



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
CENTRO DE INVESTIGACIONES  
PARA EL DESARROLLO  
- CID -**

***DOCUMENTO DE TRABAJO:***

***Las entidades territoriales frente  
a los grandes proyectos de  
inversión***

***Por: Ulises Rinaudo  
Santafé de Bogotá, julio de 1994***

**Santafé de Bogotá, Ciudad Universitaria, Edificio 608  
2o. Piso. Tels: 268 66 08 - 268 67 11 Fax: 2 69 65 68**



**DOCUMENTO DE TRABAJO:**  
***Las entidades territoriales frente a los grandes proyectos de inversión***

***por: Ulises Manuel Rinaudo***  
***Julio de 1994***



**DOCUMENTO DE TRABAJO:**

***Las entidades territoriales  
frente a los grandes  
proyectos de inversión***



DOCUMENTO DE TRABAJO:  
**Las entidades territoriales  
frente a los grandes proyectos  
de inversión**

Contribución a la heroica y tesonera gestión de la Alcaldesa de  
Aguazul: Ingrid Marcela García

Autor: Ulises Rinaudo,  
Julio de 1994



---

---

## Indice general

0. Presentación del documento
1. El manejo del impacto de los grandes proyectos: imperativo social de nuestro tiempo
  - 1.1. La Reprimarización y la Deuda Externa
  - 1.2. Las Exigencias de la Banca Internacional
  - 1.3. Las empresas frente a la territorialización de la acción social del Estado.
  - 1.4. Pobreza y Movilidad Territorial de la Población
  - 1.5. Legitimidad o Viabilidad: El Dilema Empresarial
  - 1.6. Los Cambios en la Correlación Social de las Fuerzas
2. Algunas consideraciones sobre la complejidad de la gestión del desarrollo de regiones minero-energéticas.
  - 2.1. Los problemas "generales" de la gestión de regiones petroleras
  - 2.2. Los problemas "especiales" de la gestión del desarrollo de regiones petroleras
    - 1-El problema de administrar la "inflación de expectativas" que genera un gran proyecto de inversión
    - 2-El problema del desfase entre los tiempos de la gente y los tiempos del proyecto.



- 
- 3-El problema de la definición de cuales son las necesidades "meritorias"
- 4-El problema de la utilidad de los estudios de Impacto Ambiental.



## 0. Presentación del documento



## 0. Presentación del documento

*Res*  
Este documento recoge algunos de los aspectos nucleares de la polémica actual en relación a cual debería ser la posición que deberían asumir las autoridades territoriales (es decir, Gobernadores electos y Alcaldes Populares), frente a las empresas inversionistas que realizan grandes proyectos de inversión, como es el caso de Caño Limón en Arauca, o Cusiana en Casanare.

Preparé este documento de trabajo <sup>1</sup> con el propósito de hacer una contribución académica a la gestión de la alcaldesa de Aguazul, Ingrid Marcela García (quien es estudiante de zootecnia de nuestra Universidad), que debió asumir esa misión a raíz del vil asesinato de su esposo el Doctor Juan Hernando Urrego, un indiscutido líder local que se caracterizó por su gran sensibilidad frente a los problemas ambientales.

La alcaldesa Ingrid Marcela está ocupando un cargo directivo en la recientemente creada Asociación de Municipios Petroleros, que es

<sup>1</sup>. Este documento recoge algunos planteamientos elaborados en otros contextos, ante todo, en una propuesta para realizar un Foro de Departamentos y municipios petroleros y algunos otros, como el documento "Crítica a la lógica de evaluación de grandes proyectos de inversión", (mimeo, CIDER-UNIANDES, 1990)



---

una organización en la que los alcaldes están tratando de reconocer cuales son sus problemas comunes y como podrían enfrentarlos colectivamente y este documento presenta una serie de argumentos que podrían ser de interés para esta nueva entidad.

El documento tiene básicamente dos secciones. En la primera se comentan algunos aspectos relativos a la evaluación y manejo del impacto ecológico y social de los grandes proyectos de inversión y en la segunda se analizan aspectos relativos a los problemas que deben afrontar las entidades territoriales en las que se realizan grandes proyectos de inversión.

Los argumentos y puntos de vista del autor, no comprometen la posición de la Entidad ante este tema

Ulises Manuel Rinaudo  
Julio de 1994



1. El manejo del impacto de los  
grandes proyectos:  
imperativo de nuestro tiempo



---

## 1. El manejo del impacto de los grandes proyectos: imperativo de nuestro tiempo

El reconocimiento de que los grandes proyectos de inversión generan una muy extensa y compleja variedad de impactos sobre el entorno en el que se realizan, se ha extendido tanto, que los argumentos que esgrimían en los 70 las minorías radicales, hoy son parte del lenguaje habitual de los gerentes de las grandes compañías y de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales de crédito.

Lo que hoy esta en discusión ya no es si los grandes proyectos mineros y petroleros causan o no impactos, ni siquiera si estos son negativos o positivos; y esto no se discute, primero, por que todo el mundo acepta que cuando un proyecto de esta naturaleza "irrumpe" <sup>2</sup> en un territorio, se pueden producir, y que de hecho habitualmente se producen, roces y obstrucciones recíprocas con los proyectos <sup>3</sup> que ya estaban en marcha en el escenario intervenido y segundo, por que se reconoce que esta "colisión" entre el gran proyecto de inversión y los distintos proyectos que concurren en el escenario local, produce una "conmoción" que tiene efectos que pueden ser negativos o positivos, dependiendo, ante todo de

(1°) cuales eran las condiciones dadas de ante mano en el sitio que el proyecto intervino <sup>4</sup> y

- 
- <sup>2</sup>. No necesariamente el proyecto de inversión "irrumpe" en el escenario local, esto sucede solo cuando no se administran adecuadamente sus impactos sobre el entorno.
  - <sup>3</sup>. La naturaleza de los proyectos que ya están en marcha en el escenario local, es obviamente muy diferente a la del gran proyecto que "irrumpe" y por lo general no se trata de un proyecto formal, muchas veces la misma comunidad no logra definir con claridad en que consiste el proyecto local. "El" proyecto local, debe identificarse, casi siempre, con lo que inercialmente venia ocurriendo...
  - <sup>4</sup>. El argumento de fondo aquí es que la naturaleza y magnitud del impacto socio-ambiental de un gran proyecto, depende fundamental aun cuando no exclusivamente de las condiciones dadas de antemano en la zona intervenida.



