obviamente [con la asesoría de] la Oficina Asesora de Planeación quien finalmente es la que recoge todo el querer ciudadano.

Cabe destacar que esos espacios de decisión no son donde se aprueban los proyectos de CTeI, por lo que la participación y el control social y civil son espurios en el departamento del Magdalena. Sobra señalar lo débil de aque-

lla apuesta por el ejercicio del buen gobierno donde prima la participación ciudadana en el ejercicio de la administración de lo público.

Lo anterior queda reafirmado por el testimonio dado por un actor técnico quien señala que a nivel del sistema en general

... es muy poca la participación, yo creo que el sistema sigue siendo un sistema elitista, los grupos de interés deben estar consolidados y muy bien informados para tratar de incidir. El esfuerzo es enorme, hay también un gran desgaste en lo que es desde la formulación hasta su aprobación, y en la aplicación que es la ejecución poco interviene lo que se podría denominar una sociedad civil.

Por tanto, según un actor investigador, externo a la toma de decisiones:

El sistema (SGR) sería solamente participativo en la sociedad civil si fuera un sistema regional, mientras sea un sistema nacional altamente centralizado es poco lo que se puede hacer, tendría que ser convocatorias regionales, tendría que ser proyectos propiamente regionales con órganos más autónomos regionales, pero esto todo está dirigido por Bogotá, por la presidencia, por planeación nacional y por el ministro de Hacienda que es quien pone la plata.

Adicionalmente, se expone el inconformismo por la participación de actores políticos que, en oposición a la teoría, como uno de los expertos expresa, “no son representativos, puesto que no tienen en cuenta los intereses ciudadanos en la ejecución de proyectos de CTeI, además debería haber una agenda de ciencia y tecnología con ejes y programas estratégicos que realmente beneficien a la sociedad” y el territorio.

De la misma manera, en cuanto a la injerencia política, uno de los actores expertos estableció que, en el proceso de decisión

... existe injerencia política, pero en esencia no es mala si se utilizara para aprobar propuestas con un impacto común y real, el problema se encuentra cuando se prioriza los intereses particulares de los actores políticos antes que las necesidades del departamento [...] solo lo técnico no funciona ni lo político solo funciona, tiene que haber una sincronía entre los dos. No puedo hacer una intervención de agroindustria sin un estudio técnico, pero tampoco sin una decisión política.

Al ser interrogados por la discrecionalidad en el proceso de decisión, un actor expresa que “los proyectos dependen del gobernador de turno y sus prioridades. Si se envía un proyecto por una entidad que no esté en buenos términos con la gobernación, puede ser muy importante para la región, pero no entra en sus prioridades, no será aprobado, ni siquiera la dejan inscribir”. Pero, según este mismo actor, el problema está en cómo se ha definido el SGR:

La forma como está definido el sistema también influye... hay un inconveniente entre las decisiones políticas y las decisiones técnicas. A veces la ciencia no es popular, estos fondos para que tengan un apoyo político tienen que tener algún impacto popular, por ejemplo, el proyecto “x” se priorizó frente a uno “y” puesto que el “x” tiene un impacto a corto plazo, nulo políticamente hablando; pero el proyecto “y” se van a beneficiar como 7 municipios cerca de 400 personas y eso tiene un impacto político mayor acompañado de CTeI.

Por último, se percibe como un problema el hecho de que la gobernación ejecute los recursos del FCTeI del SGR por el alto riesgo en el posible detrimento de los dineros públicos debido a la poca capacidad de ejecución. Señalan que “los formuladores de proyectos en CTeI deberían pertenecer al Sistema Departamental de CTeI y además tener la potestad de ejecutar las propuestas”.

