



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

Línea de base

# Programas en beneficio de las comunidades implementados por el sector de hidrocarburos en Colombia



MinMinas  
Ministerio de Minas y Energía

**ANH** 10 años  
AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

# Línea de base: programas en beneficio de las comunidades implementados por el sector de hidrocarburos en Colombia

## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD

### Fabrizio Hochschild

Coordinador Residente y Humanitario de la ONU y Representante del PNUD

### Silvia Rucks

Directora de País

### Fernando Herrera Araújo

Coordinador Área de Pobreza y Desarrollo Sostenible

Proyecto **Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Agencia Nacional de Hidrocarburos para la planificación, seguimiento y evaluación de los –PBC- implementados por el sector de hidrocarburos**

### Luis Leonardo Rojas

Coordinador Nacional

### Andrés Siabato

Profesional Técnico

### Ana Cecilia Zapata

Profesional Jurídico

### Katherine Arias Muñoz

Comunicadora Social

### Rosa Elena Buitrago

Profesional Técnico

### Caidia Castellanos

Profesional Técnico

### Rubén Darío Mateus

Profesional Técnico

### Aslam Real

Asistente Administrativo

### Juan Manuel Salazar

Consultor

## Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH

### Javier Betancourt

Presidente

### Claudia Lafaurie Taboada

Vicepresidente de Contratos de Hidrocarburos

### Patricia Londoño

Gerente de Comunidades y Medio Ambiente

### Boris Navarro

Asesor de Presidencia

---

### Fotografías

Equipo proyecto ANH – PNUD

### ISBN

978-958-8758-66-4

### Edición y corrección

Katherine Arias Muñoz

### Diseño e impresión

Editora 3 Ltda.

Colombia, 2013

### Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de PNUD. Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a todos/as, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad del proyecto y no comprometen al PNUD, como tampoco a las demás entidades que auspiciaron su elaboración.



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Línea de base

# Programas en beneficio de las comunidades implementados por el sector de hidrocarburos en Colombia



**MinMinas**  
Ministerio de Minas y Energía



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



## Nota para el lector

El presente documento denominado línea de base<sup>1</sup>, tiene como objetivo mostrar el desarrollo y estado actual de los programas en beneficio de las comunidades –PBC, entendidos como las inversiones sociales que la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH- exige a las empresas petroleras y que éstas desarrollan en el marco de su política de responsabilidad social.


Para la recopilación de esta información se consultaron fuentes primarias y secundarias, se hicieron entrevistas con distintos actores y se realizaron visitas de campo a los PBC .

El punto de partida fue la revisión del marco normativo e institucional que define los programas en beneficio de las comunidades en Colombia. Luego se llevó a cabo un análisis de la situación socioeconómica de los territorios donde las empresas de hidrocarburos realizan inversiones sociales de PBC. Así mismo, se tuvo en cuenta, además de los principales hallazgos obtenidos de la revisión de los informes de ejecución semestral y anual, que presentaron las empresas petroleras a la ANH entre el 2009 y el 2012, las comunicaciones y reportes adicionales en los que las empresas evidencian su inversión en PBC. En total se revisaron 1.256 documentos correspondientes a 278 contratos con cláusulas de PBC vigentes<sup>2</sup>.

1. El análisis de línea base nació como un método de evaluación de proyectos, en el que se pretende conocer información concreta de la situación al momento de iniciarse las acciones planeadas, estableciendo el ‘punto de partida’ del proyecto o intervención. Esta herramienta permite hacer una evaluación ex ante de la situación que se pretende modificar; para después ser comparada con los resultados del proyecto (evaluación ex post). Tomado de: [http://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/4.Linea%20Base%20de%20indicadores%20\\_web.pdf](http://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/4.Linea%20Base%20de%20indicadores%20_web.pdf)

Para conocer de primera mano las dinámicas locales y los escenarios en donde se desarrollan los PBC, se llevó a cabo un trabajo de aproximación a las regiones. Se visitaron 26 inversiones de PBC, donde se entrevistaron a más de 22 actores locales entre líderes y miembros de las comunidades, alcaldes, personeros y equipos sociales de las compañías petroleras, entre otros. Estas actividades se llevaron a cabo en distintas regiones del país, principalmente en los departamentos de Meta, Santander, Sucre, Córdoba y La Guajira.

También se realizaron reuniones bilaterales con las personas encargadas de la responsabilidad social empresarial de 23 compañías de hidrocarburos, para conocer en detalle sus principales líneas de inversión, sectores estratégicos, problemáticas y potencialidades asociadas a la inversión de PBC.

Por último, se hicieron talleres con comunidades y alcaldes en las regiones, y con operadores en la ciudad de Bogotá, para conocer su perspectiva sobre qué tipo de inversiones se deben realizar en PBC y cómo deben estructurarse. En total se realizaron tres mesas regionales con comunidades y presidentes de juntas de acción comunal de Meta, Magdalena Medio y Costa Caribe, dos mesas con alcaldías de Tolima y Caquetá y una mesa con 10 compañías petroleras en Bogotá 

2. Es preciso mencionar que los informes y reportes de las compañías no tienen un formato estandarizado, por lo cual la información de inversión social no es homogénea y no siempre es identificada por las compañías bajo el nombre específico de “Programas en beneficio de las comunidades”. De este número se evidenció información de montos de PBC ejecutados en el 58% de los casos. En el 42% restante, no se reportó ninguna información sobre PBC o se incluía información planeada más no ejecutada, así como proyectos sin los montos respectivos, por lo cual no fueron registrados en la matriz de recolección de datos.

