LOS ACTORES EN LA TOMA DE DECISIONES EN EL FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (FCTeI) DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR): UN ANÁLISIS PARA EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA 2012 – 2015.

KEILA PAOLA LOBO ANAYA

VALMIRO JOSE GRANADOS FONSECA

UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA

FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y ECONÓMICAS

PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA

PROGRAMA DE ECONOMÍA

SANTA MARTA, COLOMBIA

2018

LOS ACTORES EN LA TOMA DE DECISIONES EN EL FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (FCTeI) DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR): UN ANÁLISIS PARA EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA 2012 – 2015.

KEILA PAOLA LOBO ANAYA
VALMIRO JOSE GRANADOS FONSECA

Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título profesional de Economista y Contador Público.

Director:
RASINE RAVELO MÉNDEZ

Línea de Investigación:
POLÍTICA PÚBLICA

UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y ECONÓMICAS
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SANTA MARTA, COLOMBIA
2018

Nota de aceptación:

Aprobado por el Consejo de Programa en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad del Magdalena para optar al título de Economista y Contador Público.

_____

Jurado

_____

Jurado

DEDICATORIA

A Dios por ser forjador de mi camino y darme la sabiduría para alcanzar mis metas. A mi madre y a mi abuela por sus enseñanzas y apoyo incondicional que me inspiran a seguir adelante. A mi familia por ser fuente de motivación en mi vida. A Sadid Olivares por ser esa ayuda idónea que Dios ha puesto en mi camino para aconsejarme y apoyarme siempre. A nuestro Director de Investigación, Rasine Ravelo por su confianza y compromiso con este proyecto.

Keila Lobo Anaya.

A Dios por ser quien guía mi vida y acompañarme durante todo este proceso para cumplir mis sueños, a mi familia por ser mi motor e inspiración a ser mejor cada día, a nuestro director de investigación por su dedicación y confianza para hacer de este proyecto una realidad y por supuesto a mis amigos y mi novia por siempre apoyarme.

Valmiro Granados Fonseca.

AGRADECIMIENTOS

A Dios quien guía nuestros pasos y forja nuestro camino, es fiel y siempre nos acompaña donde quiera que estemos.

A nuestro director de tesis por depositar su confianza en nosotros para la realización del presente trabajo, por su comprensión y enseñanza durante todo este tiempo.

A la Vicerrectoría de Investigación por su apoyo y arduo trabajo para impulsar decididamente la investigación como pilar fundamental en la formación integral de los estudiantes de nuestra Institución, teniendo en cuenta que el presente proyecto de investigación fue financiado bajo la convocatoria interna para apoyar el desarrollo de trabajos de grado en programas de pregrado y cuyo resultados quedaron consignados en la Resolución N°0388 de 2017.

A los colaboradores del presente trabajo de investigación, actores políticos, académicos, expertos e institucionales, quienes amablemente aceptaron ser entrevistados y/o facilitaron información para la realización de este proyecto.

A nuestras familias y amigos por su apoyo incondicional en nuestras vidas.

RESUMEN

La asignación de un fondo específico en el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) supone mayor desarrollo regional en CTeI, sin embargo, los resultados demuestran un bajo impacto a causa de diversos factores. El presente trabajo de investigación caracteriza los actores que intervienen en la toma de decisiones sobre los proyectos del FCTeI presentados en el Departamento del Magdalena en el periodo 2012-2015, por lo cual se abarca el marco teórico y conceptual sobre toma de decisiones en política pública, asimismo, se profundiza en el marco normativo del FCTeI del SGR. Como resultado del trabajo de campo, se encontró que en el Magdalena el actor que tiene mayor incidencia en la toma de decisiones es el político que cumple un papel de filtro y utiliza recursos económicos.

Palabras Claves: Actores, Ciencia, Innovación, Política pública, Sistema General de Regalías, Tecnología, Toma de decisiones.

ABSTRACT

The allocation of a specific fund in the new General System of Royalties (GSR) supposes greater regional development in ST&I, however, the results show a low impact due to several factors. The present research work characterizes the actors involved in decision-making about the ST&IF projects presented in the Department of Magdalena in the period 2012-2015, which encompasses the theoretical and conceptual framework on decision making in public policy, as well as an in-depth study of the normative framework of the ST&IF of the GSR. As a result of the fieldwork, it was found that in Magdalena the actor with the highest incidence in decision-making is the political who fulfills a filter role and uses economic resources.

Keywords: Actors, Decision making, General System of Royalties, Innovation, Public Policy, Science, Technology.

CONTENIDO

RESUMEN……..…….....6

CONTENIDO……..……...7

LISTA DE TABLAS 9

LISTA DE FIGURAS..... 10

LISTA DE ANEXOS..... 11

LISTA DE APÉNDICES 11

INTRODUCCIÓN..... 12

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA……..……...14

OBJETIVOS…….17

Objetivo General……..…….17

Objetivos Específicos…….17

MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN……..….18

METODOLOGÍA……..……...19

1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL..... 21

1.1 La toma de decisiones en Política Pública..... 21

1.2 Los actores en la toma de decisiones de Política Pública..... 25

2. MARCO NORMATIVO..... 32

2.1 Las regalías en Colombia..... 32

2.2 La toma de decisiones en el SGR y el FCTeI 38

3. ESTUDIO DE CASO: EL ENTE TERRITORIAL…..……..……46

3.1 Ordenanza 008 de 2012…..……..……...46

3.2 La toma de decisiones en el Departamento del Magdalena 47

3.3 Caracterización de los actores 51

3.4 Analisis de campo 52

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..…….…….58

4.1 Conclusiones.…….....……...……58

4.2 Recomendaciones……..…...……59

5. BIBLIOGRAFÍA……..60

6. ANEXOS……...……..…...……68

7. APÉNDICES……...……..…...……78

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Las actividades y los actores del ciclo de policy_____27

Tabla 2. Los recursos de los actores en el proceso de toma de decisiones_____28

Tabla 3. Tipos de actores en el proceso de toma de decisiones _____29

Tabla 4. Otros actores en el proceso de política pública _____20

Tabla 5. Los roles de los actores en el proceso de toma de decisiones _____31

Tabla 6. División del Sistema General de Regalías (SGR) _____34

Tabla 7. Marco jurídico de regalías en Colombia 2012 – 2015 _____37

Tabla 8. Marco jurídico del FCTeI del SGR _____43

Tabla 9. Proyectos aprobados en el FCTeI – Departamento del Magdalena____48

Tabla 10. Proyectos presentados al FCTeI sin aprobación _____50

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas _____23

Figura 2. La argumentación en el proceso de making policy_____26

Figura 3. La toma de decisiones como problema público_____ 39

Figura 4. Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD_____ 41

Figura 5. El OCAD del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación _____ 42

Figura 6. El ciclo de un proyecto en el FCTeI e instancias de decisión _____ 44

Figura 7. Revisión y presentación a la Secretaría Técnica Colciencias._____ 48

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Formatos de las Entrevistas_____68

Anexo 2. Resultados de la Caracterización de los actores_____76

LISTA DE APÉNDICES

Apéndice A. Ruta de toma de decisiones en FCTeI del SGR_____78

INTRODUCCIÓN

El cambio del nuevo Sistema General de Regalías – SGR se ha constituido hoy en día en unos de los primeros centros de debates en la esfera pública del país, toda vez que existen problemas estructurales en materia de la distribución de recursos, la operatividad y equidad del sistema e incluso las disyuntivas entre centralización o descentralización en el manejo de la contraprestación que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables.

Ahora bien, en la esfera pública uno de los mayores cuellos de botella se presenta en la toma de decisiones la cual es determinante a la hora de aprobar proyectos y distribuir recursos; uno de los puntos críticos se sitúa en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCTeI donde entidades como la Contraloría General de la República ha señalado la poca transparencia y la desviación de recursos contrariando el objetivo del fondo de incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones en Colombia.

Aunque la normatividad vigente define cada momento de la toma de decisiones en el ciclo del proyecto, aún no es clara la descripción del total de actores que intervienen en la aprobación de un proyecto de inversión, lo que deja un vacío legal y/o operativo en los gobiernos territoriales de primer nivel especialmente en las gobernaciones que son las encargadas de revisar y presentar los proyectos a través de las secretarias de planeación departamental y darles paso hacía la secretaría técnica del OCAD del FCTeI, es decir, Colciencias – Departamento administrativo encargado de promover las políticas públicas en Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia.

En el Departamento del Magdalena son contados los proyectos que se han aprobado durante la implementación del FCTeI, desde el año 2012–2015, sólo se cuenta con la aprobación de seis (6) proyectos, los cuales son financiados con recursos de dicho fondo. Entre ellos está el proyecto de pesca artesanal, el programa de acuicultura sostenible, el proyecto de caracterización de ciénagas, el programa de maestrías para docentes, el programa Ciclón para fomentar la investigación desde las instituciones educativas públicas y, por último, el programa para el fortalecimiento de capacidades en CTeI en ciencias del mar para la Región Caribe.

Por tanto, existe la necesidad de caracterizar los actores que intervienen en la toma de decisiones sobre los proyectos presentados ante el FCTeI del SGR en el Departamento del Magdalena con el fin de conocer su influencia dentro del proceso,

buscando además describir el rol, explicar la tipología y determinar los recursos de los actores en la aprobación de una iniciativa.

Para tal fin, el presente trabajo de investigación se divide en cuatro (4) capítulos, el capítulo uno (1) es el marco teórico y conceptual, el cual está explicito lo concerniente al término de Política Pública –*policy*, el ciclo de toda política pública, la toma de decisiones y los actores que hacen parte de esa toma de decisiones en el proceso de una política pública.

Posteriormente, en el capítulo dos (2) se abarca el marco normativo de las Regalías, teniendo en cuenta la temática a investigar, se hace el estudio de caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, cómo se toman las decisiones en el fondo y qué actores intervienen a nivel general y departamental.

Luego, en el capítulo tres (3) se muestra el estudio de caso del Magdalena para el periodo 2012 – 2015, el trabajo de campo realizado, y se da respuesta a los objetivos específicos para, finalmente, cerrar con las conclusiones y consideraciones finales en el capítulo cuatro (4).

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El *acto legislativo 005 de 2012* constituye lo que hoy se considera el nuevo Sistema General de Regalías-SGR, posteriormente con la expedición de la *Ley 1530 de 2012* se busca regular la organización y el funcionamiento del Sistema, generando cambios sustanciales en el modelo que hasta la fecha tenía el gobierno nacional para la distribución, asignación, finalidad y administración de lo que el *artículo 360 de* la *Constitución Política* define como "la contraprestación económica que surge de la explotación de un recurso natural no renovable y cuya titularidad es del Estado colombiano", comúnmente denominado Regalías.

Ahora bien, para la comunidad científica y académica del país, el nuevo modelo supone un impulso a la financiación de la ciencia, dado que la creación del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación dentro del nuevo sistema se le asigna un porcentaje importante (10%) de los recursos generales, con el propósito de incrementar las capacidades del país en materia científica, tecnológica, de innovación y de competitividad desde los territorios. Lo anterior se debe materializar a través de una serie de proyectos que impulse a una mayor producción, uso y apropiación del conocimiento, integrando el aparato productivo y la sociedad en general.

Posteriormente el gobierno nacional a través de una serie de normas ha tratado de mejorar el funcionamiento y operatividad del sistema, como también brindar herramientas que faciliten la ejecución de los ingentes recursos con que cuenta el país en esta materia, entre ellos se tiene el *decreto 1949 de 2012 en su artículo 11*, quien define que la revisión y presentación de un proyecto se hará ante la Secretaría de Planeación de la entidad territorial y seguidamente el *Acuerdo 0015 de 2013 expedido por la comisión rectora del sistema general de regalías*, determina los lineamientos para la formulación, presentación, verificación, viabilización, priorización y aprobación de programas y proyectos de inversión específicamente del FCTeI –SGR.

Muy a pesar de los instrumentos, normas y espacios de decisiones que se han determinado en el cuatrienio posterior a la creación del sistema; expertos, académicos, investigadores y entes de control estatal han sacado a la luz una serie de dificultades que impide en alto grado materializar el objetivo del FCTeI, entre ellos se pueden mencionar:

- Poca claridad en quienes son los actores que toman decisiones.

- Lentitud en la toma de decisiones para revisar los proyectos, meses e incluso años.
- Represamiento de recursos financieros, dada la baja viabilidad o poca ejecución de proyectos.
- Exceso de trámites o procesos burocráticos para la viabilidad de proyectos.
- Poca eficiencia en términos de tiempo y administración de recursos públicos.
- Discrecionalidad política en la viabilidad, aprobación de proyectos.
- Escasa capacidad técnica en materia de formulación y evaluación de proyectos en los entes territoriales locales.
- Priorización poco técnica y científica de los proyectos en los niveles territoriales.
- Vulneración de principios del Sistema General de Regalías –SGR.
- Escaso control político y social en la ejecución de proyectos o presupuestos.
- Opacidad en las reglas de juegos.
- Dependencia del nivel nacional para la toma de decisiones finales en materia de viabilización, priorización y aprobación de proyectos.
- Inadecuada articulación de los niveles de gobierno, local, departamental y nacional.
- Baja participación de la sociedad civil en las fases del proyecto.
- Atraso en ejecuciones y desarrollo de los proyectos.

Dado lo anterior, surge la necesidad de identificar y analizar los diferentes actores que intervienen en la toma de decisiones en el nivel departamental dentro del FCTeI del SGR, específicamente donde se toma la primera decisión dentro del sistema o del ciclo de un proyecto de inversión, decisión que está enfocada a aprobar bien sea un programa o un proyecto. Es preciso señalar que los actores institucionales del sistema en materia de toma de decisiones se constituye por una formula tripartita donde tienen asiento: Colciencias, el Gobierno nacional y las Gobernaciones; donde estas últimas son las encargadas de realizar, a través de las Secretarías de

Planeación, el primer ejercicio de revisión y validación de proyectos y posteriormente darle trámite ante la Secretaria Técnica, ejercida por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En ese sentido, se propone conocer ¿cuáles son las características de los actores en la toma de decisiones en el gobierno departamental del Magdalena sobre los proyectos presentados al Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación para ser financiados con recursos de regalías?

Por lo cual el presente ejercicio analítico busca dar claridad a las siguientes cuestiones:

¿Cuál es la tipología de los actores en la toma de decisiones sobre los proyectos presentados ante la secretaría de planeación de la gobernación del Magdalena?

¿Qué roles tienen los actores que intervienen en la toma de decisiones sobre el proceso de revisión y trámite de los proyectos?

¿Cuáles son los recursos de los actores que intervienen en la toma de decisiones de cada proyecto?

Dada las dificultades para lograr aprobar proyectos en el marco de la ejecución del FCTeI, se puede suponer que, en la toma de decisiones en los proyectos presentados ante la Secretaría de Planeación de la Gobernación del Magdalena, en el marco del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, para revisión y tramite hacía la secretaría técnica del OCAD, se encuentra permeada por actores que influyen de alguna manera en la aprobación de una iniciativa.

Al lograr establecer las características, tipologías, roles y recursos de cada actor en la arena pública, se podrá mirar su influencia sobre la aprobación de una iniciativa.

OBJETIVOS

Objetivo general

Caracterizar los actores que intervienen en la toma de decisiones sobre los proyectos presentados ante el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCTeI del Sistema General de Regalías – SGR en el Departamento del Magdalena.

Objetivos específicos

- Explicar la tipología de los actores en la toma de decisiones sobre los proyectos presentados ante la Secretaría de Planeación de la gobernación del Magdalena.
- Describir los roles de los actores que intervienen en la toma de decisiones sobre el proceso de revisión, trámite y aprobación de los proyectos en la gobernación del Magdalena.
- Determinar los recursos con que cuentan los actores que intervienen en la toma de decisiones de cada proyecto presentado ante la gobernación del Magdalena.

MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La presente investigación hace énfasis en la importancia que tiene el análisis de las políticas públicas en especial la fase del ciclo donde se toman las decisiones, específicamente en las Secretarias de Planeación Departamental, a través del análisis de los actores que intervienen, toda vez que es la encargada de “filtrar” los proyecto y presentarlo a Colciencias como secretaría técnica del OCAD, dicho estudio se considera pertinente y relevante.

Por un lado, aporta los conocimientos tanto teóricos como prácticos del concepto de las regalías, del FCTeI del SGR y la forma como se asignan los recursos; y, por otra parte, ayuda a tener una base crítica frente a la cuestión de las regalías, en especial de los recursos destinados al Magdalena en cuanto a Ciencia, Tecnología e Innovación se trata y sugerir procesos o mecanismos que faciliten la toma de decisiones en el nivel departamental atendiendo criterios de transparencia y buen gobierno.

