

**Investigación****Información del artículo**

Recibido: 02/02/2016

Revisado: 05/04/2016

Aceptado: 30/11/2016

**Información del autor**

\*Magíster en Ciencias Económicas y Magíster en Integración Económica. Docente de la Universidad de los Llanos. Grupo de investigación Integración. Correo electrónico: [astridleonc@gmail.com](mailto:astridleonc@gmail.com)

**Correspondencia**[astridleonc@gmail.com](mailto:astridleonc@gmail.com)

© 2015 Universidad La Gran Colombia. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution License 4.0, que permite el uso ilimitado, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que el autor original y la fuente se acrediten.

**Cómo citar**

León, A. (2016) La incidencia de la Inversión Extranjera Directa en los hidrocarburos en el departamento del Meta *Contexto* 5, 19-31.

## La incidencia de la inversión extranjera directa en los hidrocarburos en el departamento del Meta

*Astrid León Camargo\*\**

**Resumen**

El artículo identifica la incidencia de la Inversión Extranjera Directa –IED– en proyectos de hidrocarburos en Colombia en el 2015, desde la perspectiva macroeconómica al relacionar la IED con la dinámica económica del departamento del Meta y desde una perspectiva microeconómica, mediante la comparación del desempeño institucional de proyectos con IED y aquellos que carecen de esta, en este caso se comparan Ecopetrol y Pacific Exploration and Production Corporation –Pacific&EP–, el primero con inversión nacional y el segundo con IED. El tipo de investigación es descriptivo y las herramientas para obtener información son las encuestas de desempeño institucional –EDI– del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –Dane– y encuesta aplicada a funcionarios de Pacific&EP. Los resultados indican que a nivel macroeconómico la IED influye significativamente en la economía departamental. A nivel microeconómico no existe evidencia que la IED aporte mejor al desempeño institucional que la inversión nacional. Es posible concluir que la diferenciación en el desempeño institucional no se presenta por el origen de la inversión y sería conveniente profundizar en las diferenciaciones por tamaño de la empresa asociados a su tipo de inversión. De otra parte, en el diseño de políticas públicas se debe tener en cuenta la participación ciudadana para conocer las problemáticas sociales y potencializar el impacto de la actividad petrolera en el bienestar social.

**Palabras clave:** Inversión extranjera directa, regalías, hidrocarburos, desempeño institucional, participación ciudadana.

## Incidence of direct foreign investment on hydrocarbons in the Department of Meta

**Abstract**

This article identifies the incidence of Direct Foreign Investment – DFI, on hydrocarbon projects in Colombia in 2015, from the macroeconomic perspective, at relating the IED to the economic dynamics of the Department of Meta, and from a microeconomic perspective, through a comparison of the institutional performance of projects to IED, and those lacking of such perspective; in this case, Ecopetrol and Pacific Exploration and Production Corporation Pacific&EP were compared, the first one with national investment, and the second one with IED. The type of research is descriptive, and tools to collect information are surveys of institutional performance –SIP, of the National Administrative Department of Statistics –DANE, and a survey applied to Pacific&EP officials. Results show that, in macroeconomic terms the IED meaningfully impacts the Department economy. In microeconomic terms, there is no evidence that IED better contributes to institutional performance than domestic investment. It is possible to conclude that a difference in the institutional performance is not because of investment origin, and it would be convenient to expand on differences by company size, associated to its type of investment. In addition, in design of public policies the citizen participation should be taken into account, in order to learn about social problems, and potentiate the impact of oil activity on the social welfare.

**Keywords:** Institutional performance, hydrocarbons, direct foreign investment, citizen participation.

\* Artículo de investigación derivado de la investigación "Incidencia de la Inversión Extranjera Directa –IED– en proyectos mineros e hidrocarburos en Colombia: casos Cerrejón y Rubiales", financiado por la Universidad de los Llanos.

## Introducción

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) por sus siglas en inglés, indica que los determinantes de la inversión extranjera directa (en adelante IED) son la calidad de las instituciones y marco regulatorio, la facilidad en los negocios y los determinantes económicos. A su vez, los determinantes económicos constan de recursos naturales, mercados nacionales y el impacto de la globalización. La Unctad asume que la IED en recursos naturales se realiza porque los países receptores no tienen el capital o la infraestructura suficiente para su explotación (Unctad, 1998).

Estos factores han estado presentes en el programa de atracción de la IED en Colombia. Con la Ley 9 de 1991 el Gobierno colombiano estableció regímenes excepcionales de la IED para sectores como el minero y petrolero que favorece la IED; y aumenta los factores para atraer la IED a partir de 1994 en un entorno de flexibilidad en el mercado laboral, con un nuevo régimen de inversiones, disminución de aranceles, política de privatizaciones, creación de Proexport, entre otros.

El proceso regulatorio de la IED se consolida con el Decreto 2080 de 2000. Los derechos de los inversionistas extranjeros se igualan a los nacionales. Se establece la permanencia normativa, las exenciones tributarias, las zonas francas y los contratos de estabilidad jurídica. Los incentivos para atraer la inversión funcionaron. En el 2000 se vendió la mina de carbón el Cerrejón a extranjeros y a partir de la fecha se logró incrementar considerablemente la explotación del carbón y se incentivó la vocación exportadora. En la misma época, se disminuyó la producción de petróleo, acompañada de una disminución en su IED (Garavito, Iregui B, y Ramírez, 2012, p. 32). Los inversionistas extranjeros se han interesado particularmente en la explotación de los recursos naturales, específicamente en el sector de la minería y los hidrocarburos. En el 2015 el sector petróleo y minería concentró el 29.7 % de la IED. Tradicionalmente Estados Unidos ha sido el primer país con mayor inversión en Colombia. En el 2015, Estados Unidos, España, Francia y Japón concentraron el 57% de los flujos de IED en Colombia (Procolombia, 2015)

Se considera que uno de los motivos para atraer la IED es la posibilidad de transmitir el conocimiento tecnológico y manejo de mercados por parte de las empresas foráneas a

las nacionales (Peluffo, 2013). Los estudios en Colombia de la IED se han dirigido a conocer su tendencia, los impactos en la economía, los determinantes y son en su mayoría a nivel macroeconómico, ya que generalmente se relacionan con el crecimiento en la producción, “La principal contribución de este *boom* minero energético en la economía colombiana se ha dado a través de la generación de recursos en moneda extranjera y de recursos fiscales” (Perry y Palacios, 2013, p.5), poca literatura existe acerca del impacto de la IED sobre los proyectos con relación al desempeño institucional.