# Tabla de contenido

Introducción	7
Resumen ejecutivo	9
<b>I. Los programas en beneficio de las comunidades -PBC- en el sector de hidrocarburos</b>	<b>11</b>
<b>II. Situación socioeconómica de los territorios de exploración y explotación de hidrocarburos en Colombia</b>	<b>15</b>
1. Pobreza y pobreza extrema en los territorios donde se adelantan inversiones sociales en PBC de la industria de hidrocarburos	16
2. Categorización presupuestal y regalías en los municipios donde se ejecutan los PBC	21
<b>III. Características generales de los PBC en el país</b>	<b>25</b>
1. Características de los PBC según período de exploración o producción	28
<b>IV. Tendencias de ejecución en el período de exploración 2009-2012</b>	<b>33</b>
1. Sectores de inversión en exploración	34
2. Líneas de inversión en exploración	37
<b>V. Tendencias de ejecución en el período de producción 2009-2012</b>	<b>39</b>
1. Sectores de inversión en producción	40
2. Líneas de inversión en producción	42
<b>VI. Aproximación cualitativa a las dinámicas locales de inversión en PBC</b>	<b>45</b>
1. Dinámicas locales en inversiones de PBC	45
2. Los PBC desde la perspectiva de las comunidades	46
3. Los PBC desde la perspectiva de los alcaldes	46
4. Los PBC desde la perspectiva de las empresas petroleras	46
5. Principales conclusiones de las mesas con actores	50
<b>Conclusiones generales</b>	<b>51</b>



# Introducción

Con el fin de alcanzar las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, el Gobierno colombiano ha venido implementando en las últimas décadas una serie de políticas e iniciativas de inclusión social, crecimiento económico y desarrollo sostenible a lo largo del territorio. No obstante, persisten en el país altos índices de pobreza, desigualdad y exclusión, principalmente en las zonas rurales y alejadas en donde las brechas sociales son mucho más profundas que en las áreas urbanas.

En este sentido, se requieren estrategias que generen un mayor impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, involucrando a todos los actores del desarrollo en las regiones.

Las alianzas con el sector privado juegan un papel fundamental por su capacidad para generar riqueza, oportunidades de trabajo y bienestar<sup>3</sup>. “Es a partir de esfuerzos conjuntos que se puede reconstruir el capital social de territorios afectados por la pobreza, la exclusión, la desigualdad y la violencia”<sup>4</sup>.

Una de las más recientes iniciativas es el Pacto Minero-Energético para la superación de la pobreza extrema suscrito, en 2012, por el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema –Anspe-, Ecopetrol y la Asociación Colombiana de Petróleo –ACP. Este pacto busca “aunar esfuerzos y promover acciones de inversión social coordinadas para superar la pobreza

3. PNUD. Crecimiento de mercados inclusivos. Estrategias empresariales para la superación de la pobreza y la exclusión en Colombia. 2013


4. *Ibíd.*, p. 8.

extrema en los municipios donde se explotan recursos naturales no renovables y las fuentes energéticas del país”<sup>5</sup>.

Por su parte, la ANH, como autoridad encargada de la administración de las reservas y los recursos de hidrocarburos de propiedad de la Nación, en cumplimiento de sus funciones, ha incorporado dentro de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, cláusulas relativas al desarrollo de programas en beneficio de las comunidades que buscan contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones asentadas en las áreas de influencia de los correspondientes contratos.

Con el fin de fortalecer las capacidades de la ANH en este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Nacional de Hidrocarburos firmaron un acuerdo de cooperación, asistencia técnica y financiera en noviembre de 2012.

Mediante este acuerdo se desarrolla el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la ANH para la planificación, seguimiento y evaluación de los programas en beneficio de las comunidades implementados por el sector de hidrocarburos”, con el fin de dar recomendaciones y generar instrumentos que permitan definir inversiones estratégicas, alternativas de gestión y elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta a la hora de planear y desarrollar un PBC para que tenga impacto positivo en las áreas de influencia.

Esta línea de base se inscribe dentro de este proyecto y fue realizada tras varios meses de investigación 

5. Acuerdo de Intencionalidad “Pacto Minero-Energético para la Superación de la Pobreza Extrema”. Septiembre de 2012.







## Resumen ejecutivo

Colombia enfrenta grandes desafíos en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida y superación de la pobreza de las personas que se encuentran en zonas rurales del país. Si bien el porcentaje de personas en condición de pobreza en Colombia disminuyó en 2012 llegando al 32,7%, el más bajo en la última década, el porcentaje en zonas rurales aumentó, alcanzando el 46,8%. De igual manera, el porcentaje de personas en condición de pobreza extrema para 2012 en el país fue de 10,4%, mientras que en las zonas rurales fue de 22,8%.