Así mismo, al realizar esta investigación se cumple con dos propósitos esenciales: Aprobar el requisito de opción de grado para optar al título profesional y, segundo, dado que el presente proyecto es financiado por la Universidad del Magdalena en el marco de una convocatoria pública interna que emitió la Vicerrectoría de Investigación, se cumple con los lineamientos y productos consignados en la propuesta inicial.

Finalmente, la presente investigación aporta a la discusión política desde la academia, al estudio de la cosa pública y al análisis de procesos dentro de los entes gubernamentales que tienen como obligación solucionar problemas públicos, que conlleven al desarrollo regional y nacional a través de la satisfacción de las necesidades de la comunidad en general.

METODOLOGÍA

El presente estudio de caso se llevó a cabo por medio de un diseño explicativo secuencial (DEXPLIS), el cual pertenece a los diseños mixtos específicos y se caracteriza por una primera etapa en la cual se recaban datos cuantitativos, seguida de otra donde se recogen y evalúan datos cualitativos (Hernández-Sampieri, Fernández-Collado, & Baptista, 2014). Para efecto del mismo, en primer lugar se realizó un marco teórico y conceptual sobre el proceso de toma decisiones en política pública, se hizo énfasis en los postulados de Dente y Subirats (2014) sobre la caracterización de los actores que toman las decisiones en política pública. En segundo lugar, se desarrolló el marco normativo de las regalías en Colombia, específicamente del Sistema General de Regalías y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCTeI.

En ese orden de ideas, el diseño metodológico mixto se aplicó directamente en el estudio de caso, teniendo en cuenta dos momentos:

Momento I: se profundizó sobre la normativa del FCTeI en el departamento del Magdalena y se analizaron datos cuantitativos para conocer cuántos proyectos de CTeI se aprobaron y cuántos fueron rechazados para el periodo 2012 – 2015, qué monto de financiación se le asignó a cada proyecto aprobado, quienes fueron los directores de los mismos, quienes intervinieron en la aprobación de esos proyectos, y cuáles eran los porcentajes de ejecución financiera y técnica durante el periodo de estudio.

Con los resultados de este análisis cuantitativo, se pudo llevar a cabo el análisis cualitativo:

Momento II: se pusieron en consideración las entrevistas como instrumento para la recolección de información. En esta ocasión, se hizo entrevistas semi-estructuradas y una encuesta de caracterización en el proceso (ANEXO 1), las cuales, tienen la ventaja de recolectar información con mayor profundidad sobre el proceso de toma de decisiones en el que intervienen los actores.

Los actores entrevistados fueron los que intervinieron para el año 2012 – 2015 en la aprobación de los 6 proyectos de CTeI en el caso del Magdalena, además se entrevistaron otros actores claves como aquellos que presentaron proyectos y no fueron aprobados, en total fueron 15 entrevistas. El análisis se abordó teniendo en cuenta la siguiente clasificación: *actores políticos*; *actores externos*, a la toma de decisiones, entre ellos investigadores, expertos y personal que puede presentar

proyectos desde las universidades, centros de investigación u otras entidades al FCTeI; y adicionalmente también a los que intervinieron en la toma de decisiones en el marco del CODECTI o que intervienen de una u otra forma ya que hacen parte del aparato gubernamental denominados *actores institucionales*.

Los hallazgos de la investigación cualitativa se validaron por las vías del consenso y la interpretación de evidencias, que se dan por medio de la presentación de la información en forma de palabras. En ese sentido, el objetivo que se alcanzó fue la caracterización de los actores que toman las decisiones en el FCTeI Del SGR en el departamento del Magdalena, los cuales se pueden clasificar según los postulados de Dente y Subirats (2014) por su tipología, roles y recursos que tengan para influir en la toma de decisiones del FCTeI.

Esta investigación es un diseño mixto Cuan/CUAL, tiene mayor peso lo cualitativo es por esto que este tipo de investigación puede tener una tendencia a la subjetividad por parte de los investigadores, ya que finalmente trata de comprender el comportamiento humano y las razones que determinan esa conducta, es una investigación que está al servicio de la sociedad, a la solución de los problemas públicos y mejoramiento de las decisiones de política pública.

1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El presente análisis tiene como línea de investigación la Política Pública, siendo el eje central los actores en la toma de decisiones. La temática se abarca desde diferentes puntos de vista, pero se da mayor afinidad a los postulados dados por Dente y Subirats en su libro *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas,* publicado en el año 2014.

1.1. La toma de decisiones en Política Pública

El término política se entiende como el curso de acción a seguir para obtener un objetivo; en efecto, cuando estas acciones hacen parte de un organismo estatal es lo que se llama políticas públicas (Muñoz & Núñez, 2011, p 30).

Una de las mayores dificultades para comprender el concepto de "política pública" (*policy)* suele relacionarse con el hecho de que en la práctica dicho término es confundido con los conceptos de "politics" y "polity".

> El concepto de *"policy"* es tradicionalmente traducido al español como política, lo que a su vez suele ser interpretado como "politics" (la actividad política como competencia por el poder) o "polity" (el ámbito del gobierno de las sociedades o la esfera política distinta de/en oposición a la sociedad civil). De esta manera, se confunde el arte de la puja por el poder ("politics") con lo que hoy se conoce como política pública, el arte de saber qué se hace con el poder una vez este es adquirido. (Ordoñez, 2013, p.27)

Nigrini y Flores (2009), Alzate (2011), Cardozo (2013), Parsons (2013), Cejudo y Michel (2016) y Velázquez (2016) definen a las políticas públicas como un conjunto de mecanismos y pautas que utiliza el Estado para resolver una problemática (política, educativa, cultural, económica, social, etc.) que afecta a una comunidad en específico.

Así mismo, Myriam (2013), afirma que las políticas públicas son respuestas que se diseñan y aplican con el fin de resolver una problemática relevante para sectores de la sociedad, y que no es eficaz resolver desde los organismos privados, por tanto, dichas políticas resultan de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se constituyen en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones asumidas por los gobiernos, que dan, en un lugar y periodo determinado, la respuesta al problema público vivido (p. 2)

Por lo anterior, se habla de política pública como un proceso político, administrativo y social: social, porque dicha política es una respuesta del Estado y/o los gobiernos a problemas y necesidades de la comunidad; político, porque en este ámbito se toman las decisiones y; administrativo, porque este sistema se encarga de la ejecución de la política para hallar posibles soluciones para el sistema social quien es el que recibe los frutos de la acción del Estado (Vargas, 2009, p. 12).

No obstante, para Velázquez (2009) una definición completa de política pública es aquella que tiene en cuenta todos sus elementos y no estaría definida bajo lo normativo sino desde un enfoque descriptivo, ya que con ello no se define lo que debería ser, sino, por el contrario, lo que reconocería todo sistema político como política pública, en sus palabras:

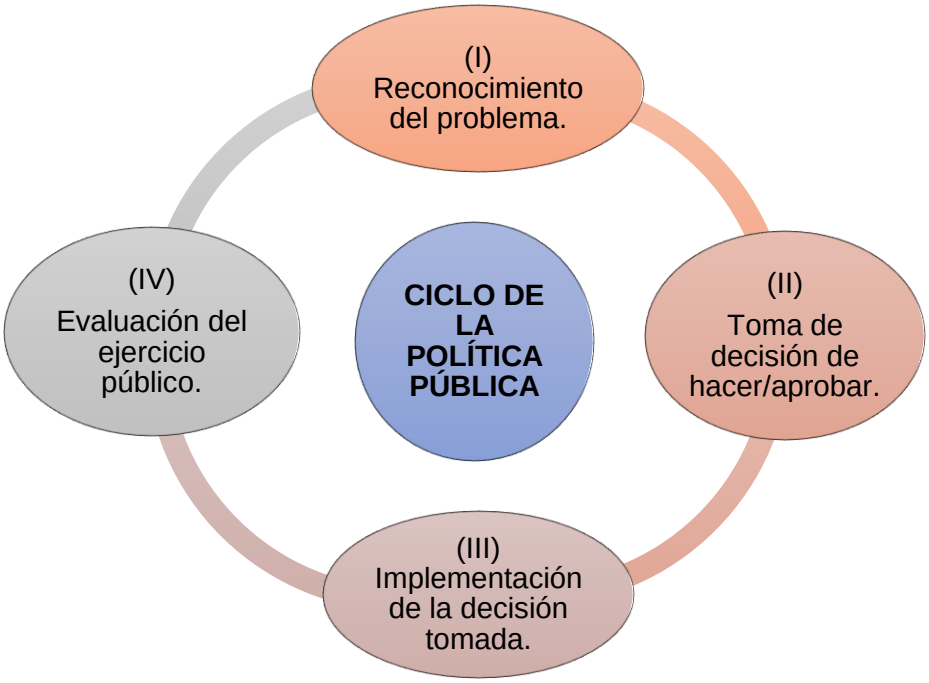
> Es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (p. 156)

Se podrían abordar un sin número de definiciones de política pública, e inclusive, todas válidas y complejas, pero este documento se rige a los planteamientos de Cuervo (2007) citado en Valencia Agudelo y Álvarez (2008) que define política pública como:

> Actuaciones de los gobiernos y de las otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen –en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas– caracterizadas porque constituyen flujos de decisión –o una decisión específica– orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención. (p 109)

Dentro de ese contexto, Cuervo logra sistematizar lo que se podría decir son los grandes momentos de un proceso de política pública, entre ellos se tiene: el problema, la decisión, la implementación y la evaluación (*Ver Figura 1),* la toma de decisiones se podría decir que es el momento donde se define el futuro de la acción gubernamental.

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración de los autores, adaptado de Cuervo (2007).

Antes de contextualizar la toma de decisiones, es importante abordar los otros tres momentos del proceso, y es así como Myriam (2013) establece como análisis ex – ante la formulación del problema, constituyéndose como un diagnóstico para la generación y análisis de las alternativas de solución; de tal manera de escoger o seleccionar la opción más adecuada (p. 3).

También reconoce el momento de implementación como la puesta en marcha y control del momento uno (I), y ello se hace a través de la toma de decisiones y acciones concretas que tienen como fin la incidencia en el problema público (Myriam, 2013, p. 3); sin embargo, la realidad suele ser distinta porque, a veces, la implementación de tal política no incide en la problemática, ya sea por problemas en el diseño, recursos insuficientes, inadecuada implementación, etc.

Álzate (2011) expresa que el Gobierno tiene que ser un actor con una participación activa en la implementación, ya que debe incluir la *policy* en su agenda pública, convirtiéndose ya sea en normas o leyes, y por tanto, para su eficacia se deben asignar recursos financieros y técnicos (p. 103).

Por otro lado, en el momento de evaluar las políticas públicas, se debe tener en cuenta cuatro criterios esenciales: efectividad, eficiencia, equidad y calidad (Vargas,

2009, p 4). Tal evaluación, es una función política para así tener un medio de justificación de las acciones que hará el Estado ante los ciudadanos; a su vez, sirve para la producción de información que se utilizaría para la orientación y valoración de las decisiones tomadas en el planteamiento, gestión y ejecución de estas.

Por su parte, Martínez (2009) y González (2012) citados por Henríquez (2013, p.231) definen la efectividad o la eficacia de una política pública como la capacidad de poder elegir los objetivos adecuados para poder obtener los resultados y/o efectos esperados, es decir, este criterio se centra en los resultados. Sin embargo, según Alzate (2011, p. 14), las decisiones que se emplean durante el proceso indirectamente afectan otras problemáticas y disminuye la efectividad porque no generan un bienestar social, por lo que las políticas deben ser combinaciones óptimas de decisiones no totalmente paralelas, porque si una sociedad se encuentra en diferentes problemáticas que afectan a un territorio y se combate solo a una sin tener en cuenta las demás, sin lugar a duda, no se alcanzaría la efectividad suficiente para llegar al bienestar común.

Por otro lado, Mokate (2001) y Henríquez (2013) concuerdan en que el término eficiencia trata de la implementación necesaria de factores para llegar a un fin con un menor costo posible, ya sea cuantitativo o cualitativo o ambos. Para complementar, Moreno (2009) establece que la eficiencia se relaciona con la orientación hacia el interés público, es decir, que los entes implicados en la política pública salgan favorecidos (p.6).

En cuanto al criterio de equidad, Sojo (2004) sostiene que hay situaciones en que las deficiencias políticas no son consecuencias de los decretos, leyes y proyectos establecidos, sino factores decisionales ajenos al proceso; las problemáticas en políticas públicas son el resultado de disputas ideológicas que dejan de lado el bienestar social y que van en detrimento del bien común (p.13).

Con relación a lo anterior, cabe resaltar que las políticas públicas y acciones del Estado se vieron modificadas hacia la igualdad de género para la década de los noventa, esto como resultado de las exigencias y el replanteamiento de las acciones democráticas por parte de las mujeres y la modernidad de toda la sociedad, sin lugar a duda, este fenómeno implica la creación de nuevas políticas en donde la igualdad de oportunidades en la sociedad sea una realidad.

De igual forma, Ferreiro y Silva (2010) afirman que calificar la calidad de las políticas públicas no es un proceso fácil y más cuando las políticas no tienen explícito las metas y objetivos por lo que se puede caer en el error de apreciarlas desde una perspectiva subjetiva (p. 10); por tal motivo, las políticas deben tener un camino

claro y conciso a la vista de la sociedad, el Estado debe tener un sistema lógico y preciso que permita la evaluación de calidad desde una posición imparcial.

De acuerdo con esto, la política pública vendría siendo una metodología en donde participan diferentes sectores que velan por los recursos del Estado, lo más común es que nace de acuerdos o desacuerdos entre sociedades y en la formulación y ejecución del proceso casi siempre existen disputas políticas (Cortés y Acevedo, 2004, p. 2).

Dado lo anterior, una de las falencias en la política pública es que en lo profundo de cada acción, se encuentra una ideología, y que, por lo general no siempre es explícita para el público por las diferencias sociales, en ocasiones se hace socialmente aceptables las desigualdades e inequidades a causa de intereses privados.

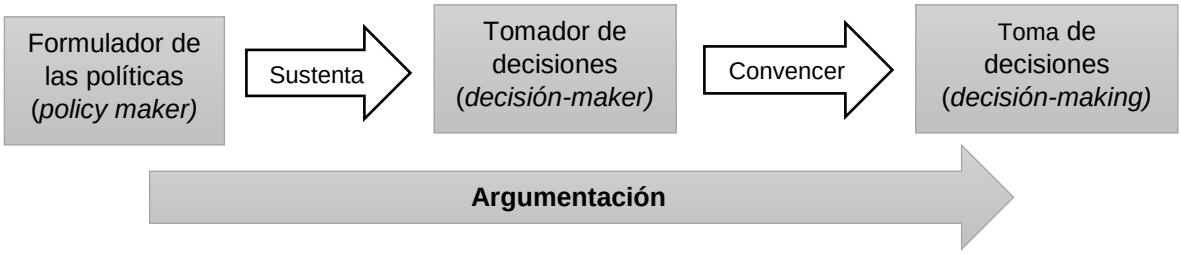
No obstante, para obtener los mínimos errores posibles en un proceso de *policy*, seis son las características claves para su buen funcionamiento: estabilidad; adaptabilidad; coherencia y coordinación; calidad de la implementación y de la efectiva aplicación; orientación hacia el interés público y; eficiencia.

En ese sentido, una de las fases posteriores a la definición, descripción y materialización de un problema público, es precisamente identificar los criterios de decisión o saber de qué forma el tomador de decisiones escoge una alternativa y desecha otras (Ordoñez, 2013). Es así como la toma de decisiones públicas es importante en el ciclo de análisis de las políticas, ya que es en ese momento que se establece finalmente el éxito de la intervención estatal sobre un problema público (Para mayor claridad, *Ver Tabla 1 – FASE III*).

1.2. Los actores en la toma de decisiones de Política Pública

La toma de decisiones hace parte del campo de Políticas Públicas, es decir no se puede concebir políticas públicas sin llevar a cabo procesos de tomas de decisiones ya que, determinar y decidir hace parte de la labor diaria de los gobiernos (González & Gómez, 2015). Dentro de este proceso, según Velázquez (2016), el tema argumentativo toma gran relevancia puesto que por medio de ella se crea el poder de convencimiento hacia los diferentes personajes que hacen parte de la esfera política y por ende, hacia la mesa de acuerdos en donde se toman las decisiones (p.167) (*Ver figura 2*).