(2º) de como se manejan, desde la empresa y desde las autoridades locales, las influencias que genera el proyecto sobre su entorno.

Hay muchos factores que hacen mas apremiante que nunca antes, que las empresas y las autoridades territoriales "manejen" <sup>5</sup> adecuadamente estas influencias de los grandes proyectos. En las consideraciones que siguen se identifican algunos de estos factores.

### 1.1. La Reprimarización y la Deuda Externa

La crisis de financiación del desarrollo, resultante de la monumental deuda externa de América Latina, ha reorientado el (los) modelo nacional de desarrollo hacia las actividades primario exportadoras, como la agricultura y la minería básicamente, con el propósito de incrementar el flujo de divisas.

Esto ha inducido una investigación geológica muy intensa en zonas hasta ahora poco exploradas <sup>6</sup>, como en la Orinoquía (Arauca), la

- <sup>5</sup>. En este enunciado ya se insinúa un planteamiento de política que es necesario explicitar, aun cuando mas adelante se trata con mayor detalle; la sugerencia de política es que las empresas propietarias de estos grandes proyectos no deberían entablar vínculos con la comunidad que "se salte" o desconozcan a las autoridades locales: el alcalde popular es el único representante legítimo de TODA la comunidad, pero a veces las empresas prefieren (por lo general contra sus propios intereses estratégicos) interactuar - ¡ y hasta negociar! - con otros voceros de la comunidad.
- <sup>6</sup>. Este mismo argumento cabe para grandes proyectos viales, que comunican zonas otrora marginales y puede aplicarse hasta a los proyectos hidroeléctricos. Así es, dado que los proyectos mas baratos por que estaban ubicados mas cerca de los sitios de consumo (o sea las grandes ciudades), ya se efectuaron en la década de los 70-80 (o antes), de modo que los que están estudiando y realizando hoy están localizados en zonas mas alejada e



---

Amazonía, el Andén Pacífico, dado que las ya exploradas han demostrado ser incapaces de generar los flujos de recursos necesarios para satisfacer los requerimientos de financiación del desarrollo.

La incorporación compulsiva de regiones marginales, en los que la presencia previa del Estado es muy débil, a través de la creación de nuevos frentes territoriales de inversión (F.T.I), donde no existían fuentes de ingreso monetarios, le ha creado a las autoridades seccionales y locales<sup>7</sup> y a las empresas inversionistas<sup>8</sup>, una gran cantidad de problemas nuevos, como el del manejo de relaciones con comunidades muy beligerantes, en una coyuntura histórica de crisis de la legitimación institucional.

## 1.2. Las Exigencias de la Banca Internacional

Los organismos de crédito internacional, presionados por el activismo ecológico en los países en los que tienen sus sedes, están exigiendo que los organismos del Estado incorporen, desde las primeras fases de los proyectos, la consideración de las consecuencias ecológicas y socio-culturales que producirá su ejecución, ante todo para darle más realismo a las proyecciones de

---

inaccesibles...

7. En particular a las autoridades territoriales que no reciben de la administración central, ningún apoyo especial para enfrentar los retos inmensos que le impone la intromisión, en sus jurisdicciones, de un gran proyecto. Las autoridades departamentales no logran tampoco "apropiarse" de este tipo de problemas, entre otras cosas por que los organismos del orden nacional suelen desconocer las funciones del departamento...
8. En realidad esto no es "tan" novedoso para las grandes empresas propietarias, que traen la experiencia de actuar en escenarios semejantes en otras partes del mundo. Pero además, disponen de los medios (financieros) para conseguir toda la asesoría que necesiten, cosa que no ocurre con las autoridades seccionales y locales.



egresos en los flujos de fondos, condicionando el otorgamiento de los créditos de cumplimiento de este tipo de requisitos.

Obviamente las autoridades territoriales, que tienen el conocimiento y la vocación, deberían contribuir con su conocimiento y experiencia a la tarea de evaluar y prever como afectara ese gran proyecto la dinámica inercia de los acontecimientos territoriales

Esto implica que desde la fase de formulación y evaluación de los grandes proyectos, las autoridades territoriales deberían ser convocadas por las autoridades nacionales, para que participaran activamente en este proceso de toma de decisiones <sup>10</sup>.

### 1.3. Las empresas frente a la territorialización de la acción social del Estado.

Cuando se trata de explicar el proceso de descentralización de las funciones públicas en las que se han comprometido la mayoría de los países de América Latina, se aduce que, por un lado, la

<sup>9</sup>. La "dinámica inercia de los acontecimientos territoriales" se entiende aquí como el reconocimiento y análisis de lo que venia ocurriendo en la región intervenida antes de la llegada del proyecto. Es el estudio del escenario sin el proyecto, con base en el cual se podrá decir, primero, que novedades introducirá el proyecto, segundo, que efectos producirán esas innovaciones sobre lo que venia sucediendo y tercero, como podrían (y/o deberían) manejarse esas influencias, para optimizar las consecuencias positivas y minimizar las negativas.