Incluso un actor académico, desde su experiencia, expresó:

... en el proyecto de nosotros compramos unos equipos especializados, [...] que costó cerca de \$300.000.000 de pesos y está sin utilizar en la Gobernación porque supuestamente son recursos de ellos, [...] y están allá guardados; estamos haciendo el trámite del comodato, pero hay muchos obstáculos. Si nosotros fuéramos los ejecutores, le estuviéramos dando utilidad y quedaría como capacidad instalada de la Universidad. Ahora estamos haciendo otro proyecto y nos tocó comprar otro equipo de las mismas características teniendo uno sin utilizar expuesto a que se dañe o se lo roben, no hubiésemos hecho ese gasto adicional.

De igual modo, los actores señalaron:

Ser juez y parte es tener la centralidad del poder y se obtiene discrecionalidad en la decisión del gobernante, que la ejecución del proyecto esté en manos del gobernante ha generado retrasos en proyectos, retención de recursos, recursos sin ejecutar y desvíos, no hay transparencia. [...] Debería haber una mayor articulación con las Universidades y los grupos de investigación.

Por su parte, la Contraloría General de la República (2016) soporta lo anteriormente expresado al señalar que son las gobernaciones quienes se acreditan el derecho a ejecutar los proyectos, contrario a la recomendación de los actores académicos quienes indican que deben ser los formuladores los que ejecuten los proyectos de inversión en CTeI aludiendo a su capacidad científica y tecnológica indispensable para la correcta realización.

Características comunes de los casos analizados

Dentro de tres proyectos aleatorios de casos específicos se encontró: a) diferencias presu-

puestales en el valor del proyecto presentado inicialmente con el aprobado, donde se evidencia incremento de recursos aproximadamente del 300%; b) entidades ejecutoras que contaban con poca o nula capacidad científica y tecnológica al momento de la aprobación del proyecto; c) fue recurrente encontrar personal que obraba como juez y parte en el marco de los proyectos, o que terminaba beneficiándose con la ejecución de este.

CONCLUSIONES

Para Villoslada (2013), las necesidades jurídicas de la sociedad superan el esquema legislativo fijo, y pretender que las normas incluyan la totalidad de los posibles acontecimientos que se suscitan en la administración pública demandaría una constante legislación tanto por la dinámica sociológica como por la variedad de situaciones, lo cual es imposible de considerar normativamente, por tanto, de acuerdo con Murillo (2014) y Barberi (2015), para que la administración actúe de manera inmediata, con eficiencia, conveniencia, oportunidad y armonía, se hace necesario otorgar facultades o poderes especiales a los gobernantes bajo la denominada potestad discrecional, pero este debería ser un poder sometido a límites legales y a controles judiciales.

En este contexto, la discrecionalidad se entiende como un elemento sustantivo que se presenta en la toma de decisiones pública y se da por un vacío o espacio en la normatividad, por lo que puede lograr que el ejercicio público sea rápido y eficiente en términos de tiempo y toma de decisiones, incluso puede

ser catalogada como necesaria, procedente y buena para la administración.

Sin embargo, los resultados de la investigación revelan que existió una toma de decisiones parcializada y con fuertes vicios de conveniencia para beneficiar intereses individuales, desconociendo incluso mejores alternativas de solución. La discrecionalidad se convirtió en una figura absoluta y un acto improcedente y abusivo en la etapa de postular un proyecto, deteriorando la confianza sobre el FCTeI. Se permitió que el actor que estaba al frente de la administración pública decidiera libremente sobre los proyectos y terminara siendo, además, ejecutor.

Se atentó contra el principio del buen gobierno al generar poca transparencia y se marcó un mayor peso político que técnico al momento de la toma de decisiones, lo que incidió negativamente en la viabilización de algunos proyectos. Esto reafirma la idea de que los vacíos en la norma terminan generando una alta participación del actor burocrático o institucional en la toma de decisiones representada en el uso y el abuso del poder discrecional que vulnera el ejercicio del buen gobierno de la administración pública.