Figura 2. La argumentación en el proceso de making *policy*.



Fuente: Tomado de Velázquez (2016, p. 167)

La importancia de la toma de decisiones está determinada no sólo por los montos de recursos que se comprometen, o los potenciales beneficiarios o no de la implementación de un proyecto, programa o política; sino, principalmente, por los actores que toman la decisión, los cuales según Dente y Subirats (2014) son los que actúan, y se pueden identificar según su tipología, roles, objetivos y/o recursos con que cuentan al momento de intervenir en la esfera pública.

Por tal razón, el término actor es designado a todo aquel que lleva a cabo una acción a través de su capacidad, la cual le es inherente como individuo. Para Cuervo, Jean-François y Soto (2016) “la noción de actor en las políticas públicas tiene dos dimensiones: la contribución del actor en el proceso político y el impacto o influencia de dicha contribución en el resultado de la política pública” (p. 47).

El estudio de los actores de *policy* constituye un factor central en el Análisis de Políticas Públicas (toma de decisiones), ya que ello implica reconocer los valores, las creencias y los modelos mentales que dan lugar a definiciones específicas del problema decisional y al perfilamiento de estrategias, métodos y tácticas que definen su marco de acción en el proceso de toma de decisiones sobre *policy* (Pérez, 2017).

Teniendo en cuenta el tipo de política, las competencias establecidas por el ordenamiento jurídico y la fase del ciclo de política pública, así será el grupo de actores que intervengan en el proceso de *policy making* (Velázquez, 2009, p.163). Por ejemplo, durante la formulación pueden intervenir los cuerpos colegiados de elección popular (congreso, concejos municipales, etc.); y durante la implementación intervienen las oficinas de la rama ejecutiva, los ministerios, secretarías, departamentos administrativos, etc. (*Ver tabla 1).*

Por otra parte, para Vahos (2017), los actores pueden ser tanto individuales como colectivos, públicos y privados, estatales y sociales, los cuales son partícipes de la dinámica de colaboración y conflicto que se da en el cambio político y en los cambios de política (p.4). De igual forma, los actores se pueden caracterizar por su actitud pasiva o activa durante el proceso de toma de decisiones y ello cuenta como acción e influencia sobre la elección de una política (Pérez, 2017, p.258).

Tabla 1. Las actividades y los actores del ciclo de *policy.*

FASES	ACTIVIDADES	ACTORES
I. Identificación e institucionalización de un problema	Valores, acontecimientos, intereses, demandas y agenda pública.	Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.
I. Formulación de soluciones o acciones	Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios.	Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.
II. Toma de decisión	Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación.	Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.
III. Implementación	Ejecución, gestión, efectos concretos.	Administración pública, ONG, empresa privada, etc.
IV. Evaluación	Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste.	Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

Fuente: Elaboración de los autores, adaptado de Roth (2008, p. 79)

Ahora bien, en este apartado, la definición de actores se sujeta a la dada por Dente y Subirats (2014), los cuales sostienen que la acción o decisión tomada por los actores dependerá de los objetivos perseguidos, el rol que desempeñan y los recursos que tengan a su alcance para influir en el proceso de políticas. Para estos autores, los actores están inmersos en un mundo de relaciones donde los objetivos que persiguen son influenciados, principalmente, por el contexto sociopolítico donde se desarrolla el proceso.

En consecuencia, se puede señalar dos tipos de objetivos: de contenido y de proceso (Dente & Subirats, 2014). Los objetivos ***de contenido*** hacen referencia a la búsqueda de la solución de la problemática, es decir, los actores que persiguen

estos objetivos están comprometidos con la causa y esperan tomar la mejor decisión teniendo en cuenta la situación; en cambio, los objetivos ***de procesos*** son sinónimo de protagonismo, los actores en esta posición esperan que las consecuencias de la política escogida se vean reflejadas en sus recursos, imagen y poder.

El juego de poder que se esconde en el ámbito político, tiene un génesis y son los objetivos de procesos que los actores de las políticas públicas en el proceso de toma de decisiones de manera voluntaria o involuntaria deciden tomar como su principal objetivo, sino fuese así, en la arena política, el ejercicio de decisión sería sólo la identificación de problemáticas y seleccionar la decisión adecuada para los afectados.

Es por esto que, los actores, los recursos que activan y el ámbito institucional en el que lo hacen, son tres factores fundamentales que explican los diversos resultados de las políticas públicas (Knoepfel, Larrue, Varone & Hinojosa, 2007, p 12); estos actores son sujetos racionales que tienen en cuenta las consecuencias de sus actos y decisiones, a su vez, tratan de promover sus ideas e intereses teniendo en cuenta, a veces, las reglas institucionales y las normas sociales.

Los actores para promover sus ideas, legitimar sus argumentos y perseguir sus objetivos, activan los recursos que tiene a su alcance, los cuales pueden ser desde potestad legal y política hasta recursos económicos y cognitivos. Dente y Subirats (2014), sostienen:

> Para que un actor pueda efectivamente influir sobre los resultados de un proceso de toma de decisiones, es necesario que sus acciones puedan generar, al menos potencialmente, efectos relevantes para los otros participantes en la decisión; esos efectos vendrán determinados por los recursos que disponga.

Es así como definen a los recursos, como la capacidad de los actores para influir e intervenir con eficacia en los procesos de política, donde estos recursos de acción consisten en la transferencia de un bien cualquiera que tenga valor para quien lo recibe. Para ello, distinguen cuatro tipos de recursos:

Tabla 2. Los recursos de los actores en el proceso de toma de decisiones

RECURSOS	CARACTERÍSTICAS
Recursos políticos	Capacidad para poner en movimiento consensos y/o generar aprobación de la población en su conjunto, o específicamente, de grupos sociales que hacen parte de las diversas políticas públicas.

RECURSOS	CARACTERÍSTICAS
Recursos económicos	Capacidad de movilizar el dinero, recursos financieros u otro tipo de riqueza.
Recursos legales	Capacidad legal y potestad para hacer normas, incluyendo posiciones de ventaja que lo jurídico y las autoridades legislativas y administrativas atribuyen.
Recursos cognitivos	Capacidad de movilizar conocimiento, ya sea datos, informaciones o una teoría modelo relevante para la decisión que se ha de tomar.

Fuente: Elaboración de los autores, adaptado de Dente y Subirats (2014)

A raíz de la racionalidad, los objetivos y los tipos de recursos, se pueden clasificar según Dante y Subirats (2014) cinco tipos de actores que intervienen en el proceso decisional:

Tabla 3. Tipos de actores en el proceso de toma de decisiones.

ACTOR	CARACTERÍSTICAS
Políticos	Basan su derecho de participar en *policy* en el hecho que son representantes de los ciudadanos, la cual fue obtenida por medio de una legitimidad electoral que los hacen gozar de consensos significativos para la toma de decisión.
Burocráticos	Basan su derecho de intervenir en *policy* en el hecho que poseen competencia formal y legitimidad legal (normas, leyes, decretos), por lo cual les compete una responsabilidad específica en el proceso de toma de decisión.
Intereses especiales	Basan su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones por el hecho de que las alternativas a elegir benefician sus intereses, por tanto, presentan objetivos de proceso.
Intereses generales	Sin estar dotados de legitimidad política o legal, basan su derecho a intervenir en el hecho de que representan sujetos que no pueden actuar en primera persona.
Expertos	Intervienen por el hecho de que poseen los conocimientos necesarios para tratar el problema público y por tanto formular alternativas de solución.

Fuente: Elaboración de los autores, adaptado de Dente y Subirats (2014)

Pérez (2017) llama a los actores de intereses especiales, de intereses generales y a los expertos como actores terciarios e informales, los cuales son “un conjunto de participantes que en su mayoría son privados y la política pública no les está directamente destinada o la estructura legal y burocrática no los involucra directamente” (p. 261). Por tanto, sólo actúan con la posibilidad de que los

resultados de la implementación de la *policy* tenga un impacto sobre ellos y sus intereses.

Por su parte, los actores expertos, son los que manejan el conocimiento técnico para la toma de decisión en un proceso de política pública, ya que cuentan con las herramientas intelectuales o los recursos cognitivos suficientes que le dan la legitimidad para intervenir en el proceso; sin embargo, a pesar de contar con la experticia, dichos actores terminan actuando condicionados por los grupos de intereses.

> Los intelectuales expertos condicionan en cierta medida la problematización de los asuntos de la política, pero son los grupos de interés en cualquiera de las dimensiones de la política, los que terminan influyendo en la problematización y la respuesta a determinados asuntos. Los expertos responden, finalmente, a los asuntos que los grupos de interés logran posicionar en la agenda pública. (Aguilar, 1993; citado por Pérez, 2017, p. 261).

Adicionalmente, se pueden encontrar otros dos tipos de actores, los cuales se pueden denominar: población objetivo y beneficiarios finales. Estas dos categorías se relacionan por el hecho que terminan siendo el centro de la política pública porque, en teoría, es el por qué y para qué se toma la decisión de intervenir en el problema público, sin embargo presentan un agravante y es que poco o nada intervienen en la toma de decisiones.

Tabla 4. Otros actores en el proceso de política pública.

ACTOR	CARACTERÍSTICAS
Población objetivo	Sujetos cuyo comportamiento, políticamente, es considerado como la causa directa del problema de política pública, por ende, en ellos se encuentra los factores explicativos del problema. Su derecho a intervenir suele ser difuso, ya que la inclusión de sujetos en esta categoría depende de la elaboración de la problemática y del nivel de consenso que logren los otros actores al momento de incorporar el asunto público a la agenda del gobierno.
Beneficiarios finales	Sujetos que basan su derecho a intervenir por el hecho que son los principales afectados por la problemática, por tanto, son los principales beneficiarios de la política pública. No obstante, cuando los demás actores persiguen objetivos de procesos, este grupo no son los únicos que reciben beneficios, ya que en muchos casos el proceso de *policy making* se ajusta para que los demás implicados en el proceso se beneficien.

Fuente: Elaboración de los autores, adaptado de Pérez (2017).

Por último, las funciones que cumplen los actores en el ámbito del problema decisional, y que implican limitaciones en los comportamientos y en la dinámica del proceso, pueden categorizarse según Dante y Subirats (2014) en siete roles:

Tabla 5. Los roles de los actores en el proceso de toma de decisiones.

ROLES	CARACTERÍSTICAS
Promotor	Sujeto que suscita el problema, es decir, afirma la necesidad de intervenir para modificar la modalidad de tratamiento de un problema colectivo, y/o que propone adoptar una solución específica.
Director	Actor que tiene la función de pilotar el proceso, de acuerdo con la propuesta inicial, hasta obtener resultados.
Opositor	Sujeto que procede y que compromete sus recursos para impedir la transformación de *policy*.
Aliado	Actor que tiene objetivos de contenido o de procesos compatibles con los del promotor y/o director y aporta sus recursos a la coalición innovadora desarrollando acciones, o simplemente declarando su apoyo.
Mediador	El tipo de gestor o director del proceso que persigue exclusivamente objetivos de proceso y que está particularmente interesado en favorecer un acuerdo entre los actores presentes.
Gatekeeper (Portero)	Sujeto que, aun no teniendo objetivos de contenido, a causa de los recursos que controla, es capaz de ejercitar un poder de veto, pudiendo bloquear el desarrollo del proceso decisional.
Filtro	Actor que entra en el proceso representando objetivos o intereses ajenos, y utilizando casi exclusivamente recursos del actor que representa.

Fuente: autores, adaptado de Dente y Subirats (2014)

En suma, el actor viene siendo el sujeto pensante, ese individuo activo dentro de la política pública, por tal razón, al caracterizar a un actor en el proceso decisional, ya sea según su tipo, recurso y rol, se puede encontrar su nivel de incidencia en la decisión que se toma en la política pública; en la presente investigación, se busca caracterizar los actores en la toma de decisiones en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías para el departamento del Magdalena, tomando como marco conceptual y enfoque teórico lo planteado anteriormente.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. Las regalías en Colombia.

El concepto de regalías en Colombia depende del enfoque en que se visualiza, generalmente es asociado por las personas como el beneficio económico que se gesta por la producción de *crudo* como es llamado el petróleo en estado líquido, o *gas natural* como se conoce al mismo en estado gaseoso, tal vez por ser los más atractivos para el mercado internacional ostentando los más altos niveles de exportación; sin embargo, existen otras actividades económicas en el país que también generan regalías, como es el caso de la explotación de carbón, níquel, hierro, cobre, oro, plata, platino, esmeraldas y piedras preciosas, sal, calizas, yesos, arcillas, gravas y otros minerales metálicos y no metálicos, los cuales generaron, según el Ministerio de Minas y Energías (2016), para el periodo 2012 – 2015 cerca de 6,8 mil millones de pesos.

El término de regalías está extremadamente enmarcado a un plano jurídico y político desde su origen prehistórico, como señala Ossa Bulnes citado en Polo Ribilliard (2005) cuando la Corona española obligaba a extraer metales preciosos buscando además recaudar impuestos por la realización de esta actividad, pero de forma general, las regalías son una contraprestación de carácter económico que recibe el gobierno nacional a razón del aprovechamiento de un bien innato o congénito no renovable durante la extinción del recurso en el tiempo. Estas constituyen una fuente importante de ingresos para financiar el desarrollo de los entes territoriales considerados individualmente, que deben administrarse obedeciendo criterios de transparencia, eficiencia, equidad, impacto, sostenibilidad y buen gobierno, buscando mejorar los resultados en el uso de los recursos (Departameto Nacional de Planeación [DNP], 2007; Auditoria General de la Repùblica, 2008; Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH], 2008).

Desde el punto de vista normativo, el artículo 360 de la Constitución Política de Colombia del 1991 establece que la actividad generadora de regalías es la explotación de recursos naturales no renovables, permitiendo que el Estado perciba recursos adicionales cuyo objetivo es el desarrollo económico de las regiones buscando mayor equidad social y disminución de los índices de pobreza, así como el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes a través de la formulación de proyectos acordes a los planes de desarrollo en los gobiernos de los municipios y/o departamentos, ayudando al cumplimiento de las funciones sociales del Estado (Bonet & Urrego, 2014; Sistema General de Regalías [SGR], 2012; Acto Legislativo 05, 2011).

Producto de diversas discusiones sobre la titularidad o dominio de las rentas extractivas, la norma señalaba que si bien el “Estado es propietario de los recursos generados por regalías debido a que este es dueño del subsuelo y de los recursos naturales no renovables” (Const., 1991, Art. 332), dichos recursos debían ser adjudicados principalmente a los entes territoriales productores y a aquellos por donde se transportaba el producto con el objetivo de cubrir las Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI y ayudar en el desarrollo económico, social y cultural de la región; lo anterior se estipula en la Ley 141 de 1994 donde se estableció, además, que el remanente de esa distribución se destinaba hacia el Fondo Nacional de Regalías – FNR cuyo fin era la promoción de la minería, medio ambiente y la ejecución de proyectos regionales definidos en sus planes de desarrollo. (Fondo Nacional de Regalías, 1994)

En consecuencia, la distribución del 80% de las regalías directas se concentraban en ocho departamentos: Casanare, Meta, Arauca, Guajira, Huila, Santander, Córdoba y Cesar; los cuales constituían tan solo el 17% de la población nacional, estableciendo así una marcada inequidad en el reparto de los recursos entre los gobiernos subnacionales, y además, limitando al Estado en su intento por realizar sus funciones sociales dentro de todo el país (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013).

Es preciso aclarar que, según Medellín *et al.* (2011), a pesar de recibir gran cantidad de recursos por regalías los departamentos beneficiados no presentaban mayores avances en los índices de necesidades básicas insatisfechas y desarrollo regional, siendo estos los objetivos por los cuales se les adjudicaba los dineros revelando una marcada incongruencia, así mismo, los proyectos presentados para financiarse con estos recursos causaban bajo impacto social y económico dentro de las regiones, adicionalmente carecían de una eficiente ejecución incrementando en gran medida los niveles de corrupción (pág. 5). Según Mendoza Diago (2010), ex fiscal general de la Nación, afirma que “el dinero que se han robado de las regalías supera el billón de pesos”, así mismo resaltó que “sólo en el departamento del Meta literalmente se han robado 230 mil millones de pesos”, revela además que para ese entonces se realizaban múltiples investigaciones por malos manejos a recursos de regalías en departamentos como Meta y Villavicencio, del mismo modo resalta la sanción realizada a un ex gobernador del Casanare por la misma causal.