<sup>10</sup>. En general las autoridades de los organismos nacionales son algo reticentes a involucrar a las autoridades territoriales en la formulación y evaluación de los grandes proyectos, sin embargo ya es perceptible un importante cambio de actitud en los mas altos niveles del Estado nacional. Ya existen precedentes importantes de participación de organismos territoriales, por ejemplo en el ministerio de minas y energía.



municipalización es una estrategia para recuperar la menguada legitimidad institucional y por el otro, para facilitar el desmonte de los mecanismos asistencial asistencialista que se utilizaron tan profusamente en el pasado.

Lo cierto es que el propósito estratégico de recuperar la (aun hoy) muy menguada legitimidad institucional, obligo al Estado a exigirle a las empresas inversionistas que asuman integralmente los sobrecostos sociales, derivados de la ejecución de grandes proyectos.

Pero además, la pretensión de racionalizar el gasto público se agrega a esta estrategia relegitimadora, como determinantes del proceso de descentralización municipal; estos y otros factores ha inducido a los órganos legislativos (el congreso) a aceptar la necesidad de fortalecer la autonomía de las autoridades seccionales y locales, obligando a las empresas a reconocer como interlocutor legítimo a los funcionarios departamentales y municipales, que tienen intereses estratégicos distintos al de los propietarios del proyecto.

Esta política ha convertido a los funcionarios territoriales en auditores reales (o por lo menos potenciales) que evalúan desde una perspectiva comunitaria, los efectos locales (ecológicos y sociales) desencadenados por estos grandes proyectos; de modo que las empresas no pueden desconocer este creciente poder de regulación y control que están adquiriendo las autoridades territoriales.

#### 1.4. Pobreza y Movilidad Territorial de la Población

La creciente incapacidad del sector formal de la economía <sup>11</sup> para

<sup>11</sup>. La expresión "sector formal de la economía" se utiliza aquí para referirse a aquellas actividades económicas que son lo suficientemente lucrativas como para producir excedentes, que después se destinarán al ahorro y la inversión (Producción-reproducción-excedente). Como es bien sabido, muchos otros sectores, como los colonos, los pequeños campesinos, los "informales" de las ciudades, apenas si producen lo suficiente para procurarse su propia



asimilar al conjunto de la población a los procesos globales de acumulación <sup>12</sup>, ha generado un remanente poblacional (cada vez más amplio) que está sumido en una situación de extrema pobreza, provocando a su vez una gran heterogeneidad de formas de auto-subsistencia.

Estos remanentes poblacionales, que dadas sus propias condiciones de existencia tienen un bajo nivel de arraigo, se han constituido en contingentes que se desplazan y conglomeran detrás de la formación de cada nuevo Frente Territorial de Inversión (F.T.I), agravando los problemas del "playeo" <sup>13</sup>, es decir, de la oferta de mano de obra cautiva, cuya principal expectativa es vincularse como fuerza de trabajo de los grandes proyectos de inversión (G.P.I.), desplazando, en algunos casos a la población tradicionalmente asentada en la zona o, en otros, compitiendo por una oferta limitada de servicios públicos y vivienda o por ambas situaciones a la vez, pero siempre creando tensiones sociales "sobre" las autoridades locales y "contra" los inversionistas, a quienes se responsabiliza (a veces sin hacer ninguna distinción) de los problemas resultantes.

### 1.5. Legitimidad o Viabilidad: El Dilema Empresarial

reproducción y por lo tanto no producen ningún excedente  $(Producción - reproducción > 0)$ .

- <sup>12</sup>. La dinámica de la acumulación se produce, justamente en las actividades económicas en las que lo que se produce mas de lo que se necesita para la simple reproducción, es decir que son capaces de generar un excedente, que luego se podrá destinar a realizar mas inversiones...
- <sup>13</sup>. El termino "playeo" tiene diversos sinónimos en las distintas regiones del país, pero siempre se refiere a población desempleada, que no quiere (y no pueda) vincularse a ninguna actividad distinta a la que esta realizándose en el gran proyecto de inversión; este tipo de problemas es más común en las grandes obras civiles, por ejemplo, hidroeléctricas, pero también se presenta en los proyectos mineros.



La institucionalmente reconocida incapacidad del Estado para garantizar el monopolio de la autoridad, especialmente en zonas donde la presencia institucional es débil, ha permitido que surjan y se fortalezcan formas de autoridad paralela, como la insurgencia de izquierda, el paramilitarismo o el narcotráfico.

Frente a este tipo de situaciones las autoridades seccionales y locales y las mismas empresas, se debaten entre las exigencias del Gobierno Nacional de no reconocer estas formas paralelas de autoridad y la necesidad practica de aceptarlas, porque de no hacerlo, el proyecto se puede volver inviable, lo que inmediatamente genera un conflicto entre la legitimidad institucional y la viabilidad de los proyectos.

La reforma constitucional de 1991, puede haber contribuido a que esta situación cambie. Así es:

cuando los gobernadores eran designados por el presidente de la república, tenían que aceptar la obligación de mantenerse marginados de los problemas de orden público; con la elección popular de gobernadores, es muy probable que los quieran (y se vean en la imperiosa necesidad...) de intervenir muy activamente en el *manejo civil del orden público*, de hecho, la Estrategia Nacional de Paz, elaborada por el gobierno nacional, le asigna un papel protagónico a los departamentos en el "manejo civil del orden público".

Visto en esta perspectiva, las autoridades seccionales pueden llegar a cumplir una misión de importancia estratégica en la viabilización política y social de proyectos, que siendo de una gran importancia para la nación pueden estar generando muchas resistencias en el plano local.