Actualmente el 74% de los programas en beneficio de las comunidades que desarrollan las empresas de hidrocarburos se realizan en zonas rurales, y es allí donde su capacidad de gestión, generación de alianzas e inversión social, representan una oportunidad para combatir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de la población rural en el país; toda vez que se enmarquen en procesos participativos, sostenibles y orientados a generar un impacto en las comunidades.

Durante el periodo 2009-2012 se han invertido más de 123.000 millones de pesos en PBC, en 20 departamentos, 125 municipios (el 85% de estos son categoría 6) y más de 600 veredas. No obstante, el 94% de los recursos invertidos se concentran en 10 departamentos (encabezados por Meta, Santander y Casanare). Así mismo, de un total de 48 compañías con inversión de PBC, identificadas en el período, los rubros de Ecopetrol representan el 67% del total.

De acuerdo con la información recopilada se pueden identificar al menos 16 sectores de inversión de los PBC, donde los principales rubros se dirigen a vías (22%), proyectos productivos no agropecuarios (13%), educación (8%), desarrollo comunitario (8%) y obras municipales (8%). Así mismo, las inversiones de PBC realizadas en el período de producción representan el 84% del total, en una proporción frente a exploración de 5 a 1, lo cual marca una diferencia en


el alcance y el tipo de proyectos que se desarrollan en cada período.

En términos generales las inversiones de PBC se caracterizan por ser de corta duración (el 50% de las actividades identificadas duraron menos de un mes) con montos relativamente bajos, limitada articulación y generación de alianzas, y esquemas de negociación complejos que involucran una multiplicidad de actores en el nivel local como las alcaldías, las personerías, los concejos y las juntas de acción comunal, entre otros.


De lo anterior se evidencia que los PBC cumplen en la mayoría de casos, la función de facilitar y viabilizar las operaciones de las compañías petroleras en las regiones, bajo una lógica de transacción entre actores en el corto plazo.

La presencia de las compañías petroleras en los territorios, conlleva a un conjunto de inversiones y oportunidades económicas que involucran la compra de bienes y servicios, la generación de empleo directo e indirecto y una gama de inversiones obligatorias como las derivadas del Plan de Manejo Ambiental, de la compensación por uso de agua, de la Consulta Previa y de los PBC, así como inversiones voluntarias de las compañías como parte de su política de responsabilidad social.

Estos escenarios y mecanismos de interacción involucran una red amplia y diversa de actores donde intervienen intereses particulares, comunitarios, públicos, privados, locales y foráneos, generando entornos altamente complejos y de competencia por el acceso a los recursos económicos invertidos por las compañías.

En la mayoría de casos, los intereses de los distintos actores se enmarcan en un modelo transaccional de relacionamiento, que disminuye significativamente el impacto y la sostenibilidad que dichas inversiones puedan tener 





# I. Los programas en beneficio de las comunidades -PBC- en el sector de hidrocarburos

---

Los PBC son las inversiones sociales que deben realizar las empresas dedicadas a la industria del petróleo como parte de su política de responsabilidad social en el marco de los contratos y convenios suscritos con la ANH, para que en su ejecución se fomente el desarrollo sostenible en las respectivas áreas de influencia, procurando la integración comunitaria y contribuyendo a la reducción de la pobreza extrema en Colombia.

San Pedro, Sucre



Visita del Proyecto ANH - PNUD a las inversiones sociales realizadas por una empresa de hidrocarburos que trabaja en la producción de gas en el municipio de San Pedro, departamento de Sucre.

Los programas en beneficio de las comunidades son programas diferentes a aquellos que las empresas petroleras deben ejecutar en virtud de la licencia ambiental, plan de manejo ambiental o consulta previa.

Durante los 10 años de existencia de la ANH, la política pública, alrededor de los programas en beneficio de las comunidades, ha tenido una evolución normativa e institucional orientada a fortalecer la inversión social de las empresas de hidrocarburos en los territorios de operación y a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

La ANH tiene la responsabilidad de administrar y realizar el seguimiento a los contratos de las empresas de hidrocarburos desde todo punto de vista, incluyendo los aspectos relacionados con las operaciones y obligaciones sociales, en el marco de los contratos de Exploración y Producción (E&P), TEA y convenios de Exploración y/o Producción de hidrocarburos<sup>6</sup>.

Los contratos que las empresas petroleras suscriben con la ANH incorporan, dentro de los compromisos que se le asignan al contratista, una serie de medidas y directrices en materia social, que en primer lugar obedecen a las

6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Project Document (PRODOC): Desarrollo de Programas de Beneficio a la Comunidad para el cumplimiento de los ODM. Noviembre de 2012.

funciones que la Ley le otorgó a la ANH y además buscan que la operación de hidrocarburos se lleve a cabo bajo el marco de un modelo de desarrollo sostenible, protegiendo los derechos de las comunidades que se encuentran en áreas de interés del sector, a través de la implementación de los PBC<sup>7</sup>.