De igual manera, en informes de los entes de control tan solo en la vigencia 2008 se tenían 111 hallazgos con presunta responsabilidad fiscal de tres ex gobernadores del departamento de Casanare por la suma de 68.793 millones de pesos pertenecientes a los presupuestos de regalías (El Espectador, 2009). Así mismo,

Barrios (2011) señala que, a pesar de la inversión de 7 mil millones de pesos destinados a obras de acueducto y alcantarillado en Becerril, Cesar se utilizaron productos de mala calidad, hubo incumplimiento en los tiempos pactados y presuntas evasiones legales referentes a la adjudicación directa de contratos.

Luego de varios escándalos, protestas y denuncias por parte de la sociedad civil, actores políticos, medios de comunicación, entidades de control y académicos, entorno a los malos manejos de los recursos provenientes de las regalías en Colombia y grandes casos de corrupción como el de Casanare y Becerril, como producto de la insuficiente regulación y la extrema autonomía de los entes territoriales sobre la administración de los recursos, el Gobierno nacional amparado en el artículo 332 de la Constitución Política de Colombia decide realizar una reforma a las mismas (regalías directas y FNR) a través del acto legislativo 005 (2011) "Por el cual… se modifica constitucionalmente los artículos 360 y 361…", creando así lo que hoy en día se conoce como el Sistema General de Regalías – SGR, el cual redistribuye las riquezas a todas las regiones del país beneficiando no sólo municipios o departamentos productores, sino también a territorios no productores que históricamente habían sido limitados en la participación de estos dineros y además tienen índices muy marcados de bajo desarrollo social.

La reforma legislativa estableció el funcionamiento del nuevo SGR, el cual quedó fraccionado por fondos cuyos propósitos son el cumplimiento en la destinación de los rubros definidos en los objetivos y fines del sistema, dentro de los cuales contempla el desarrollo y competitividad de las regiones, el ahorro para tiempos de inestabilidad económica y pasivos pensionales, la equidad social y cubrimiento de NBI, enmarcados en el buen gobierno. Teniendo en cuenta lo anterior, el SGR está compuesto en su totalidad de la siguiente manera:

Tabla 6. División del Sistema General de Regalías (SGR)

NOMBRE DEL FONDO	%	OBJETIVOS	OBSERVACIONES
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación *- FCTeI -*	10%	1. Financiar proyectos de investigación. 2. Aumentar la innovación, fortalecer la formación y producción científica. 3. Incrementar capacidad tecnológica y competitividad.	La distribución se realiza a nivel **departamental** teniendo en cuenta de forma proporcional la suma de los fondos de compensación regional y de desarrollo regional.

NOMBRE DEL FONDO	%	OBJETIVOS	OBSERVACIONES
Fondo de Ahorro y Estabilización – *FAE* -	30%	1. Mitigar el impacto en tiempos de recesión económica, así como de volatilidad en la divisa.	En periodos de desahorro, la distribución se realiza teniendo en cuenta la proporción en la que participan los entes territoriales en los demás fondos. Es administrado por el Banco de la República.
Fondo de Ahorro Pensional territorial – *FONPET* –	10%	1. Solventar la deuda de las entidades territoriales en las pensiones.	La distribución **departamental** atiende criterios de cantidad poblacional e índice de NBI, así como nivel de endeudamiento.
Fondo de Desarrollo Regional – *FDR* –	16%	1. Aumentar las capacidades productoras y de auto sostenimiento de cada entidad territorial, así como su nivel de progreso.	La distribución se realiza a nivel **departamental** teniendo en cuenta la masa poblacional respecto del total nacional (60%) y el nivel de pobreza (40%). Durante el periodo 2012-2015 se tiene en cuenta la transición en disminución de asignaciones directas.
Fondo de Compensación Regional – *FCR* –	24%	1. Disminuir los niveles de pobreza extrema.	La distribución se realiza a nivel **departamental** atendiendo criterios de pobreza extrema y niveles de desempleo reportados por el DANE.
Regalías Directas	10%	1. Compensar los territorios productores y aquellos por donde se transportan el producto.	La distribución depende de la producción de cada ente con respecto al total nacional.
Sistema de Monitoreo, seguimiento, control y evaluación - *SMSCE* -	0,7%	1. Verificar la forma como se están invirtiendo o utilizando los recursos.	Su asignación se hará en forma proporcional y prioritaria, se descuenta antes de la distribución de los demás fondos.
Fiscalización de la exploración y explotación	2%	1. Fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos, conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.	Su asignación se hará en forma proporcional y prioritaria, se descuenta antes de la distribución de los demás fondos.

NOMBRE DEL FONDO	%	OBJETIVOS	OBSERVACIONES
Funcionamiento del SGR	1,3%	1. Mejorar las secretarias técnicas de los OCAD y secretarias de planeación.	Su asignación se hará en forma proporcional y prioritaria, se descuenta antes de la distribución de los demás fondos.
Municipios Rio Grande de Magdalena y Canal del Dique	0,5%	1. Ejecutar proyectos de inversión que impacten sobre los municipios ribereños.	Su asignación se hará en forma proporcional y prioritaria, se descuenta antes de la distribución de los demás fondos.

Fuente: Elaboración de los autores, adaptado Ley 1530 del 2012

Buscando regular la organización y funcionamiento del SGR, el gobierno nacional presenta ante el Congreso de la Republica la Ley 1530 de 2012 logrando ser aprobada y convirtiéndose en el documento maestro que establece la forma como se debe administrar las riquezas provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables así como la participación de los usuarios sobre estos ingresos; dicha ley designa funciones específicas a entidades administrativas determinadas, las cuales cumplen con parte importante del proceso de generación, liquidación, recaudación y asignación de regalía, entre ellas están:

- El Departamento Nacional de Planeación que tiene a su cargo la secretaria técnica de la comisión rectora y la administración, coordinación y dirección de los recursos, de igual manera provee información al gobierno nacional sobre las mismas para la toma de decisiones
- El Ministerio de Minas y Energías, recauda y transfiere los dineros provenientes de los recursos naturales no renovables al Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien realiza el presupuesto del sistema para aprobación del Congreso de la República, además gira los dineros mensualmente a los distintos fondos para el financiamiento de los proyectos aprobados
- La Comisión Rectora es la encargada de definir la política general del SGR y, a su vez, realiza seguimiento a la ejecución de los dineros, ésta es integrada por todas las entidades ya mencionadas, más dos Gobernadores y dos Alcaldes.

A continuación, se presenta las normas más importantes que fueron expedidas durante el periodo de estudio 2012 – 2015, las cuales regulan los dineros provenientes de las regalías en cuanto a su recaudo, administración y asignación.

Tabla 7. Marco jurídico de regalías en Colombia 2012 – 2015.

Fuente	Descripción	Fecha
Constitución política de Colombia Art. 332	"...El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables…"	20 Julio 1991
Acto legislativo 005	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.	18 Julio 2011
Decreto 4923	Concede garantías de operación del SGR - Transitorio -	26 Diciembre 2011
Decreto 4950	Presupuesto del SGR para el año fiscal 2012	30 Diciembre 2011
Resolución 252 DNP	Metodologías para la formulación de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR	22 Febrero 2012
Decreto 431	Funciones transitorias al DNP para el funcionamiento del SGR	28 Febrero 2012
Ley 1530	Organización y funcionamiento del SGR	17 Mayo 2012
Decreto 1073	Reglamenta distribución de recursos del FCR – FONPET	22 Mayo 2012
Decreto 1074	Reglamenta distribución de recursos del FAEP	22 Mayo 2012
Decreto 1075	Reglamenta organización y funcionamiento de los OCAD y secretarias técnicas	22 Mayo 2012
Decreto 1076	Reglamenta la administración del FAE	22 Mayo 2012
Decreto 1077	Reglamenta parcialmente ley 1530 en materia presupuestal	22 Mayo 2012
Decreto 1949	Reglamenta parcialmente ley 1530 en materia presupuestal	19 Septiembre 2012
Ley 1606	Presupuesto SGR bienio 2013 - 2014	21 Diciembre 2012
Decreto 0414	Reglamenta el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR	12 Marzo 2013
Resolución 1450 DNP	Metodología para formulación y evaluación previa de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR	21 Mayo 2013
Decreto 1252	Disposiciones relacionadas con la participación de los delegados del gobierno nacional en los OCAD	14 Junio 2013
Decreto 1399	Cierre presupuestal año 2012 y ajustes al presupuesto SGR bienio 2013 - 2014	28 Junio 2013
Decreto 1849	Procedimiento para giros de recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera FAEP	29 Agosto 2013

Fuente	Descripción	Fecha
Resolución 2620	Metodologías de monitoreo aplicados por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, control y Evaluación del SGR	6 Septiembre 2013
Circular externa N.º 6 CCE	Contratación de actividades de ciencia, tecnología e innovación.	27 Septiembre 2013
Circular 065 DNP	Lineamientos para uso del sistema de información SUIF - SGR en proyectos de inversión presentados para ser financiados con recursos del FCTeI	6 Noviembre 2013
Circular 069 DNP	Herramienta informática de gestión y monitoreo a la ejecución de proyectos "GESPROY - SGR"	30 Diciembre 2013
Decreto 745	Ajuste al presupuesto del bienio 2013 - 2014 del SGR, traslada recursos del FDR a beneficiarios de asignaciones directas	11 Abril 2014
Decreto 817	Modifica parcialmente decretos 1949 de 2012 y 414 de 2013	28 Abril 2014
Ley 1744	Presupuesto SGR bienio 2015 - 2016	26 Diciembre 2014
Decreto 722	Cierre presupuestal vigencia 2013-2014 y ajustes al presupuesto SGR bienio 2015 – 2016	17 Abril 2015
Decreto 724	Ajuste al presupuesto del bienio 2015 - 2016 del SGR, traslada recursos del FDR a beneficiarios de asignaciones directas	17 Abril 2015
Decreto 1082	Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional	26 Mayo 2015
Ley 1753	Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018	9 Junio 2015
Decreto 1450	Aplaza apropiaciones del presupuesto SGR bienio 2015 – 2016	2 Julio 2015
Decreto 1490	Ajuste al presupuesto del bienio 2015 - 2016 del SGR, traslada recursos del FDR a beneficiarios de asignaciones directas	13 Julio 2015

Fuente: DNP - Elaboración de los autores.

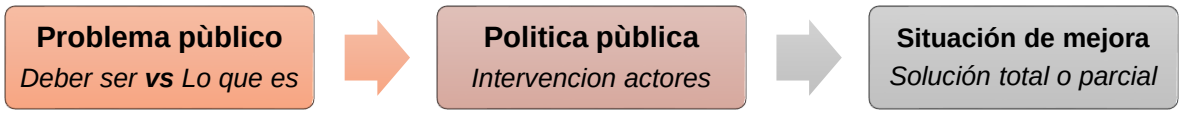
2.2. La toma de decisiones en el SGR y el FCTeI.

Una de las causas por las cuales se presenta un sistema de regalías ineficiente se da por la toma de decisiones, porque la alternativa que se escoge para invertir los recursos de regalías termina afectando a un número significativo de personas convirtiéndose así 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 Olavarría 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 ser una situación de insatisfacción o haya una adversidad que interrumpe la posibilidad de alcanzar un objetivo afectando 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 impulse la superación o mejora de determinada situación, independientemente que se subsane todo o parte del problema.

Figura 3. La toma de decisiones como problema público



Fuente: Elaboración de los autores, adaptado de Subirats (2014)

Ahora bien, los recursos provenientes de la extracción de recursos naturales no renovables es un problema de carácter social[1] que exige la intervención de los actores encargados de la política pública, porque es algo que nos afecta o beneficia a todos, el hecho 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 FNR y regalías directas, es un problema que afectaba negativamente a un grupo considerable de personas y regiones, por tanto exigía intervención del gobierno como en efecto se materializo a través de la reforma constitucional; así mismo, el descontento que existía en la gran mayoría de los territorios por no recibir estos recursos o por lo menos no lo suficiente pedía a gritos las acciones de los poderes en la política pública.

Sin embargo, la reforma sobre las regalías no demuestra que el problema se haya resuelto de forma definitiva puesto que lo más probable es que el mismo tomó otra dimensión, aunque las decisiones de los poderes públicos en crear el SGR mejoró

[1] No todo problema social es público, puesto para que lo sea debe ser identificado y agendado como tal por los actores que interviene 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.

en gran medida aspectos como igualdad constitucional y equidad en la distribución territorial de los recursos (Bonet & Urrego, 2014).

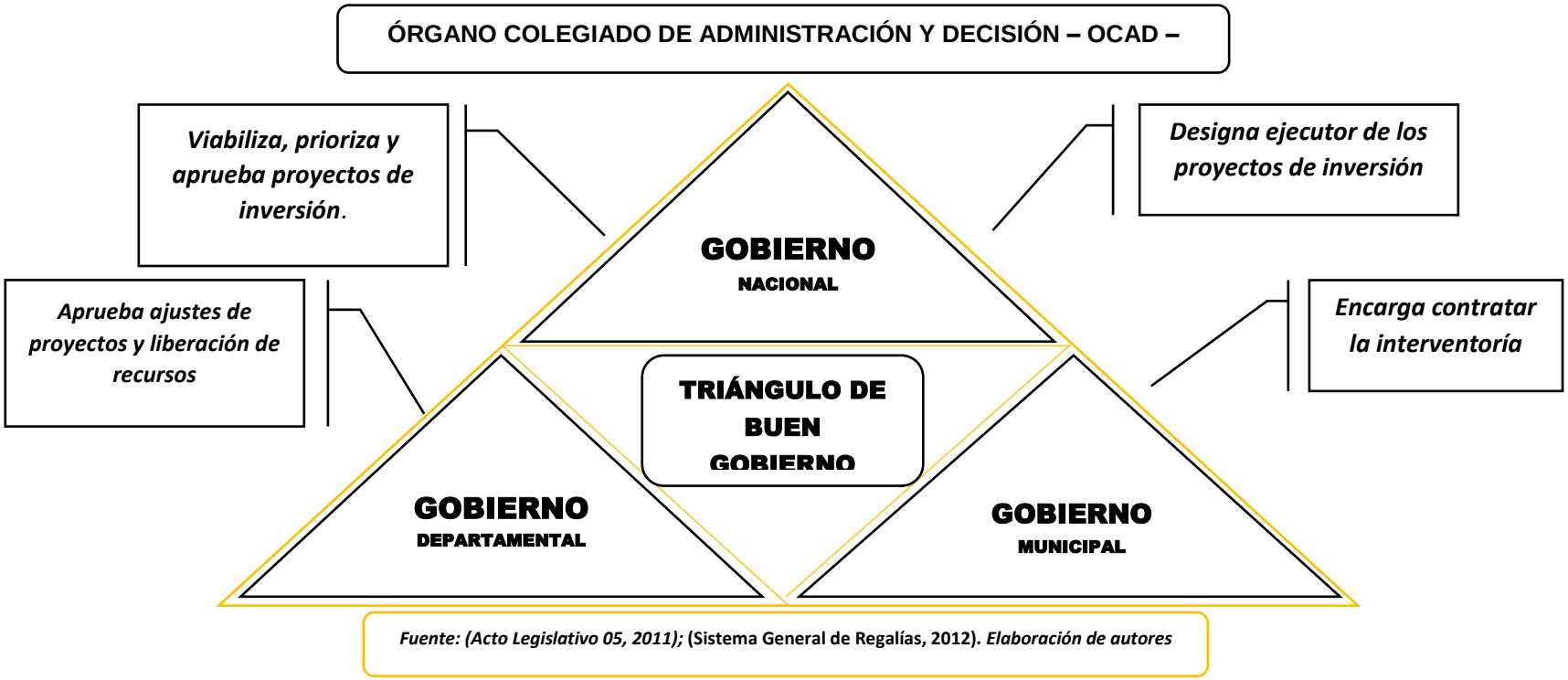
Teniendo en cuenta el anterior contexto, la toma de decisiones en el SGR se constituyen en un problema público porque su efecto compromete o afecta recursos públicos que además son operados por el Estado, es decir entidades de carácter público, las cuales a través de los OCAD tienen la potestad para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

La intervención de los actores en las políticas públicas busca mejorar la situación que genera un problema público pero no necesariamente esas acciones deben proveer una solución 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 los diferentes alternativas de proyectos a 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 Tello, 2014).