Se concluye que la poca transparencia, así como el abuso en la toma de decisiones, amparado en la discrecionalidad, mina la confianza en lo público, en sus instituciones y en los actores burocráticos que son el eje de la gestión pública.

Se deben materializar y reglamentar muchos de los artículos de la Ley 1923 de 2018, el Gobierno nacional continúa con el seguimiento y la evaluación centralizada y se crean pocas capacidades territoriales en materia científica

y tecnológica. La toma de decisiones para financiar un proyecto debe ser por un órgano consensuado y no por un único actor.

Los recursos públicos deben manejarse con transparencia. Se deben mejorar los procesos administrativos en el departamento, abrir la participación a la sociedad civil y a grupos de interés en las instancias más críticas por las que pasa un proyecto de CTeI.

Hay que señalar limitaciones en términos de acceso a la información de algunos actores que hicieron parte del proceso de decisorio; esto dado el contexto político y técnico en el cual se tomaban las decisiones y al momento del trabajo de campo, lo que pudo darle una mayor fortaleza al trabajo en lo concerniente al equilibrio en la información recolectada.

Por último, en materia de ruta investigativa aún está por esclarecer la toma de decisiones en otros momentos decisivos del proyecto y el impacto real en materia de fortalecimiento de capacidades en CTeI en los entes territoriales, proceso que posiblemente ha tenido asimetrías en sus resultados, dado el nivel de maduración de los sistemas regionales de CTeI.

REFERENCIAS

- Barberi Forero, J. F. (2015). *El uso y el abuso de la facultad discrecional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional* (Tesis de Maestría). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Barón Tello, L. (2014). *Impacto socioeconómico del Sistema General de Regalías en Colombia en el bienio 2012-2013*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Beltrán de Felipe, M. (1995). *Discrecionalidad administrativa y constitución*. Tecnos.
- Boehm, F., Isaza E, C. y Villalba Díaz, M. (2015). Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos? *OPERA*, 17.
- Bonet, J. y Urrego, J. (2014). El Sistema general de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? *Documentos de trabajo sobre economía regional*, (198).
- Botero, M. E., Hofman, J. M. y Hernández, D. E. (2015). Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (SGR) en el cierre de la brecha interregional. *OPERA*, 17, 27-66. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n17.03>
- Brito, M. (2002). Buen gobierno local y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12, 249-275.
- Castañeda, E. P. (2012). Los principios de buen gobierno como principios rectores de la gestión y de las políticas del Gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales en el marco de la descentralización. *Derecho y Cambio Social*, 9(28), 2.
- Colciencias (2015). *Convocatoria Nacional para el Reconocimiento y Medición de Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación para el Reconocimiento de Investigadores del SNCTeI – 2014* (publicación de resultados finales de la Convocatoria 693 de 2014). Colciencias.
- Colciencias (2017). *Decreto 584. Por el cual se reglamentan los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación - CODECTI*. Bogotá, Colombia.
- Colciencias (2018). *Gestión territorial – FCTeI del SGR*. Colciencias. <http://www.colciencias.gov.co/portafolio/gestion-territorial/fondo-fctei-sgr/institucionalidad>
- Congreso de la República - Fondo Nacional de Regalías (1994). *Ley 141 de 1994*, “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a

- percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables”. Bogotá, DC., Colombia. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9153>
- Congreso de la República (2011). Acto Legislativo 05. Por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Tumaco, Nariño, Colombia.
- Congreso de la República (2012a). Ley 1530. Por la cual se regula la organización y funcionamiento del sistema general de regalías, 7. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República (2012b). Ley 1606. Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República (2014). Ley 1744. Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016. *Diario Oficial*. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República (2016). *Evaluación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – SGR, 2012-2015*. CGR.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2012a). *Respuesta a consulta con radicado No. 20126000029152 del 18 de julio de 2012*. Carta para Carlos Alberto Osorio Rodas. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2012b). *Respuesta a consulta sobre proceso de convocatoria para conformar comités consultivos, radicado No. 20126000043592*. Carta para Julio Alejandro Martínez Sierra. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2013). *Consulta Revisión y verificación proyectos financiados con dineros del Sistema General de Regalías*. Carta para Henry Alberto Maje Gaviria. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (febrero de 2015). *Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación Nacional*, 110-127. Bogotá, Colombia.
- Ferreiro, Y. A. (1999). *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción* [Ponencia presentada en la Novena Conferencia Anticorrupción, Durban (Sudáfrica)].
- García, D. (2017, 23 de enero). Magdalena rezagada en proyectos de ciencia y tecnología. *El Informador*. <http://www.elinformador.com.co/index.php/general/187-tecnologia/142980-magdalena-rezagada-en-proyectos-de-ciencia-y-tecnologia>
- Giannini, M. S. (1991). *Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gobernación del Magdalena. Asamblea Departamental del Magdalena (2012). Ordenanza 008. *Por medio de la cual se crea el Sistema Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación, se determinan sus órganos y funciones y se dictan otras disposiciones*.
- González, J. R. y Dasí, J. F. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (56).
- Henaó, J. C. e Isaza-Espinosa, C. (2018). *Corrupción en Colombia* (Tomo 1: *Corrupción, política y sociedad*). Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, H. A. M. (2009). Algunas anotaciones en relación con la discrecionalidad administrativa y el control judicial de su ejercicio en el derecho urbanístico colombiano. *Revista Digital de Derecho y Administración*, 2, 161.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista, L. P. (2014). *Metodología de la Investigación*, 4.

- Isaza E. C. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. *OPERA*, 11, 221-239.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Lizcano, J. L. (2006). Buen gobierno y responsabilidad social. *Partida doble*, 182, 20.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011). *Decreto 4950. Por la cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012*. República de Colombia.
- Mora, R. M. (2012). El concepto de discrecionalidad en el quehacer de la administración pública. *Justicia Juris*, 8(1), 92-105.
- Murillo Mena, J. (2014). *Las facultades discrecionales en el Estado social de derecho colombiano: una aproximación a la discrecionalidad técnica desde la doctrina y la jurisprudencia*. Universidad del Rosario. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/9638>.
- Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Documentos de trabajo*, 11.
- Ordóñez-Matamoros, H. G., Centeno, J. P., Santander, D., Llanos, O., Sierra, M. C. y Remolina, J. P. (2018). La evaluación ejecutiva y la toma de decisiones de Política Pública: el caso de la E2+SGR en Colombia. *OPERA*, 22, 53-79.
- Ordóñez-Matamoros, H. G. y Centeno, J. P. (2019). Retos y oportunidades para el actual gobierno en materia de CTel. Debate de coyuntura “La Ciencia, la Tecnología y la Innovación en el actual Plan Nacional de Desarrollo”. CIDER, Universidad de los Andes.
- Ordóñez-Matamoros, H. G., Tadlaoui, S., Porras, S., Duarte, J., López, L., Martínez, L. y Calderón, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Portafolio (2018, 19 junio). Más de \$28 billones en regalías se han girado para las regiones. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/mas-de-28-billones-en-regalías-se-han-girado-para-las-regiones-518251>
- Sampol, J. M. (2003). El concepto de discrecionalidad y su control. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37, 337-358.
- Subirats, J. (2014). Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. ¿Qué es un problema público? [YouTube] <https://www.youtube.com/watch?v=bR-4Cc8SxTY&t=1s>
- Universidad Nacional de Colombia (2013). *Claves para el debate público. Sistema general de regalías, el sabor amargo y dulce de la mermelada* (59). Unimedios.
- Vargas-Jiménez, I. (2012). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*, 3(1), 119-139.
- Villoslada Gutiérrez, M. (2013). *El control de la discrecionalidad* (tesis de grado). Universidad de la Rioja.
- Winchester, L. (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en América Latina y el Caribe*. CEPAL.