La inversión social en los contratos E&P tuvo su origen en el Decreto Ley 1760 de 2003, artículo 5°, numeral 5.7 que ordena a la ANH: "Convenir en los contratos de exploración y explotación los términos y condiciones con sujeción a los cuales las compañías contratistas, como parte de su responsabilidad social, adelantarán programas en beneficio de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los correspondientes contratos."

Actualmente dicha función de la ANH se encuentra regulada por el artículo 4 del Decreto 4137 de 2011 y el artículo 3 del Decreto 714 de 2012. Por otra parte, el Acuerdo 05 del 23 de septiembre de 2011 establece que "Se entenderán por programas en beneficio de las comunidades, los correspondientes a la inversión social que realizan las empresas dedicadas a la industria del petróleo, como parte de su política de responsabilidad social, en el marco de los contratos de exploración y producción de Hidrocarburos y de evaluación técnica, suscritos con la ANH...".

7. *Ibíd.*, p. 7.

**Tabla 1. Existencia de la cláusula sobre programas en beneficio de las comunidades en los contratos suscritos desde 2004 a enero de 2013**

Año de firma del contrato	Tipo de contratos y convenios de la ANH					
	Contrato de Exploración y Producción		Contrato de Evaluación Técnica	Convenio de Exploración y Explotación		Convenio de Explotación
	Exploración	Producción		Exploración	Explotación	Explotación
2004	No	Sí	N/E	N/E	N/E	N/E
2005	No	Sí	N/E	N/E	N/E	Sí
2006	No	Sí	N/E	No	Sí	Sí
2007	No	Sí	N/E	N/E	N/E	Sí
2008	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
2009	Sí	Sí	N/E	N/E	N/E	Sí
2010	Sí	Sí	N/E	N/E	N/E	N/E
2011	Sí	Sí	Sí	No	Sí	N/E
2012	Sí	Sí	Sí	N/E	N/E	N/E
2013	Sí	Sí	N/E	N/E	N/E	N/E

Sí: sí cuenta con cláusula PBC para el respectivo período. No: no cuenta con cláusula PBC para el respectivo período.. N/E: no se firmó ese tipo de contrato durante el respectivo año.

El mencionado acuerdo además establece los siguientes parámetros para la realización de los PBC: participación ciudadana en la definición y seguimiento; caracterización integral del entorno social, cultural y económico del área de influencia directa de los proyectos; coherencia de los PBC con los estudios de impacto ambiental; transparencia y respeto de los derechos humanos y de los derechos de las minorías étnicas; comunicación clara y efectiva; armonía con los planes de desarrollo municipal, departamental, planes de vida, de etnodesarrollo, y de ordenamiento territorial, dentro del concepto de desarrollo sostenible.

En ese orden de ideas la ANH ha incluido los PBC dentro de los diferentes tipos de contratos que suscribe con las

empresas petroleras. Luego de una revisión de las minutas de contrato de la ANH, desde 2004 a principios de 2013, se pudo identificar que los PBC fueron incorporados como obligación contractual, algunas veces sólo para ser ejecutados durante el periodo de producción y otras tanto para los periodos de exploración como producción, como se puede ver en la tabla 1.

Los PBC también fueron mencionados expresamente en el Acuerdo de intención Pacto Minero Energético para la superación de la pobreza que suscribieron, el 3 de septiembre de 2012 el Ministerio de Minas y Energía, la ANH, la ANM, la ACP, el ANSPE y Ecopetrol, en el sentido de orientar las líneas de inversión de los PBC a la superación de la pobreza en Colombia 🟢





## II. Situación socioeconómica de los territorios de exploración y explotación de hidrocarburos en Colombia

---

Colombia enfrenta grandes desafíos en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida y superación de la pobreza en las zonas rurales. Es allí donde las condiciones de inequidad y vulnerabilidad de la población son más extremas y donde debe concentrarse los mayores esfuerzos (tanto públicos como privados) para elevar los niveles de vida de sus habitantes y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad.

San Pedro, Sucre



Visita del Proyecto ANH - PNUD a las inversiones sociales realizadas por una empresa de hidrocarburos que trabaja en la producción de gas en el municipio de San Pedro, departamento de Sucre.

Sin duda alguna la presencia de las compañías de hidrocarburos en territorios remotos y alejados, su capacidad de gestión, generación de alianzas e inversión social, representan una oportunidad para combatir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de la población rural en el país; toda vez que se enmarcan en procesos participativos, sostenibles y orientados a generar un impacto en las comunidades.

## 1. Pobreza y pobreza extrema en los territorios donde se adelantan inversiones sociales en PBC de la industria de hidrocarburos

Gran parte de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos se desarrollan en zonas rurales y apartadas de Colombia, donde las condiciones de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad superan los índices urbanos y los promedios nacionales. En el análisis de información realizado, se evidenció que el 74% de las inversiones sociales de PBC fue ejecutado en zonas rurales<sup>8</sup>.

Si bien el porcentaje en el nivel país de personas en condición de pobreza disminuyó en 2012 llegando al 32,7%, el más bajo en la última década, el porcentaje en zonas rurales

8. Ver capítulo III del presente documento.

fue de 46,8%, aumentando levemente frente al año 2011. Así mismo, el ingreso per cápita promedio nacional para 2012 fue de \$500.531 pesos, en las principales 13 ciudades fue de \$709.155, mientras en zonas rurales fue de \$207.235, representando tan sólo un 29% de los ingresos promedio en las principales áreas metropolitanas del país. (gráfica 1.)