#### 1.6. Los Cambios en la Correlación Social de las Fuerzas



---

Desde su formación, los nuevos Frentes Territoriales de Inversión, se constituyen, por sí mismos, en un factor que mejora los términos de negociación, tanto de la comunidad en general como de la insurgencia armada frente al Estado, entre otras cosas porque el lucro cesante derivado de un retraso en las obras, provocado por un paro cívico o cualquier otra medida de fuerza, es tan alto, que la sola amenaza de que esto suceda pone, tanto al Estado como a las empresas, en una alta disposición negociadora.

Esto tiende a reafirmar la validez de las medidas de fuerza, como procedimiento para conquistar reivindicaciones que nunca antes habían sido atendidas por el Estado.

Por su parte, la vulnerabilidad de los proyectos frente a la acción insurgente, le otorga a estos grupos un gran protagonismo político, al tiempo que tiende a confirmar ante la opinión pública que la guerrilla tiene, por lo menos, poder de veto sobre las decisiones del Estado y el sector privado.

Todos estos factores y otros que se podrían agregar, como por ejemplo la creciente sensibilidad del público en general frente al deterioro de la naturaleza que pueden producir los grandes proyectos, han convertido a los problemas ambientales y socio-territoriales asociados a los G.P.I. en un tema de acusante actualidad, de modo que tanto para las autoridades territoriales como para las empresas propietarias de esos proyectos, el "adecuado manejo" de las influencias que se generan sobre el entorno intervenido se ha constituido en una apremiante necesidad, tanto para las empresas inversionistas como para el Estado.

Sin embargo, y por muy obvia que parezca la necesidad de efectuar este tipo de estudios, no siempre se encontrará entre los directivos de los proyectos una disposición favorable a destinar los recursos necesarios para realizarlos.



Es probable que en algunos casos, la resistencia de los gerentes <sup>14</sup> deba atribuirse a su propia estrechez de concepción. Pero, en términos más generales, este rechazo se explica, más bien, por el severo desprestigio de los estudios de impacto ambiental.; este desprestigio no es gratuito, se debe, en buena medida, a que tradicionalmente se abordan como un burdo inventario de componentes de la dotación ambiental, que concluye en unas pocas páginas afirmando que los efectos que generara el proyecto en cuestión serán muy positivos o, en el peor de los casos, nulos.

Ni los gerentes de los proyectos, ni las autoridades territoriales, ni las comunidades involucradas <sup>15</sup>, tienen mucho que decir sobre estudios que por lo general no conocen, pero que por lo mismo, les produce mucha desconfianza:

Ese estilo que escudandose en el rigor científico lo confunde todo en la terminología, esa incapacidad consuetudinaria de los técnicos para entender el sentimiento de las comunidades que también se disfraza con rigorismos terminológicos y ese desconocimiento de los proyectos que ya existían en el escenario intervenido por la gran inversión, a cercenado (tal vez irremediabilmente en el corto y mediano plazo) la

---

<sup>14</sup> Resistencia que no es exclusiva de los gerentes, sino que es común también en los funcionarios públicos de alto nivel. En realidad lo que puede reconocerse en estos niveles (altos) de decisión es una muy baja credibilidad frente a los estudios de impacto, pero al mismo tiempo una gran permeabilidad frente a las "gestiones" de dirigentes políticos regionales u otros agentes del establecimiento político-empresarial.

<sup>15</sup>. Lo habitual es que ni el gerente, ni el alcalde, ni la población conozca los estudios de impacto ambiental. El gerente por que delega ese tema en funcionarios técnicos con poca o ninguna autonomía decisional, las autoridades por que casi nunca se enteran de que el estudio en cuestión fue realizado y a las comunidades simple y llanamente se les niega (con argumentos diversos) el acceso a estos documentos.



---

credibilidad social, institucional y privada, en los estudios tradicionales de impacto ambiental.



**2. Algunas consideraciones sobre  
la complejidad de la gestión del  
desarrollo  
de regiones minero-energéticas**



---

2. **Algunas consideraciones sobre la complejidad de la gestión del desarrollo de regiones minero-energéticas**

La reforma constitucional del 91 abrió nuevas perspectivas de desarrollo para los organismos territoriales de Colombia (municipios y departamentos), ante por que los gobernadores se fortalecen como representantes los intereses seccionales ante la nación y además por que se reafirma la autonomía y la autoridad de los alcaldes populares; en ambos casos la autoridad territorial (sea el gobernador o el alcalde) tienen que constituirse en los gerentes de los asuntos seccionales o locales, respectivamente, no solo para poder cumplir cabalmente con las funciones que se les han asignado, sino también para poder responder (en el caso de los gobernadores) a las expectativas de los distintos grupos de interés que concurren en el escenario seccional y para poder representar adecuadamente (en el caso de los alcaldes) los intereses de las comunidades.

Muchos de los problemas con los que deben lidiar los gobernadores y los alcaldes de las regiones en las que se desarrollan grandes proyectos de inversión son bien conocidos y ya han sido extensamente tratados en diversos foros, hay otros problemas, que siendo muy comunes, han tenido un tratamiento menos sistemático, entre ellos, pueden destacarse los que se mencionan a continuación.

1. -El problema de esclarecer cual debe ser la función del Departamento en la administración de las situaciones creadas por los grandes proyectos.
2. -El problema de administrar la "inflación de expectativas" que genera un gran proyecto de inversión
3. -El problema del desfase entre los tiempos de la gente y los tiempos del proyecto.
4. -El problema de la definición de cuales son las necesidades "meritorias"
5. -El problema de la utilidad de los estudios de Impacto Ambiental.



En la siguiente sección se comenta cada uno de estos "problemas" con cierto nivel de detalle.