Fedesarrollo realizó junto con Proexport una encuesta para conocer la influencia de la IED en el factor mencionado. La encuesta se envió a 1.575 empresas, las cuales incluyeron 648 empresas con IED. Se determinó que las entidades con mayor IED utilizan más cantidad de obra calificada, y los sueldos de los directivos son mayores y muy diferenciados del resto de empleados. Estas empresas cuentan con normas que protegen a la mano de obra y tienen más sindicatos que las demás empresas (Fedesarrollo, 2007). El informe de la IED en América Latina y el Caribe de 2013 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal– señala que no hay indicios de mejoras prácticas laborales de las transnacionales en América Latina (Cepal, 2014).

Con respecto a la transformación productiva y tecnológica, la encuesta muestra que más empresas con IED realizaron programas de investigación, a pesar de que los encuestados informaron que un menor desarrollo en el uso de tecnologías entre los nacionales impide transferencia de conocimiento. A su vez la Cepal en el informe mencionado recalca que la transferencia tecnológica de las transnacionales a los países de América Latina es pobre y se requiere incorporar la IED a los planes de transformación productiva, que tiene como elemento importante el avance tecnológico de los sectores de la economía.

Los documentos plasmados por organismos internacionales exponen los beneficios de la IED en la economía, sin embargo a nivel internacional y nacional los resultados no son concluyentes y no se puede afirmar las bondades de la IED (Cepal, 2014).

Las teorías que tratan el tema de la IED son relativamente recientes y no se han consolidado. En su mayoría se desarrollan estudios para conocer el impacto de la IED

sobre variables agregadas y en menor número analizan la perspectiva microeconómica. El presente artículo resalta los fundamentos teóricos más relevantes en la Inversión Extranjera Directa con enfoque a la economía departamental e industrial en el departamento del Meta.

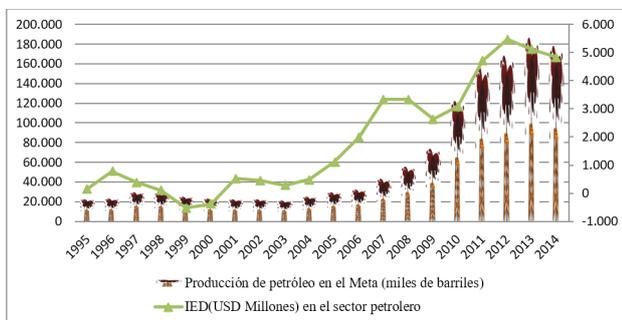
El objetivo general busca identificar la incidencia de la IED proyectos de hidrocarburos en Colombia en el 2015, específicamente se toman el caso de Ecopetrol y Pacific&EP desde la perspectiva microeconómica, mediante la comparación del desempeño institucional de proyectos con IED (Pacific&EP) y aquellos que carecen de esta (Ecopetrol).

Se aplica el tipo de estudio descriptivo porque se relacionan las variables de IED con variables macroeconómicas como variación del PIB y regalías y variables microeconómicas asociadas al empleo, ambiente laboral, administración de recursos físicos y presupuesto. La ubicación de la investigación está en Puerto Gaitán, sede del mayor pozo petrolero de Pacific&EP y Castilla la Nueva, sede del mayor pozo petrolero de Ecopetrol en el departamento del Meta.

## El petróleo en la economía del departamento del Meta

El crecimiento de la actividad petrolera se debe en buena medida a la Inversión Extranjera Directa –IED-. En la figura 1 se muestra la variación de la IED en petróleo en Colombia, y la producción petrolera en el departamento del Meta.

**Figura 1.** IED en petróleo en Colombia y producción de petróleo en el Meta



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Coyuntura Económica Regional –ICER- del Banco de la República y Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Se observa que en los periodos con menor IED, entre 1995 y 2004, la producción petrolera del departamento no llega a los 50 millones de barriles de producción anual. A partir de 2005 la IED superó los mil millones de dólares anuales y su crecimiento va acompañado de la explotación de crudo en el Meta, con alza permanente en la producción desde los 30 millones de barriles anuales en el 2005 a 186 millones en el 2013, aunque en el 2014 presentó disminución en la producción al igual que le IED.

Este crecimiento es originado principalmente por el campo de Rubiales, explotado por la empresa Meta Petroleum, subsidiaria de la empresa canadiense Pacific Exploration and Production Corporation –Pacific&EP-. El campo fue el número uno de producción en el país en 2014. Otros campos del departamento ocupan los primeros lugares de producción. En la tabla 1 se pueden examinar los datos mencionados.

**Tabla 1.** Campos de producción petrolera en el departamento del Meta (2014)

Puesto de producción en Colombia	Campo o pozo	Empresa	Contrato
1	Rubiales	Meta Petroleum Corp.	Rubiales / Piriri
2	Castilla	Ecopetrol Llanos S.A.	Cubarral
3	Quifa	Meta Petroleum Corp.	Quifa
4	Castilla Norte	Ecopetrol S.A.	Apiay Incremental
6	Chichimene	Ecopetrol Llanos S.A.	Cubarral
10	Ocelote	Hocol S.A.	E&E Guarrojo

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-.

El incremento de la producción petrolera tiene un gran impacto en el Producto Interno Bruto –PIB- del Meta. En 1990 el PIB departamental aportaba en promedio el 1,90 % del PIB nacional. La actividad con mayor participación fue comercio y servicios 41,59 %, seguido por la agricultura. En la época, a pesar que a nivel departamental la participación del petróleo no es de gran magnitud con 8,25 %, a nivel nacional la duplica con 16,71 %. En el 2001 las demás actividades mantienen su contribución con una leve caída de la industria y aumento del petróleo. En la fecha el petróleo departamental aportó con 29,07 % del petróleo nacional. La participación del PIB departamental se mantiene a nivel nacional con 1,95 %.