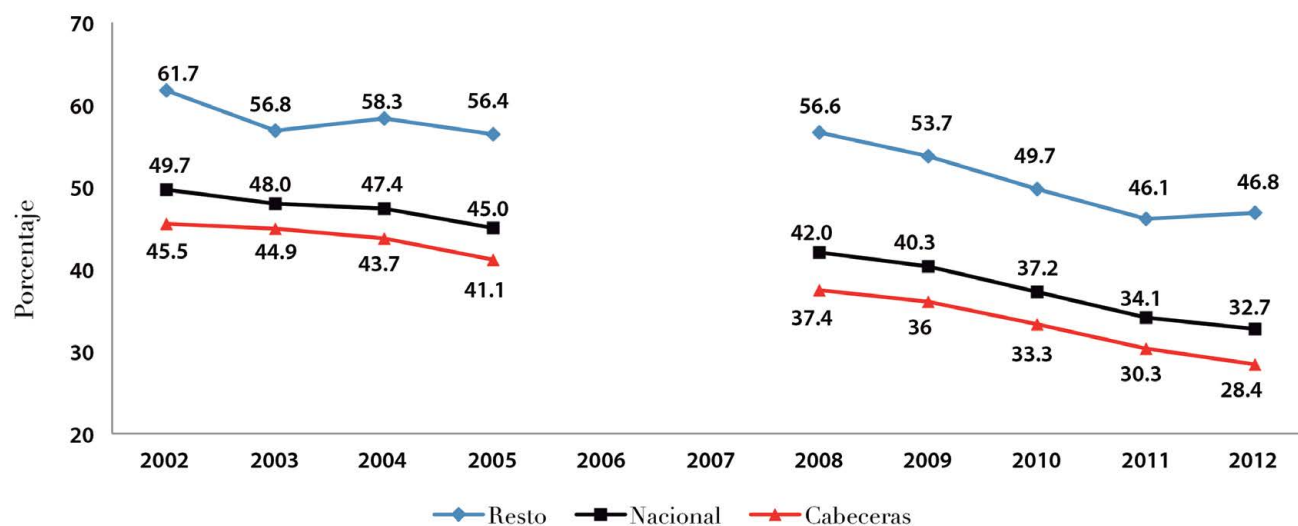
La brecha entre la pobreza urbana y rural tiende a ser más amplia año tras año. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, en su informe *"Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso. Análisis de los resultados recientes 2010-2012"*, la relación entre la pobreza rural y urbana es cada vez mayor: "En 2002, la incidencia de la pobreza rural era de 1.4 veces la urbana. En 2012, al estimar esta misma relación la incidencia rural era equivalente a 1.7 veces la urbana"<sup>9</sup>. (gráfica 2.)

En cuanto a la pobreza extrema, las áreas rurales siguen teniendo índices superiores al promedio nacional y lo registrado en las principales ciudades capitales. Mientras en las cabeceras el porcentaje de personas en pobreza extrema fue de 6,6%, en las zonas rurales este mismo índice fue de 22,8%, registrando también un leve aumento frente al año 2011. (gráfica 3.)

9. Departamento Nacional de Planeación. *Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso. Análisis de los resultados recientes 2010-2012*. Mayo 2013. P.8.