## 2.1. Los problemas "generales" de la gestión de regiones petroleras

Hay una gran variedad de problemas comunes a las gobernaciones y las alcaldías en las que se efectúan grandes proyectos de inversión; verbigracia, el incremento de recursos de gasto e inversión, derivados de los ingresos por regalías:

ninguna entidad territorial tiene a su disposición un número suficiente "iniciativas de inversión", adecuadamente evaluadas, ni siquiera "pre-evaluadas" a nivel de perfil y menos de pre-factibilidad, como para poder invertir de modo eficiente las regalías petroleras o con las regalías de cualquier otro tipo de actividad minera... <sup>16</sup>

Otro ejemplo: las gobernaciones deben lidiar con nuevos actores políticos, como los sindicatos, en muchos casos sin tener ninguna experiencia previa, pero lo que es más grave, sin vocación para actuar como intermediarios neutrales, para lograr acuerdos entre los intereses en conflicto.

Los departamentos no están, habitualmente, capacitados (técnica, financiera y políticamente) para afrontar los dramáticos cambios que suelen producir estos grandes proyectos sobre el ordenamiento territorial de su jurisdicción y no lo están, por que por lo general ni siquiera se han planteado un esquema de ordenamiento territorial, "sin el proyecto", mucho menos uno "con el proyecto".

Si los departamentos aparecen hoy como instancias algo desdibujadas en sus funciones para condiciones "normales", mucho menos está claro que papel han de jugar en el manejo del entorno intervenido por estos grandes proyectos.

---

<sup>16</sup>. De acuerdo con la reciente reforma constitucional, todas las actividades mineras generaran regalías; pero esto aun no ha sido reglamentado.



No obstante lo anterior, es claro, que los departamentos tienen que desempeñar una labor activa de mediación de interese en conflicto, que deben además representar los interese regionales frente a las instancias nacionales de decisión, por ejemplo, en torno a temas como el de los procedimientos de liquidación de las regalías, el anticipo, la discusión de las iniciativas legislativas del ejecutivo nacional, sobre reglamentación de las regalías mineras en general, entre otros.

Sin duda el mas grave problema situacional de las entidades territoriales es el asociado a la "capacidad de gestión" y esto se manifiesta de un modo particularmente dramático cuando un gran proyecto de inversión irrumpe en la jurisdicción de un "nuevo" departamento (como es el caso de casi todos los del oriente colombiano) o en un "pequeño" municipio.

Para que las entidades territoriales en las que se realizan grandes proyectos petroleras pueda impulsar una estrategia de desarrollo regional, es necesario que supere su debilidad institucional en tres frentes:

**Problema 1:** Se confunde la programación presupuestal, con la planeación del desarrollo. Por eso se persiste en esquemas de acción según los cuales, los éxitos de la gestión se pueden seguir valorando por la intensidad de la acción desplegada, sino que debe evaluarse por la magnitud de los resultados obtenidos.

En los modernos esquemas de gerencia institucional, la calidad de la gestión se mide por la capacidad para generara y gestionar los *requerimientos de inversión* de mayor impacto sobre el bienestar social.

**Problema 2:** El problema de planear la acción institucional, en función de los diagnósticos de los problemas causados por el proyecto (que casi siempre se agregan a los viejos y no resueltos problemas de la jurisdicción) y no a partir de proyectos de inversión bien definidos y evaluados, es que las acciones se programan con respecto a lo que sería deseable y no con respecto a lo que puede de verdad hacerse.



**Problema 3:** Las entidades territoriales en las que se realizan grandes proyectos petroleros, no ha podido definir un esquema de gestión que combine adecuadamente el componente de "governabilidad", con el de satisfacción de las necesidades meritorias. En la práctica, tiende a exagerarse uno de estos dos componentes, pero en realidad, es imposible garantizar la gobernabilidad de una jurisdicción sino se satisfacen en un plazo razonable las necesidades meritorias y estas no pueden resolverse sino se co-responsabiliza a la comunidad en la resolución de sus propios problemas, que a su vez, es uno de los requisitos básicos de la gobernabilidad.

Desde el punto de vista del componente institucional de una estrategia de desarrollo territorial que garantice la democracia y la eficiencia en la gestión, la pregunta central que debe responderse es:

¿Como pueden contribuir las gobernaciones y las alcaldías a la dinamización de los procesos de desarrollo territorial, reconociendo que los destinos regionales de una región petrolera no dependen (ni han dependido, ni pueden depender) ni exclusiva, ni fundamentalmente de la acción que las agencias del Estado puede realizar?

Para que las instituciones territoriales del Estado puedan constituirse en gestores eficientes del desarrollo regional, es necesario que tengan *capacidad financiera, de liderazgo y administrativa.*

a. Tener "capacidad financiera" implica disponer de la masa crítica de recursos que permitan canalizar (allegar) recursos adicionales para financiar los requerimientos del desarrollo territorial.

La consigna es que los recursos de inversión social, de las entidades territoriales del Estado - en particular las regalías petroleras- deben destinarse, fundamentalmente a co-financiar los esfuerzos que hace la comunidad para resolver sus propias necesidades meritorias y a comprometer y viabilizar proyectos financiados por terceros (distintos a la comunidad y el Estado);



por supuesto esto requiere trastocar la lógica de gastos, por la de inversión en proyectos con propósito social.

Los recursos de las regalías no pueden seguir manejándose con una lógica ofertista (cuanto mas se haga mejor): esos recurso deben servir para amplificar y potenciar los procesos de valorización de recursos renovables y para satisfacer, en el menor lapso de tiempo posible, las necesidades meritorias de la población.

**b. Tener "capacidad de liderazgo" implica ser capaz de inducir procesos de reivindicación social, sin que se salgan de los canales institucionales.**

Esto supone que el Estado consolida su legitimidad, a través de un proceso (político) en el que la comunidad asume los costos de su propia reproducción; por eso la capacidad de liderazgo se debe evaluar -ante todo y fundamentalmente- en función de los costos y del tiempo que requieren las entidades para que las comunidades asuman un rol protagónico en la resolución de su propios problemas.