**Tabla 2.** Participación sectorial Meta y participación sectorial país

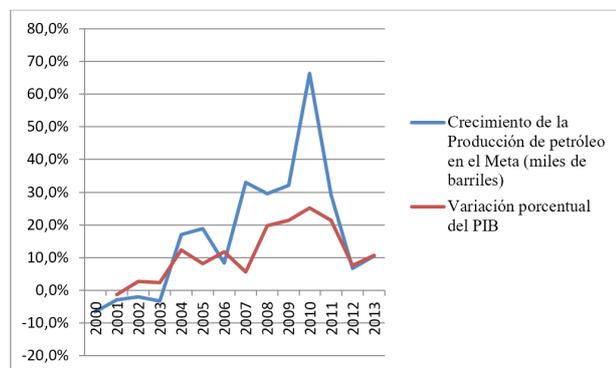
Año	Participación sectorial Meta				Participación sectorial país				Participación PIB deptal. en el PIB nacional
	Agropecuario	Petróleo	Industria	Comercio y servicios	Agropecuario	Petróleo	Industria	Comercio y servicios	
1990	35,80%	8,25%	6,74%	41,59%	4,47%	16,71%	0,41%	1,34%	1,90%
2001	37,07%	12,15%	4,94%	38,98%	5,83%	29,07%	0,65%	1,43%	1,95%
2013	7,35%	57,52%	2,10%	24,64%	5,89%	48,76%	0,86%	1,60%	4,71%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Dane.

Según Ahrend (2006), “una economía está basada en recursos naturales si estos aportan al 10 % del PIB y 40 % de las exportaciones” (p.6). En el departamento, la actividad petrolera se dinamiza significativamente y en el 2013 representa el 57.52 % del PIB sectorial en el Meta, es decir, la economía departamental descansa en la producción petrolera y no es poco, considerando que genera el 48,76 % del petróleo nacional e impulsa al departamento a ocupar el 4,71 % del PIB nacional, solo superado por Bogotá, Antioquia, Valle y Santander. Esta situación se indica en la tabla 2.

En la figura 2 se indica que la producción petrolera creció más rápido que la economía, en promedio anual desde el 2000 a 2013 en 16,9 % y el PIB departamental en 11,4 %, ubicando la actividad petrolera de primera en la participación de la economía departamental y desplazando comercio y servicios a un segundo puesto.

**Figura 2.** Crecimiento del PIB a precios constantes del 2005 y crecimiento de la producción petrolera en el Meta.



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

El PIB por habitante del Meta aumentó notablemente, pasó en el año 2000 de 5.812.370 pesos anuales a 44.221.302 pesos anuales en 2013. Creció 9 veces en 14 años, solo superado por el departamento del Casanare con 44.837.810 pesos y seguido de lejos por el departamento de Santander con 25.980.287 pesos. Este cálculo se hace si se atiende un ingreso total al departamento por la producción de petróleo, pero al considerar que los ingresos departamentales por petróleo provienen de las regalías, disminuye el ingreso per cápita; lo muestra la contraloría del departamento del Meta, en el 2012 los ingresos por regalías per cápita son de \$1.001.000 en el 2013 y en el 2014 disminuye dramáticamente a \$126.000, como resultado de la disminución en la participación de las regalías (Contraloría departamental del Meta, 2014). En este periodo la actividad petrolera corresponde al 57% de la producción total del departamento, se puede afirmar que en promedio el ingreso real per cápita ronda \$15.880.692 pesos anuales.

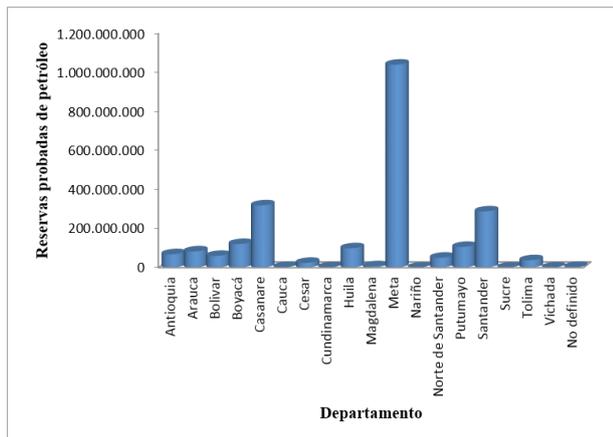
A partir de 2003, los productos de la actividad petrolera ocuparon el 40 % de las exportaciones totales y en el 2014 representó el 99,96 %. Básicamente lo único que exporta el departamento son productos del petróleo. La evolución económica del departamento lo permea como una economía basada en recursos, en este caso, economía petrolera.

Los precios del petróleo ayudaron al dinamismo de la actividad petrolera. Varios hechos han provocado el aumento del precio. En el 2003, la inestabilidad política de varios países y la guerra de Irak, en el 2006, el incremento de la demanda y la crisis de los misiles con Corea, en el 2011, por incremento de la demanda de China e India y en el 2014, por el crecimiento del Estado Islámico en Irak. En el 2015, los precios cayeron a menos de 50

dólares por disminución de precios en la oferta petrolera por parte de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo -OPEP- para hacerle frente a la tecnología fracking en Estado Unidos. Para evitar la caída de los ingresos del petróleo, el gobierno central decide aumentar la producción de petróleo en Colombia en 365 millones de barriles en 2015, por consiguiente, se incrementa la presión para aumentar la producción; Ecopetrol acelera en el departamento la extracción de crudo y el campo Castilla-Chichimene es el número uno del país, rebasando el campo Rubiales.

El departamento cuenta con las mayores reservas petroleras, en 2014 tiene 1.039.855.541 Barriles estándar de petróleo -BLS-, casi 4 veces más que el segundo departamento, como se observa en la figura 3.

**Figura 3.** Reservas probadas de BLS



Fuente: Sistema integrado de Reservas -ANH-

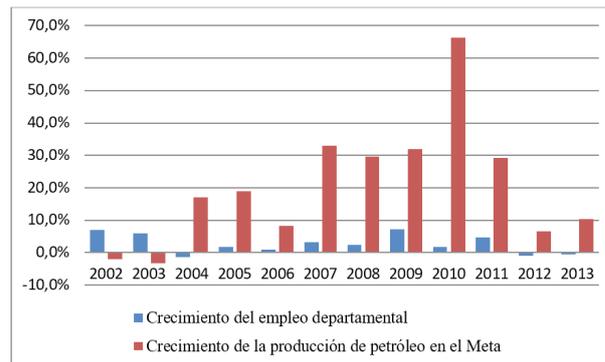
BLS: Barriles estándar de petróleo equivalente a 42 galones o 158,98 Litros

La acelerada extracción del crudo y la disminución en la actividad exploratoria, disminuyen las reservas petroleras. En el 2014 cayeron en 5.6 % con respecto al 2013 y en el 2015 siguen disminuyendo (Acosta, 2015).