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

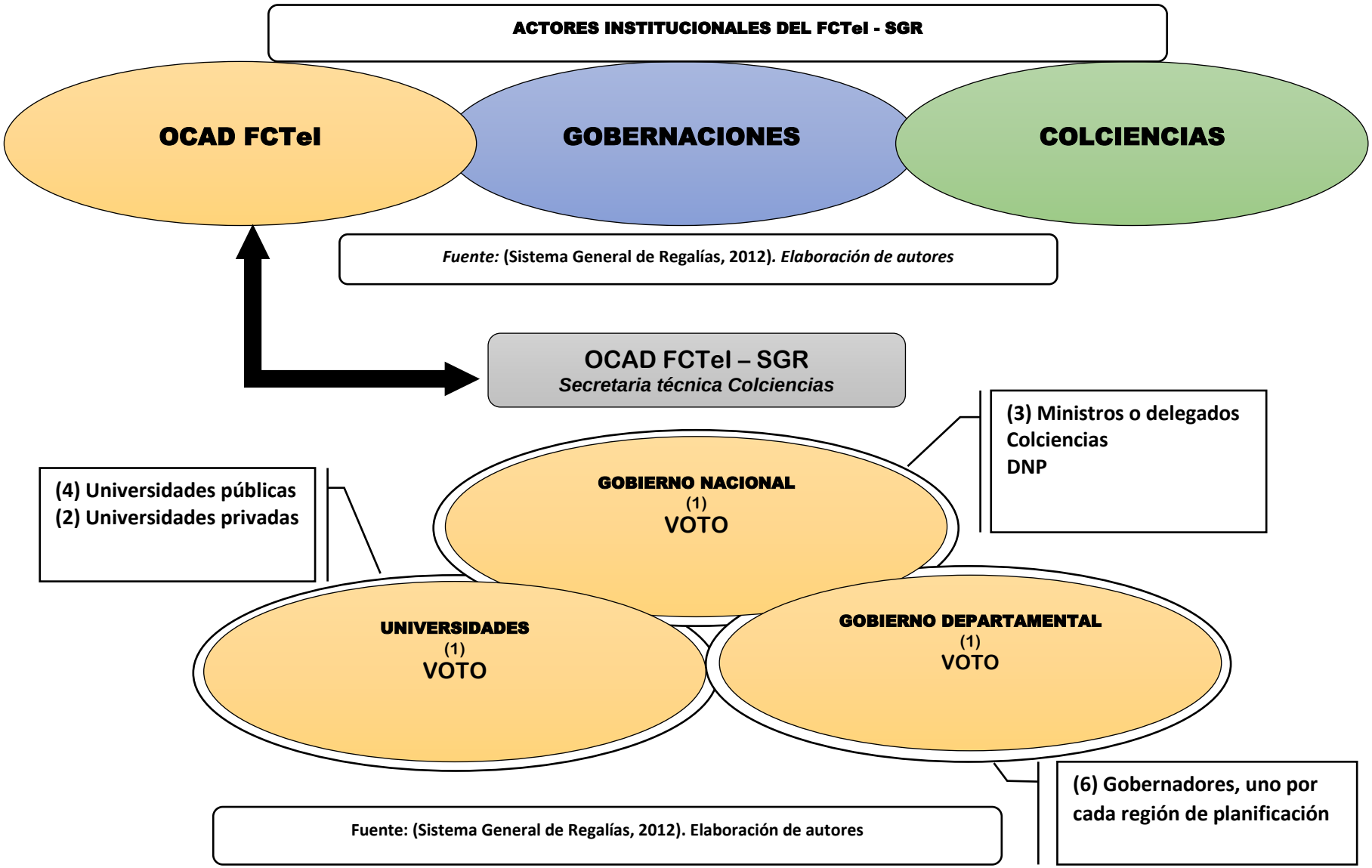
Por otra parte, la norma también crea órganos de control para la administración y toma de decisiones – OCAD – conformados por triángulos de buen gobierno, pero cuya estructura se transforma dependiendo del fondo e instancia gubernamental al que se quiera acceder, a quienes se les otorga gran trascendencia 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 los planes de desarrollo regionales, y la responsabilidad sobre la evaluación, priorización, viabilización y aprobación de los mismos recae únicamente sobre estos órganos (SGR, 2012). (Ver *Figura 4*)

Figura 4. Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD



Fuente: (Acto Legislativo 05, 2011); (Sistema General de Regalías, 2012). *Elaboración de autores*

Figura 5. El OCAD del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación



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, éste organismo además es encargado de ejercer la secretaria 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 (Acto Legislativo 05, 2011). (Ver *Figura 5)*

A continuación, se presenta un compilado de las normas más importantes que fueron expedidas durante el periodo de estudio 2012 – 2015, las cuales regulan los dineros provenientes de las regalías específicamente los que corresponden al FCTeI.

Tabla 8. Marco jurídico del FCTeI del SGR.

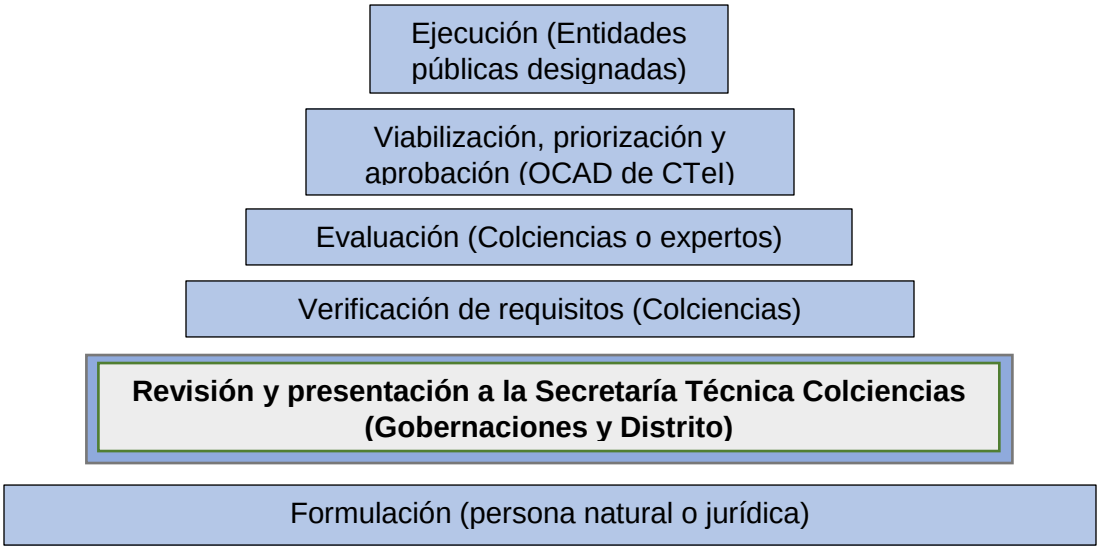
Fuente	Descripción	Fecha
Circular 057 DNP	Plazo para iniciar fase de ejecución de proyectos de inversión del SGR	19 Junio 2013
Acuerdo CR – 016	Política de inversión de recursos del FCTeI del SGR	17 Julio 2013
Circular 065 DNP	Lineamientos para el uso del SUIFP – SGR en proyectos de inversión del FCTeI	6 Noviembre 2013
Acuerdo 017	Se establecen requisitos de viabilización, aprobación y ejecución que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.	12 Diciembre 2013
Acuerdo CR – 021	Formatos para elaboración de acuerdos y actas por parte de los OCAD	11 Junio 2014
Acuerdo CR – 027	Se establecen criterios y requisitos para la formulación, presentación, verificación, viabilización, priorización, y aprobación de los programas y proyectos de inversión en CTeI a ser financiados con el SGR	30 Abril 2015
Acuerdo CR – 028	Modifica el acuerdo CR – 016	30 Abril 2015
Resolución 445	Se adoptan lineamientos generales de los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales – PAED – en CTeI	25 Junio 2015
Acuerdo CR – 032	Se implementa el Sistema de Evaluación por puntajes de los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del SGR	28 Julio 2015
Acuerdo CR – 033	Se establece alcances, requisitos, términos y condiciones para la rendición de cuentas de los OCAD	25 Agosto 2015

Fuente	Descripción	Fecha
Circular 018	Vigencias futuras de ejecución y recursos presentados por los órganos de carácter nacional SGR	01 Octubre 2015
Resolución 740	Manual Metodológico General para la Identificación, Preparación, Programación y evaluación de proyectos.	20 Octubre 2015
Circular 234 DNP,	Orientaciones del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR en el ciclo de los proyectos de inversión	4 Diciembre 2015

Fuente: DNP, elaboración de los autores.

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 secretaria de planeación departamental quien se encarga de verificar que la misma cumpla con los requisitos legales y presentarlo ante Colciencias como secretaria técnica del OCAD donde se realiza una nueva evaluación, o tratándose de comunidades étnicas de forma directa ante esta última. Una vez superado 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). *(Figura 6)*

Figura 6. El ciclo de un proyecto en el FCTeI e instancias de decisión.



Fuente: Elaboración de los autores, adaptado de DNP (2015).

El presente trabajo de investigación analiza el proceso por el cual pasa un proyecto dentro de la secretaria de planeación en el Departamento del Magdalena, a quienes corresponde evaluar y verificar si el mismo cumple con los requisitos exigidos en la normativa, dentro de los cuales debe atender criterios de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con los planes y políticas nacionales conforme lo estipula el Sistema General de Regalías.

Para la toma de decisiones 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 1286/2009 que busca el fortalecimiento del Sistema Nacional de CTI – SNCTI – se modifica la denominación a Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación – CODECYT – 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 Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación – CODECTI, el gobierno nacional expide el Decreto 584/2017 unificando su composición estructural, por tanto 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 tecnológicos y uno de las agencias públicas de fomento a la CTeI 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 Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación – SNCTI de Colciencias, teniendo en cuenta además los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales – PAED y Planes Estratégicos Departamentales en CTI – PEDCTI, los cuales tienen consignado la misión y la visión de referencia en CTeI del departamento.

3. ESTUDIO DE CASO: EL ENTE TERRITORIAL

3.1. Ordenanza 008 de 2012

El análisis documental muestra que para el periodo de estudio la Ley 1286 de 2009 permitía conformar estructuras organizativas entorno a la CTeI con una composición independiente y propia de cada gobierno territorial, es por ello, que en el Departamento del Magdalena se organizaron instancias de decisión en Ciencia, Tecnología e Innovación sustentadas normativamente en la Ordenanza 008 de 2012 que creó el Sistema Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación – SDCTI, única regulatoria sobre la materia y que determina los lineamientos para la promoción e integración de las actividades de este sector en el departamento.

En consecuencia de lo anterior, la norma crea el Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI) integrados por los siguientes actores:

- El Gobernador o su delegado
- El jefe de la Oficina Asesora de Planeación del departamento
- El Secretario de Hacienda del departamento
- El Secretario de Educación del departamento
- El Secretario de Desarrollo Económico del departamento
- El director seccional del SENA
- El director ejecutivo del Consejo Regional de Competitividad
- El director ejecutivo de la Cámara de comercio de Santa Marta
- Un representante de los gremios económicos del departamento
- El rector de la Universidad del Magdalena
- El rector de otra universidad pública o privada con funcionamiento en el departamento
- Un representante de los grupos de investigación acreditados y categorizados ante Colciencias

El objetivo era establecer un órgano consultivo que se encargara de asesorar al gobierno departamental en las políticas de CTeI, así como propiciar la cooperación e integración de los organismos o entidades que participen en estas actividades y buscar un mayor control sobre los programas y proyectos de este sector que se adelanten en el territorio (Ordenanza 008, 2012).

Con el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo País” promulgado con la ley 1753 del 2015 y posteriormente reafirmados en el decreto 293 de 2017, nacen los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales –PAED, al cual debe adherirse todo proyecto de inversión en CTeI del gobierno territorial, en

el caso específico del Magdalena se definió priorizar en los siguientes seis focos estratégicos: Agropecuario – agroindustrial, Ciencias del mar y recursos hidrobiológicos, Medio ambiente, Energías, Logística y Turismo (Colciencias, 2015a). Asimismo, se expide el Plan Estratégico Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación del Magdalena –PEDCTI (2013 – 2023) definiendo como líneas estratégicas la pesca y acuicultura y los cafés especiales de la Sierra Nevada de Santa Marta (Pineda & Scheel, 2013).

Con la expedición del Decreto 584 de 2017 por parte del Gobierno Nacional, se consolidan los CODECTI y reafirma su función, pero se modifica su estructura organizativa transformándose en un órgano consultivo más formal y con mayor participación de organismos y entidades especializadas en Ciencia, Tecnología e Innovación, fortaleciendo el principio de buen gobierno y buscando aumentar la trasparencia en las actividades de este sector en el país.

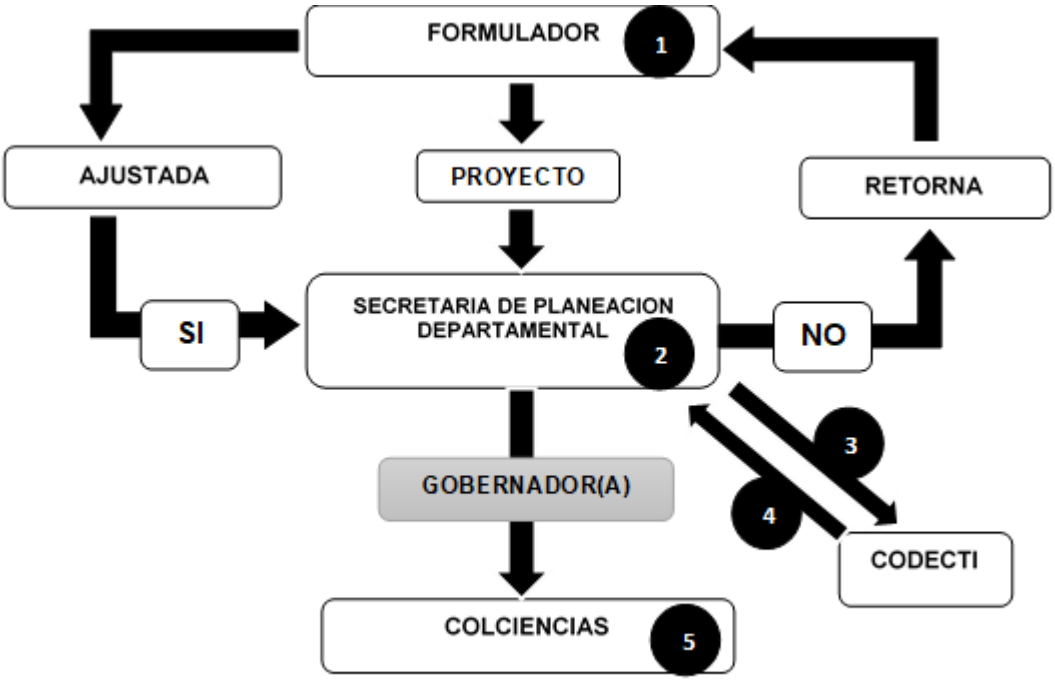
3.2. La toma de decisión en el Departamento del Magdalena

El ciclo que transita un proyecto de CTeI para su aprobación en el departamento del Magdalena durante el periodo 2012 – 2015 inicia con la formulación del mismo por parte de una persona natural o jurídica, pública o privada, y/o las comunidades étnicas ante las Secretarías 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 anteriormente descritos causará la devolución del proyecto dentro de los cinco días hábiles siguientes al formulador para su corrección y nueva presentación (DNP, 2012a; DNP, 2013)

Una vez rechazado el proyecto, el formulador tiene cinco días hábiles contados a partir de la devolución del mismo para ajustarlo y presentarlo a la Secretaría de Planeación Departamental nuevamente. Superado este proceso, el proyecto es presentado ante el CODECTI como 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 su remisión ante Colciencias como entidad encargada de la secretaria técnica del OCAD de FCTeI – SGR, acompañado de los estudios y soportes correspondientes (DNP, 2013). Sin embargo, como resultado de las entrevistas a actores institucionales de la Gobernación del Magdalena, en esta última instancia aparece 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 7*).

Figura 7. Revisión y presentación a la Secretaría Técnica Colciencias. Gobernación del Magdalena



Fuente: Elaboración de autores. Adaptado de DNP (2012a), DNP (2012b), DNP (2013) & trabajo de campo.

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 seis (6) proyectos por valor de $102.375 millones de pesos, es decir que asignó el 60,81% de estos dineros (Decreto 4950, 2011; Ley 1606, 2012; Ley 1744, 2014).