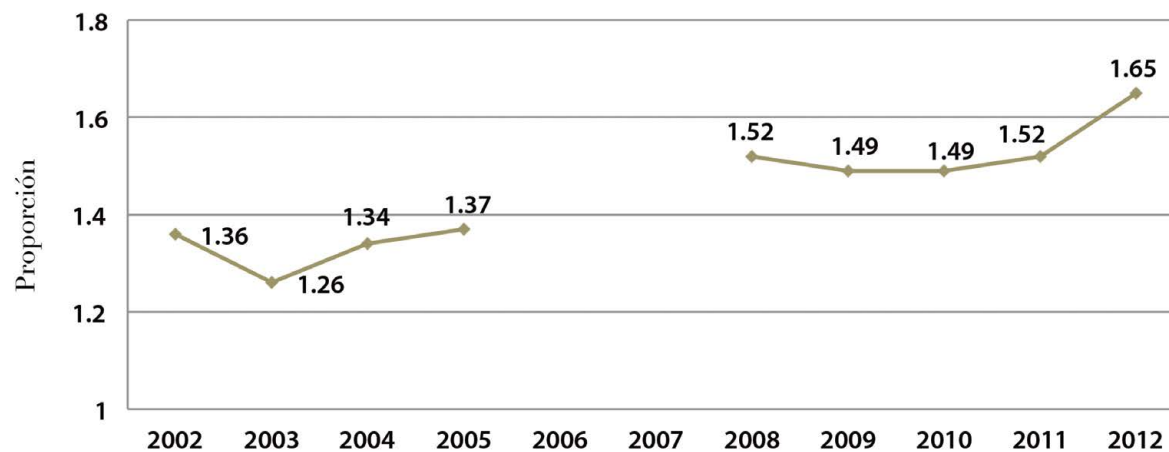


**Gráfica 1. Incidencia de la pobreza en Colombia entre el 2002 y el 2012**



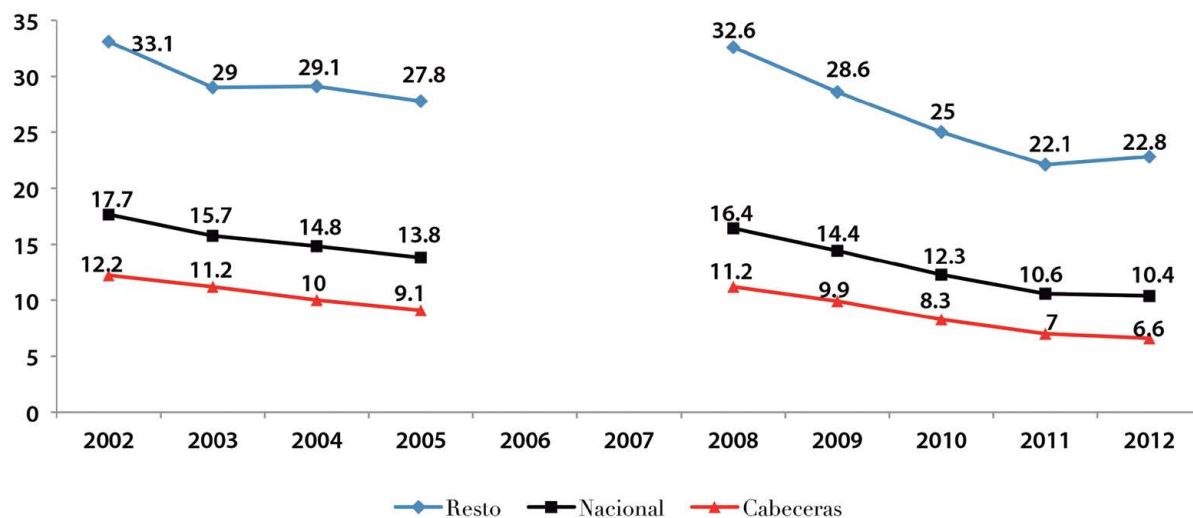
Fuente: DANE ECH-GEIH. 2012.

**Gráfica 2. Relación entre la incidencia de la pobreza rural versus urbana**



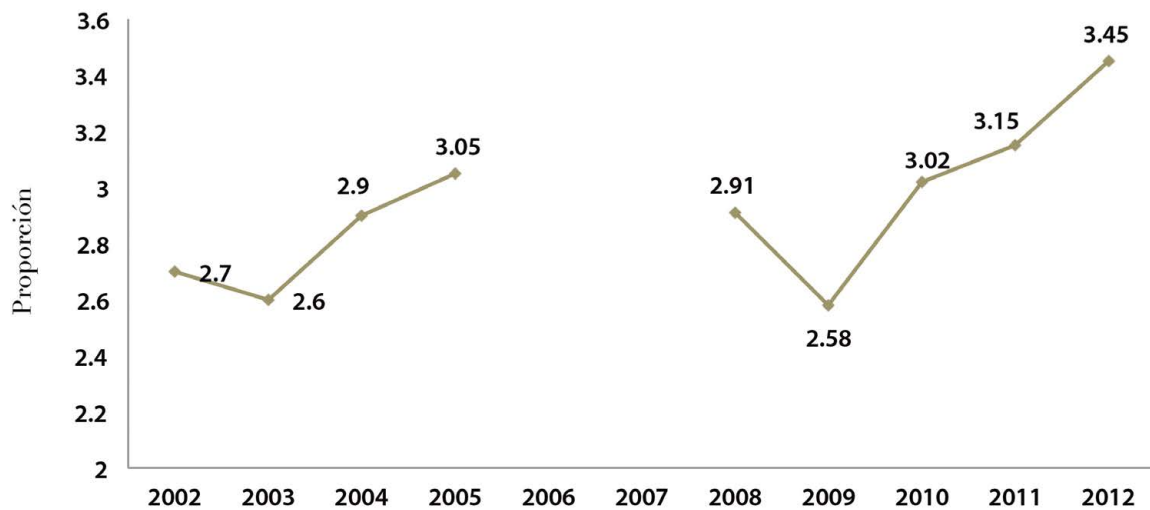
Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 2012.