El aporte de las actividades petroleras a la generación de empleo no es significativo en relación a su nivel de producción. Arguello (citado en López, Montes Garavito y Collazos, 2010, p.36) presenta una relación de capital/trabajo de 5,6 en el petróleo, es la segunda más alta después del carbón e indica la alta intensidad en capital.

La figura 4 muestra el crecimiento del empleo en el departamento y la producción petrolera. La producción ha crecido más que el empleo (ocupados), incluso en el 2010 crece 37 veces más. Es tan poca la injerencia de la actividad petrolera en el empleo departamental que frente al dinamismo de la producción petrolera en el 2012 y 2013, disminuyó el nivel de empleo.

**Figura 4.** Crecimiento del empleo en el Meta y crecimiento de la producción de petróleo en el Meta

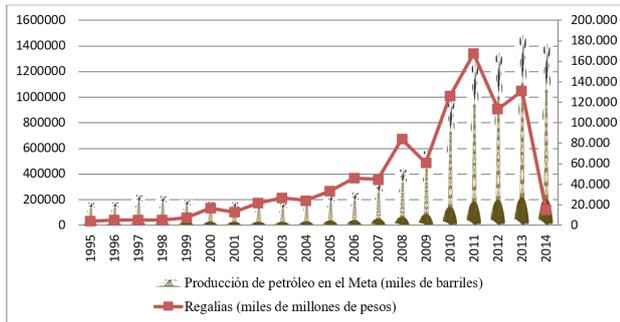


Fuente: Elaboración propia con base en ICER del Banco de la República y Dane.

La Ley 141 de 1994 por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías y se establecen las reglas para su liquidación y distribución, señalaba que las entidades productoras les correspondían un 80 % y al Fondo Nacional de Regalías un 20%. El 60% se destinaba para salud, educación, mortalidad infantil y agua potable y alcantarillado.

El acto legislativo 05 del 18 de julio de 2011 por el cual se constituye el Sistema General de Regalías reforma la repartición de las regalías, mediante la irrigación a todo tipo de inversión pública en el país a través de proyectos de inversión social presentados a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- para su aprobación y financiación. Los departamentos productores protestaron ante esta nueva forma de distribución de las regalías porque debían luchar con proyectos para acceder a los recursos. La figura 5 muestra la disminución de las regalías en el 2014, contraria al alto nivel de producción petrolera. Evidencia la falta de experiencia del departamento para elaborar proyectos exitosos que jalonen regalías.

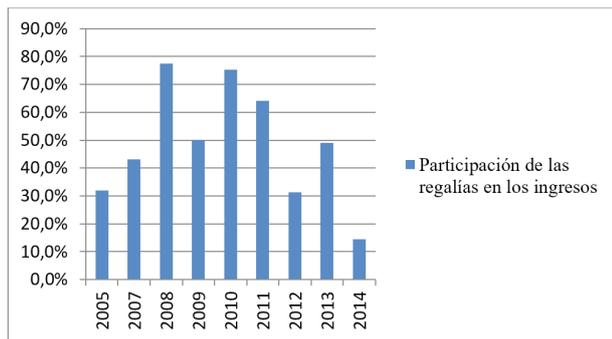
**Figura 5.** Producción de petróleo y regalías en el departamento del Meta



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Coyuntura Económica Regional – ICER– del Banco de la República, DANE y ANH.

En la figura 6 se muestra la participación de las regalías en los ingresos del departamento. Entre 2008 y 2011 aportaba más del 50 % de los ingresos, pero a partir del 2012 con la reforma a las regalías, la participación disminuyó hasta llegar a 14,4 % en el 2014 y es causa de la reducción de la capacidad de gasto. La reforma a las regalías ha tenido gran impacto negativo en los ingresos del departamento. Es evidente la dependencia fiscal de las regalías, y expone menos el gasto público a las fluctuaciones de la actividad petrolera y más a las decisiones de los OCAD.

**Figura 6.** Participación de las regalías en los ingresos del departamento

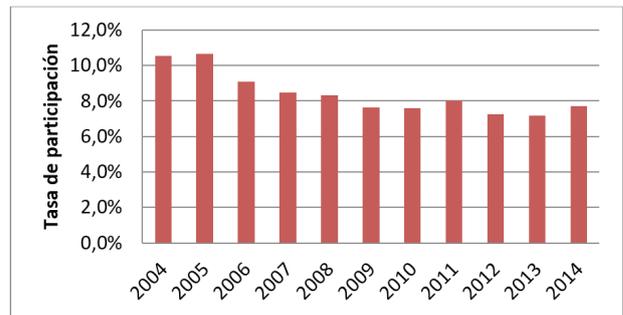


Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Financiero de la Administración Central del Departamento del Meta y Entidades descentralizadas de la Contraloría Departamental del Meta.

Según Gutiérrez (2012) con la reforma a las regalías, la mayoría están dirigidos a transporte y vías, y menos a asistencia social. La diferencia radica en la facilidad de aprobar proyectos de infraestructura, frente a proyectos de tipo social. Además, en la Ley 1530 de 2012 señala que proyectos financiados con regalías deben autosustentarse, por lo cual se rechazan proyectos que no generen recursos propios.

La sobretasa a la gasolina es otra fuente de ingresos y ha representado en los últimos años más del 8 % de los ingresos tributarios como se observa en la figura 7. También la sobretasa al ACPM llegó a aportar en promedio el 1,1 % de la ejecución presupuestal a partir de 2007.

**Figura 7.** Participación de la sobretasa a la gasolina en los ingresos tributarios



Fuente: Contraloría Departamental del Meta

La economía departamental es altamente dependiente del petróleo, y su irrigación se hace a través de las regalías, es decir, el manejo público define la capacidad de impacto de la actividad petrolera. Por parte del sector privado, las empresas petroleras intervienen poco en la economía departamental con encadenamientos productivos, inversión o generación de empleo. López (2012) señala la incapacidad de la actividad petrolera para influir en la dinámica de otros sectores mediante la demanda intermedia directa, de otro lado provee de materia prima a otros sectores dado que el petróleo es fuente de energía y recursos primario para transformación. La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) caracteriza a la producción petrolera con encadenamientos productivos débiles y poca fuente de empleo (Fedesarrollo, Unidad de Planeación Minero Energética).