Tabla 9. Proyectos aprobados en el FCTeI – Departamento del Magdalena

NOMBRE DEL PROYECTO	FECHA DE APROBACIÓN	PLAZO EN MESES	VALOR FCTeI	EJEC. FISICO	EJEC. FINANCIERO
Aportes a la diversificación de las pesquerías artesanales del área marino y costera de	19/07/2013	36	1.000.000.000	**69%**	**65%**

NOMBRE DEL PROYECTO	FECHA DE APROBACIÓN	PLAZO EN MESES	VALOR FCTeI	EJEC. FISICO	EJEC. FINANCIERO
todo el departamento del Magdalena, Caribe Colombiano					
Investigación programa de acuicultura sostenible para el departamento del Magdalena Santa Marta, Magdalena, Caribe	19/07/2013	19	1.685.798.998	**93%**	**62%**
Investigación para la caracterización, zonificación, ordenamiento, restauración y manejo de ciénagas departamento del Magdalena, Caribe	23/08/2013	30	17.361.189.280	**69%**	**81%**
Fortalecimiento del departamento del magdalena en sus capacidades de investigación en ciencia, tecnología e innovación, Magdalena, Caribe	22/07/2015	68	29.011.044.798	**0%**	**61%**
Fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática en CT+I a través de la IEP apoyada en Tic en el Departamento del Magdalena	15/09/2015	-	49.817.886.232	**0%**	**0%**
Implementación programa para el fortalecimiento de capacidades en CTeI en ciencias del mar para la Región Caribe	18/11/2015	-	3.500.000.000	**0%**	**0%**

Fuente: DNP – Aplicativos Gesproy con corte a febrero de 2016.

Llama la atención que el proyecto para el fortalecimiento del Departamento en sus capacidades de investigación en CTeI 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 de investigación para caracterización, zonificación, ordenamiento, restauración, y manejo de ciénagas en el Magdalena 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 programa de acuicultura sostenible para el departamento muestra un avance físico del 93% y un desembolso monetario del 62%. Si bien es posible que la fuente de información carece de actualización al momento de la consulta, es notorio la deficiencia en la ejecución de los proyectos, también se evidencia una insuficiente gestión administrativa de los recursos y una presunta irregularidad en el presupuesto de los mismos.

Por otra 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, durante los cuatro años del periodo de estudio fueron presentados diez proyectos por la entidad territorial para ser financiados con recursos del FCTeI, dentro de los resultados obtenidos uno fue devuelto definitivamente y los otros nueve no culminaron el proceso.

No se entiende porqué si el Magdalena según Colciencias (2015b), contaba con 57 grupos de investigación clasificados en las categorías A1, A, B, C, D y 85 investigadores reconocidos por Colciencias 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 sólo un corto volumen de presentación de proyectos de inversión en CTeI sino, además, un escaso 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 sólo le fue aprobado seis de los dieciséis (6/16) proyectos presentados, es decir el 37,5% de los mismos siendo uno de los departamentos con menor índice de aprobación de proyectos (Botero, Hofman & Hernández, 2015, p.42; El Informador, 2017).

A continuación, se relaciona el banco de proyectos en CTeI presentados por las entidades del departamento, pero no aprobados.

Tabla 10. Proyectos presentados al FCTeI sin aprobación.

NOMBRE DEL PROYECTO	ESTADO	VALOR SGR SOLICITADO
Apoyo implementación de la ley general de archivos Fundación, Magdalena, Caribe	DESAPROBADO	262.856.000
Desarrollo apropiación social de conocimiento en CTeI para mejorar la productividad y competitividad en el departamento del Magdalena, Caribe	EN ACTUALIZACION	45.836.045.000

Implementación de un programa de bioprospeccion en el departamento del Magdalena para identificar y caracterizar materiales fitoquímicos con potencial uso en productos de salud y bienestar humano	EN ACTUALIZACION	18.695.239.098
Implementación de un programa de innovación social para el fortalecimiento del desarrollo humano en el departamento del Magdalena, Caribe	EN ACTUALIZACION	53.523.518.000
Implementación de un programa integral para el abordaje de las ETVS en los municipios de San Zenón, San Sebastián y Guamal Magdalena, Caribe	EN ACTUALIZACION	1.500.000.000
Investigación de peces promisorios de interés comercial con tecnologías productivas sostenibles en el departamento de Magdalena	EN ACTUALIZACION	24.999.476.659
Capacitación e innovación social a través de la apropiación del conocimiento en energías renovables todo el departamento Magdalena, Caribe	FORMULADO PARA REGISTRAR	19.851.018.097
Implementación e innovación en los servicios de salud a través de una red hospitalaria inteligente todo el departamento, Magdalena, Caribe	FORMULADO PARA REGISTRAR	35.812.562.388
Recuperación de los humedales y de las ciénagas del departamento del Magdalena ciénaga, Magdalena, Caribe	FORMULADO PARA REGISTRAR	4.412.000.000
Sistematización procesos y procedimientos administrativos y financieros todo el departamento, Magdalena, caribe	FORMULADO PARA REGISTRAR	724.557.400
TOTAL		**205.617.272.642**

Fuente: DNP – aplicativo mapa regalías.

3.3. Caracterización de los actores

Teniendo en cuenta la teoría planteada por Dente y Subirats (2014) descrita en el capítulo II en la cual los actores se clasifican por tipos, roles y recursos, así como el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas como trabajo de campo indicado en la metodología, se demostró que en el departamento del Magdalena el proceso decisional en la aprobación de un proyecto a financiarse con recursos del FCTeI del SGR pero específicamente en la primera instancia de decisión que incluye las relaciones del formulador, Secretaría de Planeación de la Gobernación del Magdalena y el CODECTI antes de ser remitido a Colciencias como Secretaría Técnica del OCAD del FCTeI, intervienen los siguientes actores:

- **TIPO:** Dentro de los cinco tipos que menciona la teoría, se encuentra principalmente el actor político con una destacada participación del 26,19% y cuya definición obedece a los actores que intervienen en el proceso decisional bajo el argumento de su representatividad sobre un grupo significativo. Asimismo, existen actores burocráticos con un índice de participación del 21,43%, quienes intervienen como los responsables legítimos en un proceso de toma de decisiones por su competencia legal; del mismo modo, se encontraron actores con intereses especiales 21,43%, expertos 21,43% e intereses generales 9,52% (Anexo 2-A).

- **ROL:** Dentro de esta categoría se destaca la participación de actores cuya función está definida como un filtro con una puntuación de apariciones del 26,19%, y es aquel sujeto que representa intereses ajenos, también encontramos al promotor en un 19,05% quien es un emprendedor de soluciones a problemas públicos. Adicionalmente, se evidencia la intervención en un 19,05% de directores, 14,29% para mediadores, 14,29% para aliado y 7,14% para porteros; cabe resaltar que, según la caracterización realizada a través de las entrevistas, no se encuentra el rol de opositor dentro del proceso decisional en el departamento del Magdalena (Anexo 2-B).

- **RECURSO:** Se encontró actores con recursos del orden económico con una participación del 35,71% quienes cuentan con capacidades para influir sobre las decisiones obedeciendo a la movilización de dineros, también están los de recurso cognitivo siendo puntuados en un 28,57% y son quienes tienen la disponibilidad de la información. Así mismo está el actor con recurso político con 28,57% de votaciones y es el que cuenta con la posibilidad de movilizar consensos y con 7,14% para el recurso legal quien tiene la potestad para definir ventajas normativas (Anexo 2-C).

3.4. Análisis de campo

El trabajo de campo demostró que existe una percepción negativa y poco confiable de los actores que intervinieron en el proceso de selección y aprobación de proyectos con financiación del FCTeI del SGR para el periodo 2012-2015, debido a que según la mayoría de los actores (políticos, externos e institucionales) que hicieron parte del ejercicio académico, el proceso para la toma de decisiones dentro del departamento del Magdalena:

> *"es centralizada y burocrática, 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 CTeI y apunten a diferentes ejes estratégicos, sino que presuntamente grandes porcentajes de esos proyectos son para la causa de campañas políticas"*.

Asimismo, los actores externos representados por expertos, expresan que *"(…) (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 CTeI en el departamento del Magdalena es la Gobernación cuya función se encuentra a discreción del gobernador(a) y/o sus funcionarios designados, como se reafirma a continuación,

> *"(…) 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 querencias de una sola persona".*

En contraste, un actor institucional declara que *"La decisión es consensuada, los actores que participan en la decisión, ahorita con el CODECTI te mencioné unos 6 pero en total son unos 13 o 14 (…) que se reúne cuando ya tenemos varios proyectos acumulados 3,4,5,6",* es decir, que según no es una decisión burocrática porque si bien al final se deja a discreción de la Gobernación, el proceso por el cual pasa un proyecto de inversión en CTeI en el Departamento contempla la participación de diversos sectores. De igual forma, el actor político señala que, *"la sociedad civil tiene su participación en los diferentes órganos o comités consultivos, pero la decisión final debe ser de la Gobernación"*

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

> *"Cuando 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 dificultoso, pero en ese momento fue rápido casi como que necesitaban que nosotros presentáramos ese proyecto porque no tenían y había recursos acumulados".*

Los actores expertos además señalan 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".*

Cuando se les interrogó sobre la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, los actores académicos están de acuerdo en señalar que,

> *"no existe, 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 expresa que, *"para ser aprobado un proyecto tengo entendido que debe haber varios actores de interés, pero para ser evaluado primero debe pasar a la Gobernación, debería ser remitido directamente al CODECTI. Si la Gobernación no quiere enviarlo lo restringe".*

Por otro lado, los actores institucionales, es decir, quienes están dentro de la toma las decisiones, mencionan que la sociedad en general está representada en el CODECTI:

> *"yo creo que está expuesta en 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 Gobernadora finalmente es quien toma la decisión de presentar, ya eso si es a discreción de ella obviamente asesorada por la Oficina Asesora de Planeación quien finalmente es la que recoge todo el querer ciudadano"

Sin embargo, 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, estos actores sugieren que *"(…) 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 expresan *"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"*.

De la misma manera establecieron que en el proceso decisional,

> *"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 política en el proceso decisional, un actor externo 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 está definido el SGR:

> *"la forma como está definido el sistema también influye porque un Gobernador no le va a meter 22 mil millones de pesos al cultivo de mosquito porque eso no le representa nada políticamente, ahí hay como 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 tiene que tener algún impacto popular, por ejemplo, el proyecto de cambio climático se priorizó frente a uno sobre una especie nueva de molusco que se estaba desarrollando en Taganga puesto que eso tiene un impacto a corto plazo nulo políticamente hablando, pero el de cambio climático 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 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 expresó desde su experiencia lo siguiente,

> *"(…) en el proyecto de nosotros compramos unos equipos especializados, (…) que costó cerca de $200.000.000 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 que,

> *"Ser juez y parte es tener la centralidad del poder y se obtiene discrecionalidad política 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 trasparencia. (...) 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 realmente son las gobernaciones quienes se acreditan el derecho a ejecutar los proyectos, contrario a la recomendación de los actores académicos donde indican que debe ser los formuladores quienes ejecuten los proyectos de inversión en CTeI aludiendo a su capacidad científica y tecnológica indispensable para la correcta realización.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones.

El Sistema General de Regalías, a pesar de ser una gran iniciativa para la descentralización y a su vez para disminuir la corrupción con estos recursos, no ha sido la gran solución para dicho flagelo. Específicamente, en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación existe controversia por los proyectos que se financian con estos recursos ya que en su mayoría no son coherentes con los lineamientos de los planes de desarrollo (nacional, departamental, distrital), además otras limitantes son la carencia de estructuración e información clara y pertinente en la formulación de los mismos por parte de los entes territoriales y la poca capacidad que poseen las regiones para proponer un proyecto con el lleno de los requisitos.

Al momento de revisar la normativa del fondo, se observa que existen diferentes instancias por las que debe pasar un proyecto de CTeI para ser aprobado y viabilizado con recursos de regalías, en el caso del Magdalena para el periodo 2012 – 2015, un proyecto antes de llegar al OCAD de CTeI debía primero ser revisado por el CODECTI, donde dicho órgano era escogido por la gobernación, en palabras de una funcionaria del departamento del Magdalena, el proceso de los proyectos para ese entonces “era más folclórico, más de acá de nosotros”, evidenciando la deficiente o nula gestión pública.

En concordancia, como resultado de la caracterización de los actores que toman la decisión en esta primera instancia departamental, la relación que más tuvo pronunciamiento fue la del actor de tipo político que cumple un papel de filtro y que para llevar a cabo su acción utiliza recursos económicos; sin embargo el tipo de actor burocrático se relaciona con el político porque los actores entrevistados categorizaban al Gobernador en estos dos tipos, es decir, que un mismo actor tiene doble tipología dentro de la toma de decisiones. Ello se debe a que a pesar que el gobernador está legalmente dentro de la conformación del CODECTI, también utiliza sus funciones políticas para incidir en la decisión final.

Por tanto se establece que el gobernador es el que finalmente decide puesto que dichas características se relacionan a él y en la decisión tomada existía y puede aún existir una injerencia política y no técnica que tiene incidencia negativa para la viabilización de los proyectos en el OCAD de CTeI. Reafirmado esto en el análisis que hace la Universidad Nacional de Colombia (2013), y a su vez en lo expresado en el informe de la Contraloría General de la República (2016).

De igual forma, en el proceso decisional existe discrecionalidad política que ha hecho entorpecer el proceso, por tal razón, el actor burocrático que está al frente de la administración pública decide más libremente sobre qué proyectos se presentan ante Colciencias y termina siendo además el ejecutor de los proyectos, deteriorando así la confiabilidad del SGR y por ende disminuyendo la oferta en la formulación de propuestas por parte de actores expertos, académicos, investigadores, gremios, etc.

4.2. Recomendaciones

Dentro del SGR hace falta tomar la decisión de la simplicidad en las leyes y trámites que permitan el incremento en la presentación de proyectos a financiarse con los recursos de regalías de los diferentes fondos con los cuales se ayude al cumplimiento de los fines para los que fueron creados, sobre todo la capacidad territorial.

El proyecto de ley que busca regular los programas financiados con recursos del fondo de CTeI del SGR a través de convocatorias públicas y competitivas, es una buena iniciativa para disminuir la politización de los proyectos, además, con ello, se garantiza que mayores grupos de investigación e innovación puedan confiar en el fondo y presenten dichas propuestas para ser financiadas.

En el caso del Magdalena, el proceso por el cual debería pasar el proyecto sería que las propuestas se radicaran en la Oficina Asesora de Planeación de la Gobernación. Luego serían evaluadas por expertos en el CODECTI y este debería ser el que tome la decisión de aprobación para remitirlo después a Colciencias como Secretaría técnica del OCAD de CTeI.

Esta decisión debe ser abierta y consensuada, donde no sea el gobernador de turno quien tome la decisión final porque quienes tienen la capacidad técnica y científica para viabilizar el proyecto es el CODECTI (Apéndice A). En relación, el decreto 584/2017 es un buen camino en cuanto a la reglamentación y organización de estos órganos, pero aún falta autonomía, voz y voto de estas figuras en la toma de decisiones de los proyectos del fondo de CTeI financiados con recursos del SGR.

Además, al ser recursos públicos deben manejarse con transparencia. Esto conlleva a que se deben mejorar los procesos administrativos en el departamento, abrir la participación a la sociedad civil y grupos de interés en todas las instancias por la que pasa un proyecto de CTeI, y finalmente en lo académico se debe seguir investigando sobre la toma de decisiones en el SGR incluyendo los demás fondos para dar a conocer las falencias y se siga mejorando el sistema.

5. BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH]. (2008). *Las regalías en el sector de los hidrocarburos.* Bogotá.

Alzate, S. A. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. In *Revista Fórum* (Vol. 1, No. 1, pp. 95-111). Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Departamento de Ciencia Política. Recuperado de http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3989279.pdf

Asamblea Nacional Constituyente. (20 de Julio de 1991). Constitución política de Colombia. *Constitución política de Colombia*, 189. Bogotá, Cundinamarca, Colombia. Recuperado el 14 de Enero de 2018, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr012.html#360

Auditoría General de la República. (2008). El control fiscal de las regalías en Colombia. *SINDÈRESIS*, 11-32.