**Gráfica 3. Incidencia de la pobreza extrema en Colombia entre el 2002 y el 2012**



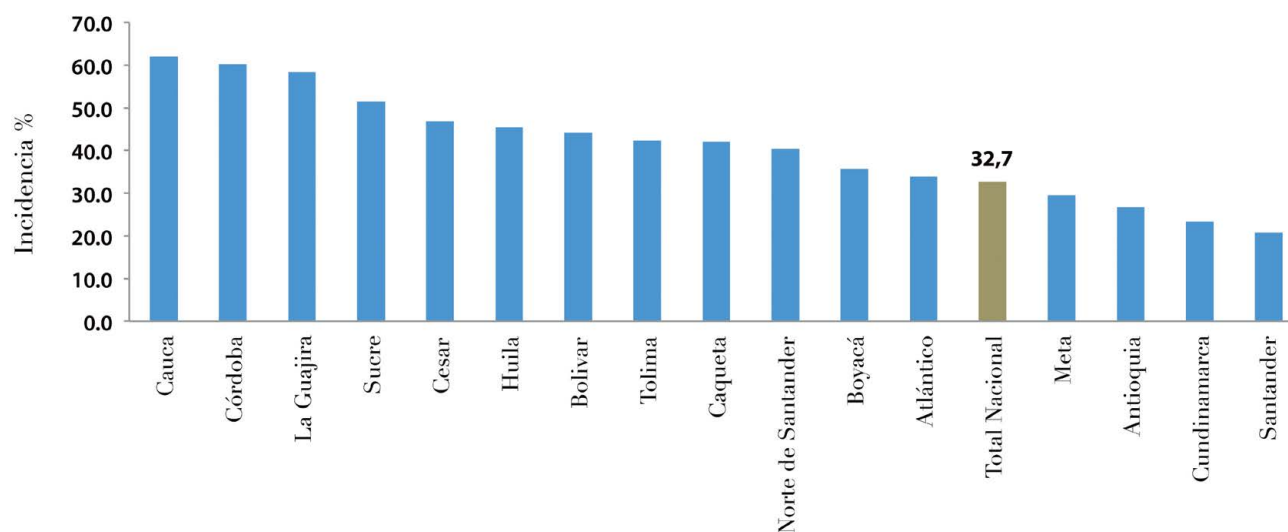
Fuente: DANE ECH-GEIH, 2012.

**Gráfica 4. Relación entre la incidencia de la pobreza extrema rural versus urbana**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2012.

**Gráfica 5. Incidencia de pobreza en departamentos con inversión social de PBC en 2012**



Fuente: Dane 2012. Procesado Proyecto PNUD-ANH

Al analizar las brechas entre la pobreza extrema rural y urbana, la tendencia es igualmente creciente: “En 2002 la incidencia de la pobreza extrema rural era de 2.7 veces la urbana. En 2012 esta relación se incrementó. La pobreza extrema rural en el último año fue equivalente a 3.5 veces la urbana”<sup>10</sup>. (gráfica 4.)

Ahora bien, esta misma tendencia se confirma al analizar el índice de pobreza multidimensional. Según esta metodología, para el año 2012, el 27% de la población en Colombia era pobre. En las zonas rurales, fue de 48,3%, frente a un 20,6% en las cabeceras: una proporción de más del doble entre el campo y la ciudad<sup>11</sup>.

La presencia de la industria del petróleo coincide justamente con los territorios más apartados y

10. Departamento Nacional de Planeación. *Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso. Análisis de los resultados recientes 2010-2012*. Mayo 2013. P.8.

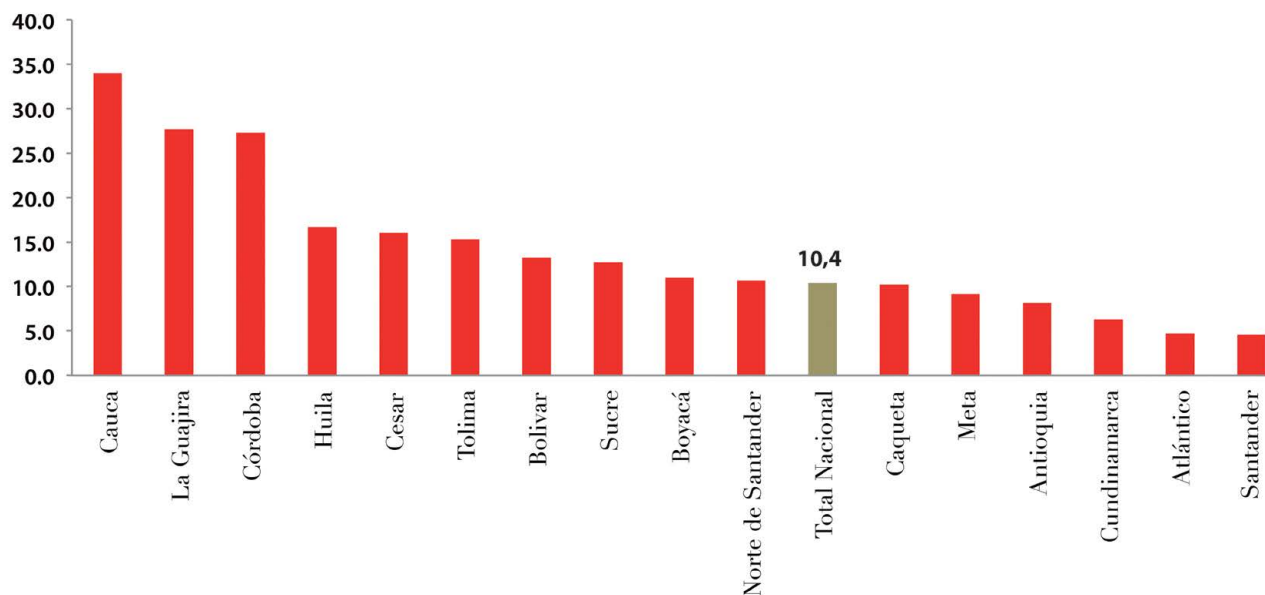
desprotegidos, principalmente en la región Caribe, los llanos orientales y territorios de frontera como Arauca, Norte de Santander y Putumayo (ver mapa 1, pág. 23). En estas zonas, la incidencia e impacto de las inversiones sociales privadas puede efectivamente aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con la información de inversión en PBC recopilada durante el período 2009-2012, dichas inversiones se han llevado a cabo en 20 departamentos del país. Al comparar los niveles de pobreza en Colombia, frente a los resultados en estos mismos departamentos, se encuentra que la pobreza en estas regiones es significativamente mayor.