El gobierno en el afán de impulsar el impacto de la actividad petrolera en las comunidades y aportar al aumento de empleo, estableció la obligatoriedad de realizar acciones por parte de las empresas para comprometerse con el entorno social por medio de la responsabilidad social, de esta manera las empresas petroleras invierten en otros sectores para cumplir con la ley. La inversión más importante en el 2015 proviene de Ecopetrol, Repsol y Gran Tierra Energy en el Proyecto de fortalecimiento de la competitividad de las empresas asociativas rurales por valor de 76,2 millones de dólares; inversión con propósito de utilidad social, no monetaria. El departamento es uno de los más grandes receptores de esta inversión y ha aumentado el ingreso de las familias apoyadas en un 30%. (Procompite, 2016).

## **Comparación del desempeño institucional en Ecopetrol y Pacific&EP**

Se ha señalado que la IED aporta transmisión de conocimiento y buenas prácticas administrativas en los países donde se inserta. Pero, ¿Qué pasa con las empresas grandes que tiene inversión nacional en comparación con las multinacionales? En un esfuerzo para responder, se compara el desempeño institucional en Ecopetrol, empresa colombiana con mayoría de inversión nacional y Pacific&EP, empresa de origen canadiense con capital extranjero. Ambas empresas operan en el Meta, y son las más importantes prestadoras de servicios petroleros del departamento y de Colombia. La información de Ecopetrol se basó en la Encuesta de Desempeño Institucional –EDI– realizada por el Dane en el 2015, a un total de 2.338 empleados.

Los encuestados señalaron con respecto al ambiente laboral, que la entidad difundió su misión, visión y objetivos estratégicos, estiman que se contaron con mecanismos para que las relaciones de los servidores se basen en la confianza y el respeto. Una calificación regular tiene la entidad en cuanto al apoyo en el crecimiento personal y técnico de su equipo de trabajo y el clima laboral para desempeñar las funciones a su cargo. Se percibe que mientras la empresa propende por presentar a sus empleados las metas o resultados a seguir a mediano y largo plazo, no se esfuerza de igual manera para apoyar el desarrollo profesional de sus empleados. La valoración como trabajadores que aportan a la empresa es alta y mayoritariamente recomendarían a Ecopetrol como un buen lugar para trabajar. A su vez consideran que las

perspectivas de ascenso son bajas, su estabilidad laboral es buena, las funciones de los servidores se documentaron formalmente, los perfiles de los servidores correspondieron con las funciones asignadas, la vinculación de servidores de libre nombramiento y remoción fue de conocimiento público y no se basó en influencias políticas, familiares o regionalistas. La contratación del personal contratista siguió criterios formalmente establecidos; en la provisión de empleos por encargo y los concursos para suplir vacantes definitivas en el personal de planta se promovieron condiciones de igualdad entre los aspirantes. También opinan en su mayoría que disfrutaron su periodo de vacaciones, se presenta muy poco maltrato, persecución laboral y discriminación laboral.

La administración de recursos físicos es muy bien calificada cuando se trata de equipos de oficina y medios para trabajar, ya que se considera que el suministro de implementos de trabajo, las ayudas tecnológicas y de comunicación, los espacios de trabajo y las instalaciones son suficientes para cumplir con las labores asignadas. La contratación de bienes y servicios fue de conocimiento público y se basó en el mérito de las propuestas. No es tan favorable la opinión que se tiene acerca de la realización de algún proceso de contratación de bienes y servicios en la entidad, en razón a su desconocimiento por la mayoría. Quienes realizaron los procesos de contratación señalaron que se siguió el cronograma establecido, se promovió la postulación de diferentes propuestas y se aplicaron criterios de selección basados en diferentes propuestas. La información sobre la contratación fue publicada en diferentes medios y fue clara y completa.

La evaluación y control se encuentra bien ejecutada particularmente en la evaluación de desempeño de sus servidores porque todos los empleados señalan que la entidad cuenta con algún sistema para evaluar el desempeño de sus funcionarios. Así mismo es favorable la opinión sobre su implementación, dado que la evaluación incluye incentivo para mejorar las labores y se determinaron programas de capacitación y estímulos. Para prevenir las prácticas irregulares en la entidad se han seguido estrategias como el fortalecimiento de la atención de peticiones, quejas y denuncias, mientras que la racionalización de trámites es la de más bajo puntaje, porque en el afán de llevar control se han adelantado procesos que implican diligenciar un excesivo número de formatos y documentos, que ralentizan las operaciones. Si tuviera que denunciar un acto de corrupción que ocurriera

en su entidad, se acudiría primero al jefe inmediato y después al jefe de control interno y/o disciplinario, esto indica la confianza de los empleados hacia los organismos de control de la empresa. La mayoría no temen denunciar actos de corrupción. Piensan que los siguientes factores pueden influir en el desarrollo de prácticas irregulares en la administración pública, en su orden son: primero la ausencia de valores éticos, seguido de falta de sanción, falta de control administrativo y vacío en la legislación o regulación de funciones.

Con referencia a la credibilidad en las políticas internas a la entidad, los empleados estiman que las directrices generadas fueron comunicadas oportunamente y fueron fáciles de interpretar e implementar. Recibieron información sobre el código de ética y se hizo seguimiento a las labores mediante indicadores. Las políticas externas fueron comunicadas oportunamente y son fáciles de interpretar. La mayoría de empleados opina que el desempeño de la entidad ha mejorado con la implementación del sistema de gestión de calidad, mientras que la aplicación del Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión (Furag) es la estrategia que consideran menos efectiva. Estiman que el más importante servicio para el ciudadano al momento de realizar un trámite es la sencillez de los procesos, lo que implica menos intervención de funcionarios y “tramitomanía”, es decir, el exagerado uso de trámites, tan común en las instituciones públicas.

En la ejecución de las políticas públicas externas los actores quienes menos ejercieron alguna influencia indebida en las decisiones de la entidad son los organismos internacionales y quienes más interfieren son los sindicatos y altos funcionarios del gobierno nacional, es decir, han perdido prestigio los sindicatos y el gobierno frente a la opinión de los empleados. También, según los trabajadores, se ha hecho seguimiento al avance en el cumplimiento de metas y objetivos, los productos y servicios de la entidad se caracterizaron por su calidad y el personal de planta fue suficiente para llevar a cabo las tareas programadas. Para la evaluación de la gestión institucional se ha tenido en cuenta principalmente los resultados de auditoría internas o externas seguidos de los resultados de la administración de recursos y resultados de las políticas públicas. Situaciones anómalas como ocultar o adulterar información pública o favoritismo en la contratación de proveedores no son consideradas como actos habituales en la empresa.