Barón Tello, L. (2014). Impacto socio económico del Sistema General de Regalías en Colombia en el bienio 2012 - 2013. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá. Recuperado el 5 de Abril de 2018

Barrios, M. (26 de Junio de 2011). El Heraldo. Recuperado el 2 de Abril de 2018, de El Heraldo: https://www.elheraldo.co/region/construyen-acueducto-con-materiales-de-mala-calidad-27063

Bonet, J., & Urrego, J. (2014). El Sistema general de Regalías: ¿Mejoró, empeoró o quedó igual? El Sistema general de Regalías: ¿Mejoró, empeoró o quedó igual? Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

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, pp. 27-66. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n17.03

Cardozo Brum, M. (2013). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y cultura*, (40), 123-149. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200007

Cejudo, Guillermo M., & Michel, Cynthia L. (2016). *Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. Gestión y Política Pública, vol. XXV, núm. 1, enero-junio, pp. 3-31. Centro de Investigación y Docencia

Económicas, A.C. Distrito Federal, México. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13343543001

Colciencias (2015a). Plan y Acuerdo Estratégico Departamental en CTeI Magdalena. Recuperado de: http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/paed-magdalena.pdf

Colciencias. (2015b). *Publicación de resultados finales de la Convocatoria 693 de 2014*. Convocatoria Nacional para el Reconocimiento y Medición de Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación para el Reconocimiento de Investigadores del SNCTeI – 2014. Bogotá, Colombia.

Colciencias. (4 de Abril de 2017). Decreto 584. Por el cual se reglamentan los consejos departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación - CODECTI -. Bogotá, Colombia.

_____. (21 de Marzo de 2018). *Gestión territorial – FCTeI del SGR.* Obtenido de Colciencias: http://www.colciencias.gov.co/portafolio/gestion-territorial/fondo-fctei-sgr/institucionalidad

Congreso de la República. (28 de Junio de 1994). Fondo Nacional de Regalías. 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. Recuperado el 2 de Abril de 2018, de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9153

_____. (18 de Julio de 2011). Acto Legislativo 05. *Por el cual se constituye el sistema general de regalias, se modifican los articulos 360 y 361 de la constituciòn polìtica y se dictan otras disposiciones sobre el règimen de regalìas y compensaciones.* Tumaco, Nariño, Colombia.

_____. (17 de Mayo de 2012). Ley 1530. *Por la cual se regula la organización y funcionamiento del sistema general de regalías*, 7. Bogotá, Colombia.

_____. (21 de Diciembre de 2012). 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

Contraloría General de la Repùblica. (2014). *Situación de las Finanzas del Estado Colombiano 2013.* Rendicion de cuentas, Bogotà. Recuperado el 21 de 02 de 2018.

Contraloría General de la República (2016) Evaluación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – SGR, 2012-2015. Bogotá, Colombia.

Cortés, M. C. H., & Acevedo, R. I. (2004). Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. *Nómadas*, (20), 76-85. Recuperado de http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4015105.pdf

Cuervo, J. I.; Jean-François, Jolly & Soto, D. U. (2016). Diccionario de Políticas Públicas. Segunda Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Davalo, Juvenal E. (s.f). La efectividad de las políticas públicas a través de la medición de la gestión pública. Monografías. Recuperado de http://www.monografias.com/trabajos55/efectividad-politicas-publicas/efectividad-politicas-publicas.shtml

Decreto 4950 (30 de Diciembre de 2011). *Por la cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012.* Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia

Dente, B., & Subirats Humet, J. (2014). *Decisiones públicas-Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (Noviembre de 2007). Las regalías en Colombia. Actualización de la cartilla: "Las regalías en Colombia". Bogotá, D.C., Cundinamarca, Colombia.

DNP (2012a). Respuesta a consulta con radicado No. 20126000029152 del 18 de julio de 2012. Carta para Carlos Alberto Osorio Rodas. Bogotá, Colombia

DNP (2012b). Respuesta a consulta sobre proceso de convocatoria para conformar comites consultivos, radicado con No.20126000043592. Carta para Julio Alejandro Martinez Sierra. Bogotá, Colombia.

DNP (2013). Consulta Revisión y Verificación Proyectos financiados con dineros del Sistema Genral de Regalías. Carta para Henry Alberto Maje Gaviria. Bogotá, Colombia.

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.

El Espectador. (31 de julio de 2009). El Espectador. Recuperado el 2 de Abril de 2018, de El Espectador: https://www.elespectador.com/economia/articulo153793-irregularidades-113888-millones-casanare-revela-contraloria

El Informador. (23 de enero de 2017). Magdalena rezagada en proyectos de ciencia y tecnología. Noticia de Periódico. Santa Marta, Magdalena. Recuperado el 4 de Junio del 2018, de El Informador http://www.elinformador.com.co/index.php/general/187-tecnologia/142980-magdalena-rezagada-en-proyectos-de-ciencia-y-tecnologia

Ferreiro, A., & Silva, F. (2010). Evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas: hacia una agencia independiente. *Serie Informe económico*. Recuperado de http://lyd.org/lyd/biblioteca/pdf/e000203-1.pdf

González C., Carlos Hernán; & Gómez C., Carlos Wladimir (2015). El proceso de toma de decisiones en políticas públicas. PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e Intervención Social, [S.l.], n. 12, p. 75-104. ISSN 2389-993X. Recuperado de http://manzanadiscordia.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/956/1075

González, G E. (2012). ¿Cuáles son los factores que delinean un modelo de eficacia universitaria? Recuperado en 2012: de http://eficienciaeducativa.blogspot.com/ Citado por Henríquez Algarín, H. D. J. (2013). Políticas públicas en educación y desarrollo en la región Caribe. *Revista de Economía del Caribe*, (12). Recuperado de http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/5899/3523

Gossaìn, J. (2 de Agosto de 2012). Las regalías, un 'tumbe' de fábula. El Tiempo.

Guzmán, V. (1998). La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. *Género en el estado, estado de género*. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21666/1/29_la_equidad_de_genero_y_politicas_publicas.pdf

Henríquez Algarín, H. D. J. (2013). Políticas públicas en educación y desarrollo en la región Caribe. *Revista de Economía del Caribe*, (12). Recuperado de http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/5899/3523

Huaylupo Alcázar, J. A. (1999). Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado. *Revistas de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, *7*(2), 72-84. Recuperado de http://www.jstor.org.ezproxy.unal.edu.co/stable/pdf/3541191.pdf

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Dieck, M. H. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores,

sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política (3).* Recuperado de http://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521

Ley 1744 (26 de Diciembre de 2014). *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. Imprenta Nacional de Colombia. Año CL No. 49.376, Edición de 2048 páginas. Bogotá, Colombia. ISNN 0122-2112

Martínez, O. (2009). Conceptos de eficiencia y eficacia. Eficiencia administrativa, Recuperado en 2012: http://saludyeficiencia.blogspot.com/2009/12/conceptos-de-eficiencia-y-eficacia.html Citado por Henríquez Algarín, H. D. J. (2013). Políticas públicas en educación y desarrollo en la región Caribe. *Revista de Economía del Caribe*, (12). Recuperado de http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/5899/3523

Medellín, M., Andrea, V., Mejía, A., & Ríos, F. (28 de Marzo de 2011). Reforma a las Regalías: ¿Hacia una menor disparidad regional? Reforma a las Regalías: ¿Hacia una menor disparidad regional?, 795. Colombia. Recuperado el 2 de Abril de 2018, de http://www.asobancaria.com/semanseconomicas/Sem_795.pdf

Mendoza Diago, G. (19 de Agosto de 2010). El Tiempo. (E. Tiempo, Ed.) Recuperado el 2 de Abril de 2018, de 'Dinero que se han robado de las regalías supera el billón de pesos': Fiscal (e): http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7871488

Ministerio de Hacienda y Crèdito Pùblico. (Julio de 2013). Colombia: Reforma al Sistema General de Regalìas. Colombia: Reforma al Sistema General de Regalìas. Bogotà, Cundinamarca, Colombia. Obtenido de http://regaliasbogota.sdp.gov.co:8080/regalias/sites/default/files/biblioteca/ReformaSGR_MHCP.pdf

Ministerio de minas y Energía. (2016). Boletín estadístico de Minas y Energía 2012 - 2016. Bogotá: Nuevas Ediciones S.A.

Mokate, K. M. (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad:¿ qué queremos decir?. Inter-American Development Bank. Recuperado de https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1193/Eficacia,%20eficiencia,%20equidad%20y%20sostenibilidad%20%C2%BFqu%C3%A9%20queremos%20decir%3F%20(I-24).pdf?sequence=1

Moreno, M. (2009). Factores claves de la efectividad de las políticas. Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas ILPES-

AECID. Santa Cruz, Bolivia, 4-15. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/35927/C15_Factores_claveP P.ppt.

Muñoz Rojas, H. A., & Núñez Valero, J. G. (2011). Caracterización de las políticas públicas educativas relacionadas con tecnologías de la información y la comunicación, TLC, en Colombia. Recuperado de http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/1465/T85.08%20M92 9c.pdf?sequence=1

Myriam, C. B. (2013). Políticas públicas: Los debates de su análisis y evaluación. Andamios, 10(21), 39-59. Recuperado de https://search-proquest-com.biblioteca.unimagdalena.edu.co/docview/1760094397?accountid=4396 0

Nigrini, Valenti G., & Flores Llanos, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*, *71*(SPE.), 167-191. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032009000500007&script=sci_arttext

Olavarría Gambi, M. (11 de Diciembre de 2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Chile.

Ordenanza 008 (6 de Agosto de 2012). *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*. Asamblea Departamental del Magdalena. Gobernación del Magdalena

Ordoñez Matamoros, Gonzalo. (Dir.). (2013) Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/745/74511194016.pdf

Pérez Enciso, H. A. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, (83). Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/791/79149756011.pdf

Periódico EL TIEMPO. *Dineros de ciencia y tecnología desviados en asaderos de pollos y spa.* 21 de marzo 2017. Informe de la Contraloría General de la Nación. Tomado de http://www.eltiempo.com/justicia/delitos/contralor-

denuncia-irregularidades-con-manejo-de-regalias-para-ciencia-y-tecnologia-69830

Pineda, L., & Scheel, C. (2013). Plan Estratégico Departamental De Ciencia, Tecnología E Innovación Del Magdalena 2013-2023-PEDCTI.

Polo Ribilliard, C. (Octubre de 2005). Recursos naturales e infraestructura. *Las industrias extractivas y la aplicación de regalías a los productos mineros(98)*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 1 de Abril de 2018, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6294/S05778_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Roth, André-Noël. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos,* 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91. Recuperado de http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a4.pdf

Sánchez Mahecha, L. K. (Mayo de 2015). Manejo de regalías de petróleos en Colombia, Generación de empleo y bienestar comparativo con Venezuela, Brasil y Bolivia en el periodo 2010-2013. Manejo de regalías de petróleos en Colombia, Generación de empleo y bienestar comparativo con Venezuela, Brasil y Bolivia en el periodo 2010-2013. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

Sojo, C. (2004). La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, *66*, 137-155. Recuperado de http://www.jstor.org.ezproxy.unal.edu.co/stable/pdf/3541447.pdf

Subirats, J. (14 de Noviembre de 2014). Democracia y decisiones pùblicas. Introducciòn al analisis de polìticas pùblicas. ¿Que es un problema pùblico? Barcelona, España. Recuperado el 20 de 02 de 2018, de https://www.youtube.com/watch?v=bR-4Cc8SxTY&t=1s

Universidad Nacional de Colombia. (Octubre de 2013). Claves para el debate público. Sistema general de regalías, el sabor amargo y dulce de la mermelada (59). Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

Vahos, J. G. G. (2017). Cambios políticos. De la política pública de desplazamiento forzado a la política pública de víctimas de medellín, colombia */Political changes. from a public policy of forced displacement to a public policy of victims. *Estudios Políticos,* (50), 159-179. Recuperado de http://dx.doi.org.biblioteca.unimagdalena.edu.co:2048/10.17533/udea.espo.n

Valencia Agudelo, G. D., & Alexis Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, (33), 93-121. Recuperado de http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a5.pdf

Vargas, C. S. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, (9), 23-51. Recuperado de www.redalyc.org/pdf/675/67515007003.pdf

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, *20*. Recuperado de http://www.redalyc.org/html/3596/359633165006/

Velázquez Gutiérrez, José Manuel (2016). *Retroalimentando la etapa de terminación: Análisis de casos de políticas públicas*. Estudios Políticos, Volumen 38, Pages 163-189, ISSN 0185-1616. Recuperado de http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185161616300075

6. ANEXOS

Anexo 1. Formatos de las Entrevistas

- **EXTERNOS**

Entrevista semiestructurada en el marco del Proyecto: *Los actores en la toma de decisiones en el FCTeI del Sistema General de Regalías: un análisis para el departamento del Magdalena 2012-2015.*

Ente financiador: Vicerrectoría de Investigación - Universidad del Magdalena
Responsable: Rasine Ravelo M, Asesor. Docente de Planta – Unimagdalena
FIRMA:
Estudiantes: Keila Lobo Anaya - Valmiro Granados Fonseca

Objetivo: Conocer el papel que juegan los actores en el proceso decisional del FCTeI en un gobierno de primer nivel territorial para la aprobación de un proyecto de inversión con recursos del Sistema General de Regalías – SGR.

La información suministrada por usted será usada sólo con fines académicos, científicos y de divulgación que permitan la construcción de un análisis sobre el Sistema General de Regalías y específicamente en FCTeI. Sus datos personales estarán protegidos como lo establece la Ley 1581 de Habeas Data de 2012, y en ninguna circunstancia esta información será revelada a terceros.
La participación en este proceso es estrictamente voluntaria.

De ante mano agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en este proyecto: Si ____ No ____

1. Nombre y apellidos: (Voluntario) _____

2. ¿Usted ha presentado proyectos para ser financiados por el FCTeI del SGR a nivel departamental durante el periodo 2012 - 2015? Sí___ No___

3. En el caso de haber respondido afirmativo al numeral segundo, ¿El proyecto le fue financiado por el Sistema General de Regalías? Sí___ No___

4. ¿Cuál es su percepción sobre la toma de decisiones en el FCTeI del SGR a nivel departamental durante el 2012 - 2015?

5. ¿Ha participado en la revisión de proyectos presentados a través de la Gobernación del Magdalena para ser financiados con recursos del FCTeI? Si ___ No ___

6. ¿Cómo era el mecanismo de aprobación de los proyectos en el FCTeI del SGR durante el periodo 2012 - 2015?

7. ¿Quién(es) tomaba la decisión en el FCTeI del SGR?

8. En teoría, los actores políticos son sujetos que basan su derecho a intervenir en los procesos decisionales en el hecho que representan a los ciudadanos, y que por tanto asumen que gozan de un consenso significativo tanto en términos generales como en relación específicamente con las cuestiones que se están tratando, ¿cree usted que existen actores políticos en la aprobación de un proyecto en el FCTeI?

9. ¿Considera que existe injerencia de actores políticos en el proceso decisional de un proyecto?

10. ¿La injerencia es positiva o negativa para los procesos de gestión y buen gobierno de en las entidades del Estado?

11. Su percepción sobre la participación de un actor político en la aprobación de los 6 proyectos de CTeI fue: Alta __ Media __ Nula __

12. ¿Cómo ha incidido la discrecionalidad política en la toma de decisiones en el departamento en el marco del SGR?

13. ¿Afecta la alta discrecionalidad política el principio del buen gobierno definido en el sistema general de regalías?

14. ¿De qué forma afecta la discrecionalidad política la toma de decisiones en el fondo de Ciencia Tecnología e Innovación?

15. Según el aplicativo GESPROY del DNP la Gobernación del magdalena ejecuta el 83% de los proyectos, ¿Considera que eso afecta negativamente la gestión del proyecto?

16. ¿Cuál es su percepción sobre la participación de la sociedad civil y/o grupos de interés en la aprobación de un proyecto en el FCTeI?

- **INSTITUCIONALES**

Entrevista semiestructurada en el marco del Proyecto: *Los actores en la toma de decisiones en el FCTeI del Sistema General de Regalías: un análisis para el departamento del Magdalena 2012-2015.*

Ente financiador: Vicerrectoría de Investigación - Universidad del Magdalena
Responsable: Rasine Ravelo M, Asesor. Docente de Planta – Unimagdalena FIRMA:
Estudiantes: Keila Lobo Anaya - Valmiro Granados Fonseca

Objetivo: Conocer el papel que juegan los actores en el proceso decisional del FCTeI en un gobierno de primer nivel territorial para la aprobación de un proyecto de inversión con recursos del Sistema General de Regalías – SGR.