Adicionalmente es importante considerar si la comunidad logra ir dirimiendo sus disputas sin que se requiera la mediación directa de las autoridades.

Es decir, la capacidad de liderazgo implica las autoridades territoriales han logrado que el curso de los acontecimientos regionales o locales evolucionen en la dirección (y con la celeridad) deseable, porque "influyen" (lo cual supone "intervenir") de modo decisivo sobre los ámbitos en los que se toman las decisiones claves para el destino de la jurisdicción, es decir, el propio Estado, el mercado y la sociedad civil.

**c. Tener "capacidad administrativa" implica ser capaz de canalizar "todos" los recursos (focalizar) hacia la optimización de un objetivo de desarrollo definido por consenso.**



Las entidades deben lograr que las políticas se concreten en acciones orientadas al logro del objetivo definido por consenso con la colectividad regional.

Para eso, cada entidad tiene que sensibilizarse frente a las señales del entorno social y al mismo tiempo tiene que volverse cada vez mas permeable frente a las demandas que se expresan a través de los canales institucionalizados de participación social.

Es que la gestión del desarrollo no debe orientarse a cualificar la oferta pública -eso se logra mas eficientemente por vía de los subsidios a la demanda- sino que debe ser un esfuerzo destinado a garantizar que se cumplen los propósitos, en los plazos y condiciones establecidas.

## 2.2. Los problemas "especiales" de la gestión del desarrollo de regiones petroleras <sup>17</sup>

Pero mas allá de los problemas "generales" que se comentan arriba, hay otros que son específicos de las zonas en las que se realizan grandes proyectos mineros y que son mas difíciles de resolver.

Estos problemas especiales de la gestión de regiones mineras definen el contexto político-institucional y social, en el que deben moverse los dirigentes regionales que deben administrar el desarrollo de regiones petroleras. A continuación se comenta cada uno de ellos con cierto detalle, indicando algunos lineamientos de solución.

1-El problema de administrar la "inflación de expectativas" que genera un gran proyecto de inversión

---

<sup>17</sup>. En realidad, estos problemas son específicos para casi cualquier región minera, sea de minería de roca blanda (carbonó, petróleo) o de roca dura (oro, hierro, etc.).



Es evidente que en la mayoría de las regiones petroleras del país, las expectativas sociales son muy altas, debido a que en muchos casos, las condiciones de vida en las que se debate la mayor parte de la población, no solo no han mejorado, sino que han empeorado debido a la presión que se genera sobre los servicios públicos, como consecuencia a la inmigración.

Obviamente las autoridades seccionales y locales deben "administrar" estas expectativas y las tensiones sociales y políticas que se derivan de la postergación (a veces indefinida) de las mas elementales aspiraciones de la gente.

La "irrupción" en el escenario local de un gran proyecto de inversión dispara esas expectativas <sup>18</sup>, lo cual dificulta su administración, suscitándose conflictos y reacciones de malestar y de protesta que complican la gestión tanto a las autoridades locales como a los propietarios del proyecto.

A largo plazo y en la medida misma que el proyecto generar un efecto positivo (dinamizador, modernizante, redistributivo, etc.) sobre el entorno intervenido, las aspiraciones sociales se van tornando mas diversificadas y complejas, de modo que las autoridades locales tienen que comenzar a lidiar con unos niveles de aspiración cada vez mas difíciles de satisfacer, aun cuando el municipio se beneficie de las regalías petroleras, lo cual no siempre ocurre:

Así es, en algunos casos, el municipio que recibe la mayor parte del impacto causado por el gran proyecto, no recibe regalías o recibe una proporción que no corresponde a la magnitud de los problemas que el proyecto le crea... <sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>. Desencadenándose, como se dice ahora, una "inflación de expectativas"...

<sup>19</sup>. Es que la distribución jurisdiccional de las regalías se fija en función de cual es el sitio de producción y esto no necesariamente coincide con la jurisdicción del sitio en el que se esta produciendo los mayores impactos.



---

2-El problema del desfase entre los tiempos de la gente y los tiempos del proyecto.

Uno de los problemas centrales que deben afrontar las autoridades seccionales y municipales en las que se realiza (o realizara) un gran proyecto de inversión es administrar las diferencias, habitualmente abismales, entre los tiempos de la gente <sup>20</sup> y los tiempos de las instituciones.

Este desfase resulta del hecho evidente de que las necesidades que deben ser satisfechas ahora <sup>21</sup>, superan con creces la magnitud de los recursos disponibles en estos momentos; entre otras cosas, por que durante la fase de montaje del proyecto (que los ingenieros denominan "desarrollo del proyecto") no se generan regalías, o por lo menos no en la magnitud requerida, de modo que este desfase entre lo que la gente demanda (en materia de vivienda y servicios públicos y sociales) y lo que la localidad puede ofrecer es cada día mayor.

Para poder hacer corresponder, aunque sea parcialmente, la evolución de estas demandas con el flujo de los recursos disponibles, es necesario, en primer lugar, poder preveer como se modificaran (en el futuro previsible) los requerimientos de vivienda y servicios y en segundo lugar, proyectar hacia el futuro la disponibilidad de los ingresos; con base en el análisis de estos dos flujos se deberán programar las obras y las acciones de modo que se logre la mayor correspondencia posible entre las demandas meritorias y las realizaciones, lo cual exigirá (casi siempre) que se adelanten regalías y que el municipio se endeude, con base en los ingresos que recibirá una vez que los campos (o la mina) comienza a producir.