La suficiencia de recursos y previsibilidad tiene buena percepción por parte de los trabajadores, puesto que, a consideración de ellos, la entidad tiene instrumentos de planeación de actividades, se planificó el uso de sus recursos (humanos, físicos, financieros) y los trabajadores participaron en la planeación de los proyectos de la entidad. Los planes institucionales fueron socializados a los servidores y se facilitó el seguimiento al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la entidad.

El presupuesto encuentra en los pagos oportunos a contratistas, proveedores o personal, e información sobre las metas presupuestales de la entidad, su mejor puntuación. A criterio de los empleados, la programación y ejecución presupuestal no se basó en vínculos personales, familiares o de amistad, en pagos extraoficiales y/o intercambios de favores o presiones de grupos al margen de la ley. La información sobre la ejecución presupuestal fue clara y completa y existen soportes para confirmarla. En la preparación del presupuesto se consultan las diferentes dependencias de la entidad; en su ejecución, la entidad cuenta con procedimientos que facilita el cumplimiento de sus obligaciones. En suma, los empleados de Ecopetrol tienen buena apreciación de los procedimientos administrativos de la empresa. Ecopetrol como empresa grande, se ajusta al tamaño promedio de las firmas que ofrecen el crudo (Olivera, Zuleta y Aguilar, 2011). El tamaño grande de la empresa garantiza que la productividad y el desempeño laboral sean mayor (Garay, 1998). Estos resultados afirman la encuesta realizada por el estudio Merco para identificar las 100 empresas colombianas donde prefieren laborar los colombianos. En el 2015, Ecopetrol es la empresa que ocupó en el ranking el puesto número uno y Pacific&EP ocupó el puesto 19, en el 2013 ocupó el puesto 9 (Merco, 2016), descendió en el ranking como resultado del despido masivo a sus empleados.

La siguiente información es resultado de la aplicación de la EDI a 31 trabajadores de Pacific&EP. La antigüedad de permanencia en la institución es de 6 meses a 6 años, explicable por la reciente presencia de Pacific&EP en el país. Los trabajadores encuestados manifestaron que en la empresa existe un buen ambiente laboral, ya que las relaciones entre trabajadores se han basado en el respeto y la confianza, los conflictos laborales se resolvieron mediante mecanismos formales y este buen clima laboral

que propicia que cada uno pueda desempeñar bien sus funciones. Otros factores que fomentan un buen ambiente laboral en la empresa según los trabajadores es el disfrute del periodo de vacaciones y la participación en alguna jornada de inducción. Se estimuló el crecimiento personal y técnico del equipo de trabajo y se adelantaron estrategias de innovación en la entidad. En cuanto al trabajo en equipo, los trabajadores opinaron que la empresa promueve la colaboración entre ellos, toma en cuenta los aportes de los grupos para la toma de decisiones y esto ha contribuido a un crecimiento personal y profesional de su equipo de trabajo. Los trabajadores sienten una relación cercana en cuanto a las funciones que desempeñan, así mismo dichas funciones guardan una estrecha relación con su capacidad de innovación. Los empleados se sienten a gusto con las funciones ejecutadas debido al aprovechamiento de las capacidades laborales. Un 60 % de ellos afirma que no ha recibido algún incentivo o estímulo por su trabajo. Mientras que el horario de trabajo no es favorable para permanecer en la empresa, debido a que la mayoría de los empleados se desplazan de su residencia en el pueblo de Puerto Gaitán a la sede del campo petrolero que se encuentra distante.

Los trabajadores consideran que tienen estabilidad laboral. Opinan que para los empleos por encargo y vacantes en el personal de planta de la empresa se promovieron condiciones de igualdad entre los aspirantes, con transparencia y los concursos se basaron en los méritos. Con respecto al personal contratista, el personal opina que estos contratos siguen criterios formalmente establecidos y son de conocimiento público, no están sujetos a influencias externas como políticas vínculos regionalistas, vínculos personales, familiares o de amistad. Los trabajadores señalan que en la empresa no se ha presentado casos de inequidad laboral, discriminación por origen social, discriminación por tendencia política o ideológica. Los trabajadores no tienen la percepción de que altos funcionarios del gobierno tienen influencia en las decisiones de la empresa, tampoco empresarios y/o contratista ejercen influencia, aunque la mitad de encuestados creen que empresas multinacionales afectan en las decisiones que toma la empresa. Los trabajadores no han tenido conocimiento de casos de discriminación por edad, orientación sexual, discapacidad física o mental, estado civil o discriminación por sexo. Se ajusta a lo explicado por la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE) (2002) "... y sobre todo dado que la mayoría de las multinacionales se interesan

por fomentar la cohesión social y las normas laborales" (p.98).

La administración de recursos físicos es estimada por los trabajadores de manera eficiente. Las ayudas tecnológicas están disponibles e incluso se cuentan con proceso administrativos altamente eficientes, y se tiene toda la información necesaria para desempeñar el trabajo. La empresa los ha entrenado para desempeñarse con éxito en el desarrollo administrativo y tecnológico. En este aspecto, la impresión de los encuestados es parecida a la apreciación de autores como (Villalobos y Brown, 2004), (López, 2014), (Camacho y Vernazza , 2005) (Diker, 2003), quienes consideran que las empresas con inversión extranjera es un instrumento de difusión tecnológica.

Con respecto al tema de corrupción que influye en la estabilidad laboral del empleado, frente a una posible denuncia por parte de los trabajadores, un alto porcentaje se abstendrían de hacerlo por temor a represalias laborales, seguido de quienes opinan que no conocen o no creen en la efectividad de denunciar este tipo de comportamientos dentro de la empresa. Al preguntarse ¿qué tan efectiva ha sido las estrategias para prevenir la incidencia de prácticas irregulares en su entidad?, los encuestados contestan en su mayoría que no tienen conocimiento. Los trabajadores no conocen de políticas externas aplicadas a Pacific&EP.