La información suministrada por usted será usada sólo con fines académicos, científicos y de divulgación que permitan la construcción de un análisis sobre el Sistema General de Regalías y específicamente en FCTeI. Sus datos personales estarán protegidos como lo establece la Ley 1581 de Habeas Data de 2012, y en ninguna circunstancia esta información será revelada a terceros. La participación en este proceso es estrictamente voluntaria.

De ante mano agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en este proyecto: Si ____ No____

1. Nombre y apellidos: (Voluntario) _____

2. ¿Ha participado en la revisión de proyectos presentado a través de la Gobernación del Magdalena para ser financiados con recursos del FCTeI? Si___ No___
   (En caso de marcar Si continúe en la pregunta No. 3)

3. ¿De qué manera ha intervenido en la toma de decisiones sobre los proyectos que se presentan ante el FCTeI?

4. ¿Cómo se aprobaba un proyecto en el FCTeI del SGR en el periodo 2012-2015?

5. ¿Cuántos actores participaban en la toma de decisiones para darle viabilidad al proyecto y que lograra pasar a la fase de evaluación por Colciencias?

6. ¿La decisión era consensuada?

7. ¿La aprobación de los proyectos quedaba consignada en acta, registro oral u otro?

8. ¿En cuáles de los seis proyectos aprobados en el periodo 2012 - 2015 usted estuvo presente y qué papel jugó para su aprobación?

9. En teoría, los actores políticos son sujetos que basan su derecho a intervenir en los procesos decisionales en el hecho que representan a los ciudadanos, y que por tanto asumen que gozan de un consenso significativo tanto en términos generales y específico a las cuestiones que se están tratando, ¿Cree usted que participan actores políticos en la aprobación de un proyecto en el FCTeI?

10. ¿Cómo ha incidido la discrecionalidad política en la toma de decisiones en el departamento en el marco del SGR?

11. ¿Afecta la alta discrecionalidad política el principio del buen gobierno definido en el sistema general de regalías?

12. ¿De qué forma afecta la discrecionalidad política la toma de decisiones en el fondo de Ciencia Tecnología e Innovación?

13. ¿Cuál es su percepción sobre la participación de la sociedad civil y/o grupos de interés en la aprobación de un proyecto en el FCTeI?

- **POLITICOS**

Entrevista semiestructurada en el marco del Proyecto: *Los actores en la toma de decisiones en el FCTeI del Sistema General de Regalías: un análisis para el departamento del Magdalena 2012-2015.*

Ente financiador: Vicerrectoría de Investigación - Universidad del Magdalena
Responsable: Rasine Ravelo M, Asesor. Docente de Planta – Unimagdalena
FIRMA:
Estudiantes: Keila Lobo Anaya - Valmiro Granados Fonseca

Objetivo: Conocer el papel que juegan los actores en el proceso decisional del FCTeI en un gobierno de primer nivel territorial para la aprobación de un proyecto de inversión con recursos del Sistema General de Regalías – SGR.

La información suministrada por usted será usada sólo con fines académicos, científicos y de divulgación que permitan la construcción de un análisis sobre el Sistema General de Regalías y específicamente en FCTeI. Sus datos personales estarán protegidos como lo establece la Ley 1581 de Habeas Data de 2012, y en ninguna circunstancia esta información será revelada a terceros.
La participación en este proceso es estrictamente voluntaria.

De ante mano agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en este proyecto: Si ____ No ____

1. Nombre y apellidos: (Voluntario) _____

2. ¿Cuál es su percepción sobre la toma de decisiones en el FCTeI del SGR a nivel departamental durante el 2012 - 2015?

3. En teoría, los actores políticos son sujetos que basan su derecho a intervenir en los procesos decisionales en el hecho que representan a los ciudadanos, y que por tanto asumen que gozan de un consenso significativo tanto en términos generales como en relación específicamente con las cuestiones que se están tratando, ¿cree usted que existen actores políticos en la aprobación de un proyecto en el FCTeI?

4. ¿Considera que existe injerencia de actores políticos en el proceso decisional de un proyecto?

5. ¿La injerencia es positiva o negativa para los procesos de gestión y buen gobierno de en las entidades del Estado?

6. Su percepción sobre la participación de un actor político en la aprobación de los 6 proyectos de CTeI fue: Alta __ Media __ Nula __

7. ¿Cómo ha incidido la discrecionalidad política en la toma de decisiones en el departamento en el marco del SGR?

8. ¿Afecta la alta discrecionalidad política el principio del buen gobierno definido en el sistema general de regalías?

9. ¿De qué forma afecta la discrecionalidad política la toma de decisiones en el fondo de Ciencia Tecnología e Innovación?

10. Según el aplicativo GESPROY del DNP la Gobernación del magdalena ejecuta el 83% de los proyectos, ¿Considera que eso afecta negativamente la gestión del proyecto?

11. ¿Cuál es su percepción sobre la participación de la sociedad civil y/o grupos de interés en la aprobación de un proyecto en el FCTeI?

12. ¿Por qué considera usted que no/si ha participado la sociedad civil o grupo de interés?

- **CARACTERIZACIÓN DE LOS ACTORES**

Entrevista semiestructurada en el marco del Proyecto: *Los actores en la toma de decisiones en el FCTeI del Sistema General de Regalías: un análisis para el departamento del Magdalena 2012-2015.*

Ente financiador: Vicerrectoría de Investigación - Universidad del Magdalena.
Responsable: Rasine Ravelo M, Asesor. Docente de Planta – Unimagdalena. FIRMA:
Estudiantes: Keila Lobo Anaya - Valmiro Granados Fonseca.

Objetivo: Conocer el papel que juegan los actores en el proceso decisional del FCTeI en un gobierno de primer nivel territorial para la aprobación de un proyecto de inversión con recursos del Sistema General de Regalías – SGR.

La información suministrada por usted será usada sólo con fines académicos, científicos y de divulgación que permitan la construcción de un análisis sobre el Sistema General de Regalías y específicamente el FCTeI. Sus datos personales estarán protegidos como lo establece la Ley 1581 de Habeas Data de 2012, y en ninguna circunstancia esta información será revelada a terceros.
La participación en este proceso es estrictamente voluntaria.

De ante mano agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en este proyecto: Si ____ No____

1. Nombre y apellidos: (Voluntario) _____

CARACTERIZACIÓN DEL ACTOR			
TIPO	Político		Representante de consensos
	Burocrático		Responsable legal en un proceso
	Intereses Especiales		Obtención de beneficio común
	Intereses Generales		Representante de terceras personas
	Experto		Poseedor del conocimiento
ROL	Promotor		Emprendedor de soluciones a problemas públicos
	Director		Líder del proyecto de política pública
	Mediador		Gestor para acuerdos entre los actores
	Filtro		Representa en el proceso intereses ajenos
	Opositor		Rechaza el proceso de la policy
	Aliado		Apoya proceso decisional por objetivos afines
	Portero		Impide desarrollo del proceso sin objetivos
RECURSO	Político		Capacidad para movilizar consensos
	Económico		Capacidad para movilizar dineros
	Legal		Potestad para definir ventajas legales
	Cognitivo		Disponibilidad de información

Fuente: Dente y Subirats (2014)

Nota: Señale con una (X) el tipo, rol y recurso que considera tiene el actor.

CARACTERIZACIÓN DEL ACTOR			
TIPO	Político		Representante de consensos
	Burocrático		Responsable legal en un proceso
	Intereses Especiales		Obtención de beneficio común
	Intereses Generales		Representante de terceras personas
	Experto		Poseedor del conocimiento
ROL	Promotor		Emprendedor de soluciones a problemas públicos
	Director		Líder del proyecto de política pública
	Mediador		Gestor para acuerdos entre los actores
	Filtro		Representa en el proceso intereses ajenos
	Opositor		Rechaza el proceso de la policy
	Aliado		Apoya proceso decisional por objetivos afines
	Portero		Impide desarrollo del proceso sin objetivos
RECURSO	Político		Capacidad para movilizar consensos
	Económico		Capacidad para movilizar dineros
	Legal		Potestad para definir ventajas legales
	Cognitivo		Disponibilidad de información

Fuente: Dente y Subirats (2014)

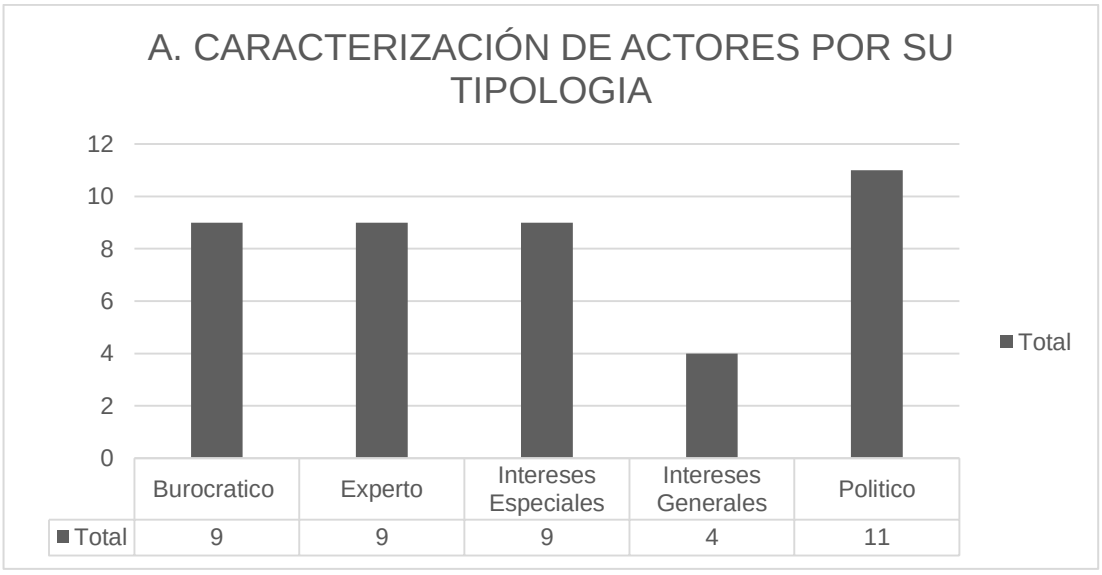
Nota: Señale con una (X) el tipo, rol y recurso que considera tiene el actor.

CARACTERIZACIÓN DEL ACTOR			
TIPO	Político		Representante de consensos
	Burocrático		Responsable legal en un proceso
	Intereses Especiales		Obtención de beneficio común
	Intereses Generales		Representante de terceras personas
	Experto		Poseedor del conocimiento
ROL	Promotor		Emprendedor de soluciones a problemas públicos
	Director		Líder del proyecto de política pública
	Mediador		Gestor para acuerdos entre los actores
	Filtro		Representa en el proceso intereses ajenos
	Opositor		Rechaza el proceso de la policy
	Aliado		Apoya proceso decisional por objetivos afines
	Portero		Impide desarrollo del proceso sin objetivos
RECURSO	Político		Capacidad para movilizar consensos
	Económico		Capacidad para movilizar dineros
	Legal		Potestad para definir ventajas legales
	Cognitivo		Disponibilidad de información

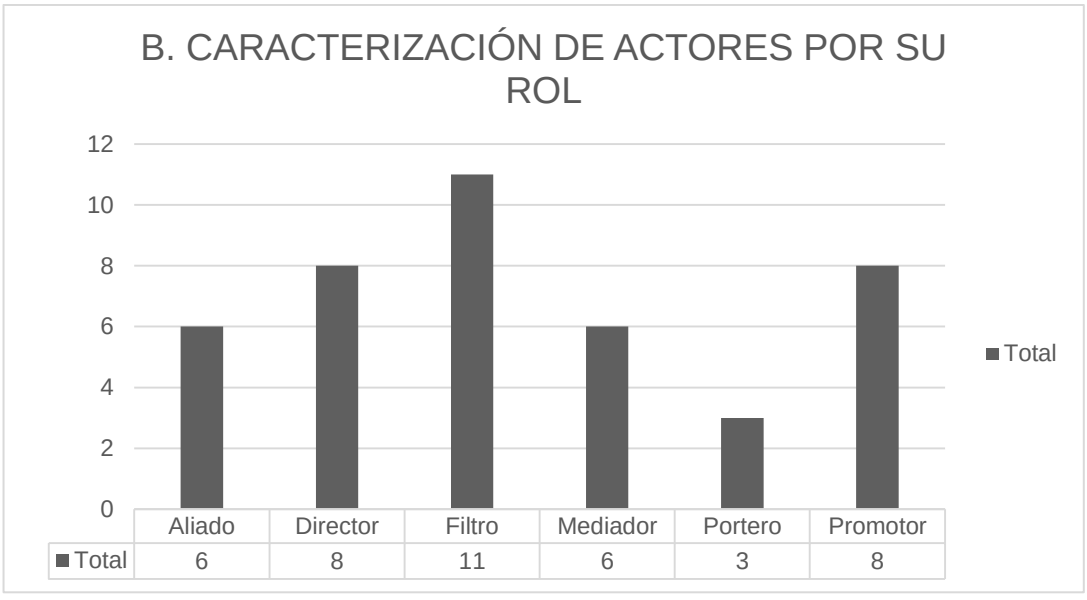
Fuente: Dente y Subirats (2014)

Nota: Señale con una (X) el tipo, rol y recurso que considera tiene el actor.

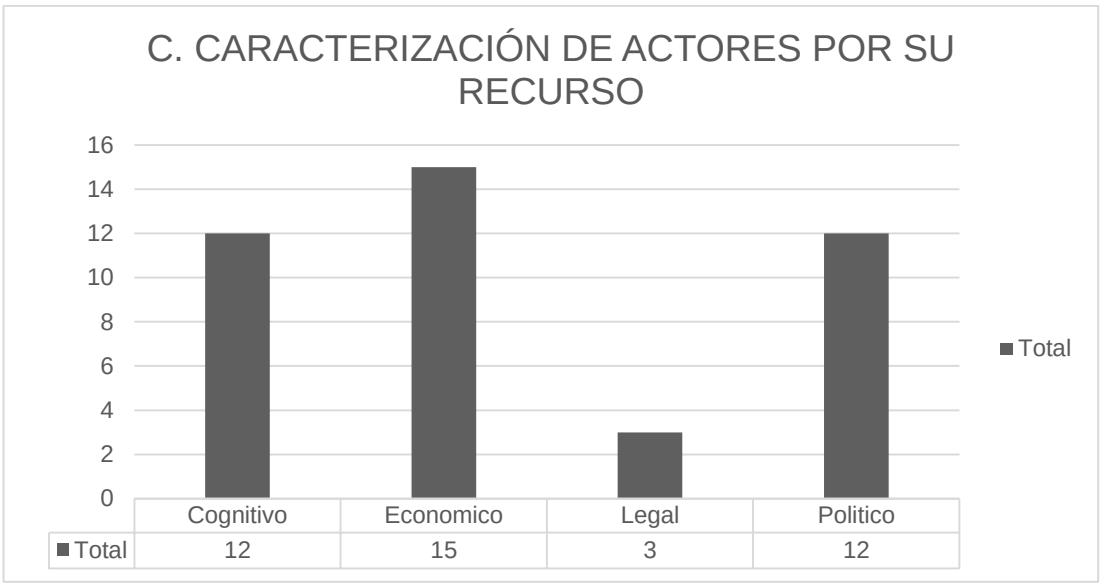
Anexo 2. Resultados de la Caracterización de los actores.



Fuente: Elaboración de los autores basado en las respuestas de los actores entrevistados.



Fuente: Elaboración de los autores basado en las respuestas de los actores entrevistados.



Fuente: Elaboración de los autores basado en las respuestas de los actores entrevistados.

7. APÉNDICE

Apéndice A. Ruta de toma de decisiones en el FCTeI del SGR

La convocatoria pública la haría la Gobernación del Magdalena, teniendo en cuenta la normatividad del FCTeI del Sistema General de Regalías. El formulador ya sea una persona natural y/o jurídica presenta el proyecto ante la Oficina Asesora de Planeación, la cual se encarga de reunir el CODECTI, a su vez realiza una evaluación previa teniendo en cuenta los términos y condiciones de la convocatoria. El CODECTI, por su parte, hace la evaluación técnica y científica pertinente del proyecto, que se ajuste a los planes de desarrollo y además se priorice de acuerdo a las necesidades del Departamento. Este órgano sería el que finalmente, en una decisión abierta y consensuada, decide presentar el proyecto ante Colciencias. En esta instancia, sería la evaluación de pares expertos para luego pasar al OCAD de CTeI para que se apruebe o no, y como ejecutor se designe el mismo formulador atendiendo a criterios de transparencia y capacidad científica.