---

<sup>20</sup>. El problema no es que los "tiempos de la gente" sean muy cortos, sino que las expectativas no comenzaron a formarse cuando se inicio el proyecto, sino que vienen frustrandose desde siempre...

<sup>21</sup>. Si se acepta que deben ser resueltas "ahora" es por que se consideran muy meritorias y que corresponden con las necesidades que "debería" resolver al Estado.



### 3-El problema de la definición de cuales son las necesidades "meritorias"

Obviamente los problemas de la gestión territorial de una jurisdicción que ha sido intervenida por un gran proyecto de inversión no se agota en hacer corresponder la evolución de las necesidades sociales con respecto al ritmo de las acciones institucionales, entre otras cosas, por que es evidente que no habría plata que alcanzara para poder satisfacer (con cargo al presupuesto departamental y/o municipal) todas las necesidades de la comunidad.

Es por eso se requiere precisar cuales son las necesidades sociales que le corresponde atender al Estado, y que instituciones (del orden nacional, regional, seccional y local) tienen la responsabilidad de atenderlas <sup>22</sup>, para poder así establecer en que casos la gobernación y/o el municipio deben asumir con cargo a su propio presupuesto la satisfacción de determinada demanda y en cuales, la gestión del organismo territorial de que se trate, será básicamente la de un "gestor" ante las distintas entidades de los intereses de la comunidad seccional o local.

Otro de los problemas es definir que necesidades se consideraran "meritorias" y cuales no, por que esto implica concertar con los distintos actores locales cual será el esquema de prioridades con el que operara la Administración Municipal mientras persistan las influencias del proyecto en cuestión <sup>23</sup>.

De acuerdo con el planteamiento anterior, en términos de administración, de lo que se trata es de hacer corresponder la evolución de las demandas "meritorias" con el flujo de los recursos

<sup>22</sup>. Atenderlas, por que no siempre se podrán "resolver".

<sup>23</sup>. Por ejemplo, la aprobación por parte del Concejo Municipal de un Plan (simplificado) de desarrollo requerirá que los concejales se pongan de acuerdo sobre cual es el esquema de prioridades de gasto e inversión con los que se moverá la Administración en el periodo de vigencia del plan.



disponibles, reconociendo que de entrada (como punto de partida) ya hay un desfase inmenso entre demanda y oferta, como es el caso de muchísimos municipios petroleros y mineros, en el que mas del 50% de la población no logra satisfacer sus necesidades básicas mas elementales.

En este contexto una necesidad se define como meritoria, cuando cumple tres condiciones:

a. Deben ser necesidades que no puedan ser resueltas a través de mecanismos de mercado sin que se generen (graves) inequidades.

Esto puede ocurrir...

(i) porque los agentes no pueden reconocer cual es el costo de oportunidad del bien que demandan (Por ejemplo, para un bien que no tiene mercado, como el aire);

(ii) o bien, porque la restricción presupuestal del demandante no le permite acceder (a los precios de mercado) al bien que requieren;

(iii) o bien porque el mercado del bien de que se trata presenta tan graves perturbaciones que los demandantes se encuentran sometidos a condiciones muy asimétricas con respecto al productor. (Estos son los casos, en los que los precios al consumidor, no reflejan una clara tendencia a la igualación de los costos marginales, con respecto a los ingresos marginales).

No obstante lo anterior, no todas las necesidades que no puedan ser resueltas a través de los mecanismos de mercado, tienen que ser atendidas por las entidades territoriales del Estado. Es necesario que cumplan otras dos condiciones, que son las que se comentan a continuación.

b. Deben ser necesidades sentidas por los propios grupos objetivo. Es decir, deben referir a "necesidades no resueltas" que la comunidad considere de altísima prioridad.



---

Esto indica que el accionar de las entidades territoriales del Estado, se centrará en la satisfacción de las necesidades no resueltas que la propia comunidad considere de mas alta prioridad. Pero estas dos condiciones son necesarias pero no suficientes.

Para que el Estado (a través de sus entidades territoriales) asuma la atención de una "reivindicación social" se requiere que cumpla con una tercer condición, que se enuncia a continuación.

**c. Deben ser necesidades cuya resolución afecte de modo significativo aquellos indicadores de desarrollo social cuya tendencia se quiere modificar.**

Esta tercer condición implica, que *no todas* las necesidades sentidas, que no pueden resolverse en el mercado, deben ser atendidas por el Estado (a través de sus entidades territoriales); sino solo aquellas cuya satisfacción tienen una repercusión directa sobre las medidas de bienestar y equidad que el Estado considera pertinentes.

Por ejemplo, pintar su iglesia puede ser una necesidad muy sentida que una comunidad particular no puede satisfacer, debido a sus restricciones presupuestarias; pero si el Estado (que es quien asume el punto de vista de los intereses a largo plazo, de la sociedad en su conjunto) no considera importante modificar la tendencia de esta variable.

Es decir, puede que a para las entidades no les preocupe si las iglesias tienden a estar mas o menos despintadas: las entidades territoriales responsables de la política social no deberían asumir la satisfacción de ésta necesidad con cargo a su propio presupuesta de inversión o de operación a menos que ello se justifique estrictamente, en términos de gobernabilidad, lo cual en principio es dudoso, por lo menos para el ejemplo que se esta considerando.

**4-El problema de la utilidad de los estudios de Impacto Ambiental.**



Esto es lo que cabría esperar como resultado de un estudio serio y consciensudo de Impacto Ambiental: debería brindarle a las autoridades territoriales, un conjunto de propuestas que le permitan hacer un uso óptimo de los escasos recursos disponibles, para poder satisfacer las necesidades que la propia comunidad considera meritorias, en el menor lapso de tiempo posible.