La evaluación de la gestión institucional tiene una evaluación media, porque la mitad de los encuestados favorecen este aspecto. Enfáticamente responden que no han visto que en la entidad se soliciten o reciban favores a cambio de agilizar trámites, se oculte o aduldere información o se presente uso indebido de bienes o activos. Sin embargo, algunos consideran que existe favoritismo en la contratación de proveedores.

Según sus empleados, en Pacific&EP existe suficiencia de recursos y previsibilidad, y la planeación está presente en los procesos. Se considera que el presupuesto es bien manejado, la información de su ejecución es clara, completa y en la entidad existe una planificación presupuestal con rigor técnico, atendiendo las necesidades de las diferentes dependencias de la entidad.

Los siguientes aspectos son motivos para permanecer en la empresa: posibilidades de acumular experiencia y capacitación, el prestigio social por trabajar en esta empresa, la buena asignación salarial y alta realización

profesional, en razón a que la mayoría de los trabajadores conocen los procedimientos para el ascenso dentro de la empresa y los trabajadores ven oportunidades de ello. En resumen, los empleados de Pacific&EP perciben que la empresa ofrece a sus empleados un buen ambiente institucional.

## **Las políticas públicas y su influencia en el impacto de la actividad de los hidrocarburos en el desarrollo del departamento del Meta**

El papel de las políticas públicas desde el territorio es una posibilidad de abrir espacios para impulsar el desarrollo regional con soporte sostenible y de progreso socioeconómico. Pues, las políticas públicas se consideran respuestas del Estado a problemáticas sociales, Vargas (2001), además, sostiene “...una política pública no es una solución aislada sino un conjunto de toma de posición que involucra una o varias instituciones estatales ( simultánea o secuencialmente),” (p. 58) y concluye que no es estática y se modifica por iniciativa de los actores; en consecuencia en el proceso de su elaboración, formulación, ejecución y evaluación, le corresponde al Estado facilitar la participación de la sociedad a través de las organizaciones que la representan. Este proceso de participación permite encausar de manera adecuada las necesidades reales de los ciudadanos (Cruz, 2012, p.71).

De Cruz se deduce que la bondad de las políticas públicas para el gobierno, presenta dos objetivos, la eficiencia de las actividades del Estado en los campos agrícola, industrial y de servicios e integrar de manera coherente las políticas sectoriales en los objetivos institucionales, con el soporte de la sociedad civil (Cruz, 2012, p 71). El departamento del Meta ofrece dos ejemplos, que muestran la vinculación de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas, en la construcción de la política para la mujer y de víctimas. Respecto a otros sectores existe un déficit. Por consiguiente, ante la diversidad de actores sociales con asiento en el departamento es evidente la poca promoción gubernamental para impulsar la participación en la construcción de las políticas públicas.

La sociología de los habitantes del departamento tiene una de las características históricas, que se nutre de enfrentamientos que se originan en luchas por la tierra, por tanto, se comienza a percibir, comunidades movilizándose por la protección de los recursos naturales, principalmente por los problemas del agua, que son resultado de la

exploración y explotación de hidrocarburos, y se considera que los habitantes deben estar decidiendo su futuro y el de sus hijos(as), en ese sentido se ha incrementado tanto las protestas desde 2010 como el conocimiento de los ciudadanos de sus derechos.

En consecuencia, frente a los hidrocarburos, una de las ramas de la producción definida por los diversos Planes de Desarrollo del país, al menos en los últimos 20 años, como estratégica para la economía colombiana, coloca al departamento del Meta en una posición equivalente para jugar papel de actor principal desde la institucionalidad. En principio, el departamento, puede ahondar en la dimensión de forma ciudadanía, que conduzca a establecer relaciones de confianza y legitimidad con lo gubernamental, contrarrestando las asimetrías, que son relevantes en capacidades de los actores: Conocimiento, reconocimiento, recursos de comunicación, competencias organizativas, de generación e influencia política, entre otras (Canto, 2010).

Por una parte, la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas, permite impulsar la gestión de la función pública a largo plazo, superar las medidas de corte coyuntural, que en la mayoría de los casos se convierten en altos costos sociales. En ese sentido el desarrollo regional y territorial no solamente debe reconocer a este su papel determinante, que es una constante en los Planes de Desarrollo, es también necesario adelantar la construcción de la competitividad, que verdaderamente repercuta en generar condiciones colectivas e individuales (Caicedo, 2008).

Por otra parte, el departamento del Meta presenta ventajas comparativas, las cuales, en las condiciones cómo se desarrollan, tiende a mostrar su potencial limitado, y esto se refleja en los indicadores del desarrollo humano, la alta dependencia de los recursos por regalías y el desarrollo territorial – regional- local, con baja incidencia en el carácter sostenible e integral, que es la apuesta del Estado colombiano. Para cambiar ese rumbo se proponen los siguientes ejes, sobre los cuales se inclinaría una estrategia de largo plazo del desarrollo territorial regional, con la vinculación de los diferentes actores: a. Participación ciudadana–democracia–ética; b. competitividad-sostenibilidad-globalización–ética; c. recursos naturales-sostenibilidad-propiedad–ética-investigación. El centro integrador, es la totalidad Ser Humano-Naturaleza-Vida. En consecuencia, se considera que el

crecimiento económico es necesario, pero igualmente las transformaciones estructurales, lo cual se puede avanzar construyendo desde la participación ciudadana, el Estado y los actores del mercado, comprometidos en la concertación.

El Departamento Nacional de Planeación ha realizado ejercicios sobre el desarrollo territorial regional siguiendo el enfoque descrito al comienzo de este capítulo, el énfasis lo orienta al crecimiento, así se observa en el capítulo *II Convergencia y desarrollo regional—Caracterización, dinámica y desafíos* que resalta los soportes de las “políticas estratégicas regionales” para el departamento del Meta y determina la “modernización de la infraestructura de transporte minero-energético, desarrollo de clúster minero-energético y diversificación de la estructura económica” (DNP, 2011, p, 34), vincula a esa apuesta a otros departamentos, que presentan también ventajas comparativas, como son: “La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Cesar, Casanare, Meta, Boyacá” (DNP).

Lo anterior corresponde a la posición del gobierno nacional, que ha venido jalonando en los Planes de Desarrollo y ahora se requiere aterrizarla a la realidad del departamento, con la participación ciudadana, que es la base del desarrollo regional para permitir irradiar cambios a largo plazo y sobre todo atendiendo las características de las subregiones y los municipios, que son heterogéneas y complementarias. Esta es una perspectiva para proponer los ejes anteriormente relacionados.

Es importante tener presente, que los altibajos de los precios internacionales del petróleo son condicionantes para explorar nuevas actividades de producción. En este sentido, el apoyo institucional y coordinado también es un prerrequisito hacia la construcción de políticas públicas estratégicas en el departamento del Meta, para hacer frente a choques externos de precios.

## Conclusiones

En el departamento del Meta la producción petrolera aumentó conforme creció su IED, entonces, se puede afirmar que la mayor exploración petrolera multiplicó la oportunidad de hallazgos en el departamento. Los ingresos por la explotación petrolera se representan en las regalías cuya distribución se destina a impulsar la conservación del medio ambiente y apoyar proyectos regionales de

inversión prioritarios en los planes de desarrollo de la economía departamental. El crecimiento económico del departamento reflejó esta inversión y lo ubicó en una de los de mayor aporte al crecimiento del país. Pero esta dinámica económica se puede revertir como resultado de la reforma a las regalías, que han disminuido su ingreso y en consecuencia se presenta una menor inyección de inversión pública a las actividades económicas.

La IED no influye en diferenciar el desempeño institucional. Cuando se comparan Ecopetrol con inversión nacional y Pacific&EP con IED se muestra un ambiente laboral óptimo para Ecopetrol y los empleados de Pacific&EP. En ambos casos se presenta el desarrollo tecnológico y buenas prácticas laborales, es efectiva la evaluación y control, existe credibilidad en las políticas internas, son suficientes los recursos, se planifica y el presupuesto está bien manejado. Ecopetrol y Pacific&EP son empresas grandes que respetan las normas laborales y son competitivas en el mercado petrolero; por consiguiente, la inversión nacional es tan buena como la extranjera para aportar al desarrollo del departamento. La diferencia bien puede darse por el tamaño de la empresa, y surge la siguiente pregunta ¿es diferente el desempeño institucional de una empresa grande con inversión nacional y una mediana con IED o al revés?

Desde las políticas públicas se debe reflexionar acerca de la importancia de sumar al crecimiento económico factores humanos que involucren la participación ciudadana y su plena conciencia de actor protagónico, quien maneja el destino de los recursos naturales como el petróleo, es decir, se debe tener en cuenta la participación ciudadana para conocer las problemáticas sociales a fondo y apuntalar con mayor certeza el impacto de la actividad petrolera en el bienestar social. Esto facilita un futuro pleno de sensibilidad y humanización para entender la importancia primordial de proteger el medio ambiente y proteger al ser humano dentro de los códigos de ética y principios de solidaridad e independencia de grupos de poder.

## Referencias bibliográficas

- Ahred, R. (2006). *How to Sustain Growth in a Resource Based Economy? The Main Concepts and Their Application to the Russian Case*. OECD Economics Department Working Paper, No. 478, p.6.
- Acosta, J. (25 de marzo de 2015). Las reservas del

petróleo del país están en riesgo. *Portafolio*, p. 7.

**Camacho, A.** y Vernazza, A. (2005). *Transferencia tecnológica de la inversión extranjera directa en la industria manufacturera, el caso colombiano*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

**Caicedo, C.** (2008). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia*. Santiago de Chile: Cepal.

**Canto, M.** (2010). *La participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI editores.

**Cepal** (2014). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal-ONU.

**Contraloría departamental del Meta.** (2014). *Informe financiero de la administración central del departamento del Meta y entidades descentralizadas*. Villavicencio: Departamento del Meta.

**Cruz de Galindo, L. M.** (2012). *Participación ciudadana*. México: Trillas.

**Dicker, D.** (2003). Inversión extranjera directa de tecnología en Rusia. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, 805, 85-96.

**DNP** (2011). *II Convergencia y desarrollo regional –Caracterización, dinámica y desafíos*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/3C.%20Cap%C3%ADtulo%20II.pdf>, consulta marzo 19 de 2016.

**Fedesarrollo** (2001). *Evaluación de la contribución económica del sector hidrocarburos colombiano frente a diversos escenarios de producción*. Villavicencio: UPME.

**Garay, L.** (1998). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la República.

**Garavito, A., Iregui B, A., y Ramírez, M.** (2012). Inversión extranjera directa en Colombia: evolución reciente y marco normativo. Borradores de Economía, (713), p.32 .

**López E., Montes, E. Garavito A. Collazos, M.** (2010). *La economía petrolera en Colombia (Parte II). Relaciones intersectoriales e importancia en la economía nacional*. Borradores de Economía, (748), p.36.

**López, F.** (2014). ¿Realidad o ficción? Transferencia de tecnología beneficio de la inversión extranjera en el sector hidrocarburos colombiano. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

**Merco** (2016). *Ranking Merco de talento en Colombia*. Recuperado de <http://merco.info/co/ranking-merco-talento?edicion=2015>.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)** (2002). *Inversiones extranjeras directas en desarrollo: un máximo de beneficios por un costo mínimo*. Paris.

**Olivera, M., Zuleta, L.A., Aguilar T., Osorio, A.** (2011). *Impacto del sector servicios petroleros en la economía colombiana*. Bogotá: Nueva serie cuadernos de Fedesarrollo.

**Peluffo, A.** (7 de octubre de 2013). *Inserción internacional y políticas industriales: su necesaria articulación para el desarrollo industrial en países emergentes*. Recuperado de <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/inserci%C3%B3n-internacional-y-pol%C3%ADticas-industriales-su-necesaria-articulaci%C3%B3n>

**Perry , G., y Palacios, C.** (2013). *Emprendimiento alrededor del sector de la minería y el petróleo*. Documentos CEDE, (13), p. 5

**Procolombia** (2015). *Procolombia: portal oficial de inversión de Colombia*. Obtenido de <http://www.inviertaencolombia.com.co/publicaciones/estadisticas-ied-en-colombia.html>.

**Procompite** (2016). *Proyecto de fortalecimiento de la competitividad de las empresas asociativas rurales*. Obtenido de <http://procompite.socodevi>.

org/resultados/

**Unctad** (1998). Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo. (1998). *World investments report: trends and determinants*. Nueva York: United Nations.

**Vargas, A.** (2001). *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

**Villalobos, L. y Brown, G.** (2004). *Inversión extranjera directa y capacidades tecnológicas. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. México: Cepal