Para que los estudios de Impacto Ambiental puedan ser un instrumento útil y versátil, las propuestas que se formulen deberán basarse en un diagnóstico de los problemas locales y sus potencialidades; a partir de este análisis deberán identificarse cuales son las alternativas viables de desarrollo que tiene el Municipio; del conjunto de posibles alternativas deberá elegirse aquella en torno a la cual pueda generarse el mas amplio y solido consenso social, para adoptar una estrategia de desarrollo concertada con las diferentes fuerzas locales incluida, por supuesto, la representación de los intereses del proyecto de inversión; esta estrategia de consenso servirá de telón de fondo para formular las propuestas con las que la Empresa Propietaria administrara las influencias que genera su proyecto en el entorno intervenido y servirá, también para ordenaran el gasto y la inversión municipal y en general, la gestión de los intereses locales ante las distintas entidades (publicas y privadas).

De acuerdo con lo dicho, un Estudio de Impacto ambiental debería servir como instrumento para que las autoridades municipales ( y eventualmente las departamentales) pudieran ajustar su gestión en función de los impactos que "generara" <sup>24</sup> el gran proyecto de inversión; para que esto pueda ser así, debería tener (entre otros) los siguientes componentes mínimos:

- 1<sup>a</sup>) Un diagnostico, orientado fundamentalmente a evaluar como evolucionarán (en el corto, mediano y largo plazo) las necesidades sentidas por la propia comunidad,

---

<sup>24</sup>. "Generara" por que se supone que estos estudios se entregan ANTES de que comiencen las obras, pero en la mayoría de los casos, ni siquiera se entregan a las autoridades locales.



- 2º) La identificación de las alternativas de desarrollo que pueden promover un amplio y solido consenso social, teniendo en cuenta cuales son las **oportunidades** y las **nuevas exigencias** que el proyecto le esta creando al municipio y
- 3º) La formulación de propuestas, **no solo para optimizar el gasto y la inversión pública, sino también para ordenar la utilización de los recursos** <sup>25</sup> y la relación de la alcaldía con otras entidades, en particular con la empresa propietaria del proyecto.

Es que, los resultados de un estudio de Impacto Ambiental deberían, incluso de acuerdo con la obsoleta y estrecha legislación vigente, brindarle a los organismos del Estado, los elementos de juicio necesarios y suficientes para que las autoridades territoriales pudieran administrar eficientemente la situación creada por la "irrupción" del proyecto en el escenario local.

En este sentido, los resultados del estudio, que debe pagar la compañía, pero son propiedad del Estado <sup>26</sup>, no son solo de utilidad para la empresa: La declaratoria de impacto ambiental debería proveer los medios para que el Estado pueda administrar la "conmoción" provocada por el proyecto.

Por otra parte, si las autoridades territoriales tienen la vocación y además disponen de los elementos de juicio necesarios para administrar adecuadamente la situación creada por el proyecto, el

---

<sup>25</sup>. No solo los recursos que están bajo la directa responsabilidad del municipio, como se mostrara mas adelante.

<sup>26</sup>. La declaratoria de impacto ambiental exige (aun en la legislación vigente) que se definan cuales son las medidas que se tomaran para mitigar, compensar y corregir los efectos perturbadores. Este documento pasa a convertirse en patrimonio del organismo del Estado que lo recibe y debería poder disponer de el a discreción... Esto no ocurre en la actualidad donde prima un principio de confidencialidad que no es útil para nadie.



principal beneficiario puede ser el dueño del proyecto, por que así se minimizan las posibilidades de conflictos obstructivos y/o el surgimiento de las tensiones sociales habituales, que interfieren con el desarrollo del programa de obras que se ha trazado la compañía...

Obviamente, esto implica que la interventoría de estos estudios no puede dejarse en manos de los inversionistas, como de hecho ocurre en la actualidad <sup>27</sup>.

La definición de estos "objetivos concertados de desarrollo" implican reconocer en que aspectos la dinámica inducida por la "intrusión" del gran proyecto de inversión, NO evolucionaran en el sentido y/o con la velocidad que la comunidad quisiera.

Si a raíz de la "irrupción" del proyecto en cuestión, todo marchara en la dirección y con la velocidad "deseable", simplemente no sería necesario tomar ninguna medida especial; en ese caso extremadamente poco probable <sup>28</sup>, la mejor recomendación sería seguir haciendo las cosas como se han hecho hasta ahora.

Sin embargo, en algunas esferas de la vida departamental y municipal esto puede ser cierto y sin duda, para algunos intereses las cosas están perfectas, tal como están y por lo tanto nada hay que cambiar. De hecho, es fácil reconocer que, para ciertos intereses locales, el proyecto puede ser muy benéfico, mientras que para otros puede tener efectos desastrosos.

---

<sup>27</sup>. Aun cuando organismos como las Corporaciones de Desarrollo Regional, están interviniendo en la elaboración de los términos de referencia de estos estudios, esto es claramente insuficiente; no solo por que este tipo de organismos tiende a desconocer a las autoridades territoriales, sino por que además, el enfoque que preconizan no esta atendiendo adecuadamente el problema de los impactos que se están causando sobre las administraciones seccionales y municipales

<sup>28</sup>. Sin embargo, es común encontrar este tipo de conclusiones en los E.I.A.. Por ejemplo, en el estudio que se realizó para el proyecto Cerrejón Zona Norte, se obtuvo (inicialmente) ésta conclusión.



---

Basta pensar en que quienes venían contratando mano de obra local, con la llegada del proyecto, pueden ver menguada sus ganancias por que deben pagar salarios mas altos y esto no necesariamente se comprenda con la "activación" económica que puede inducir el proyecto. Es el caso concreto y real, de la agricultura comercial en el Casanare, con respecto a el desarrollo del Campo Petrolero de Cusiana.