Como se observa en la gráfica 5, de los 20 departamentos donde se identificaron inversiones de PBC, 16 reportan

11. Ver: DANE. Boletín de Prensa. Pobreza Monetaria y multidimensional en Colombia. 2012. P 1. [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/boletin\\_pobreza\\_2012xx.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_2012xx.pdf)

**Gráfica 6. Incidencia de pobreza extrema en departamentos con inversión social de PBC en 2012**



Fuente: Dane 2012. Procesado Proyecto PNUD-ANH

mediciones de pobreza monetaria oficiales (no se encuentran datos para Arauca, Casanare, Putumayo y Vichada). De este número el 75%, 12 departamentos, registra una incidencia de pobreza superior al promedio nacional de 32,7%. Únicamente los departamentos de Meta, Antioquia, Cundinamarca y Santander se ubican por debajo del promedio nacional.

Así mismo, los departamentos de Cauca, Córdoba, la Guajira y Sucre registran una incidencia de pobreza, superior al 50% de la población.

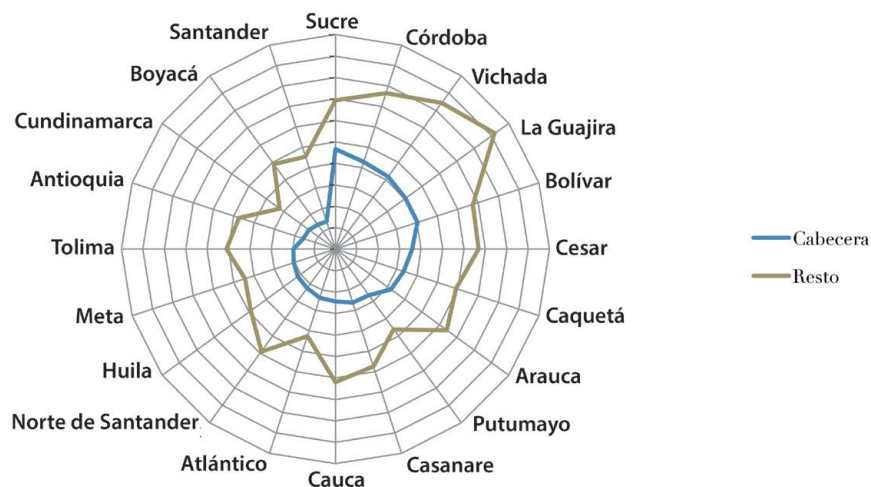
Al analizar la pobreza extrema en estos mismos departamentos, se encuentra que en el 63%, 10 departamentos, la incidencia de la pobreza extrema supera el total nacional, de 10.4%. Los departamentos de Cauca, La

Guajira y Córdoba presentan niveles superiores al 25% de la población bajo esta condición. (gráfica 6).

Al tener en cuenta la proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas en los 20 departamentos con inversiones de PBC identificadas, se evidencia que en el 75% de estos territorios se supera el promedio nacional, estimado en 27,7%. De igual forma, el departamento de Vichada es el que mayor proporción de personas con NBI presenta, llegando al 67% de su población en esta condición, seguido de La Guajira con 65%.

De acuerdo con la gráfica 7, en todos los departamentos los niveles de necesidades básicas insatisfechas en zonas rurales (área café) superan los niveles de cabeceras municipales (área azul). En regiones como la Costa Atlántica,

## Gráfica 7. Comparativo de personas con necesidades básicas insatisfechas en cabeceras y zonas rurales de los 20 departamentos con inversión de PBC



Fuente: Dane 2011. Procesado Proyecto PNUD-ANH

las brechas entre áreas rurales y urbanas es muy superior, principalmente en los departamentos de La Guajira, Sucre, Córdoba, Bolívar y Cesar.

En síntesis, los territorios donde se desarrollan las actividades de hidrocarburos en el país tienen índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas superiores a los promedios nacionales y urbanos. Más aún, de las zonas rurales, aquellas con actividades de hidrocarburos son las más pobres entre las pobres y presentan los niveles de vulnerabilidad más altos.

Por lo anterior, es muy importante que la inversión social que realizan estas empresas resulte ser un elemento esencial de transformación de las condiciones de vida de las comunidades. Estas representan una oportunidad de cambio y de impulso al desarrollo que debe ser encausada de la mejor manera para optimizar su impacto.

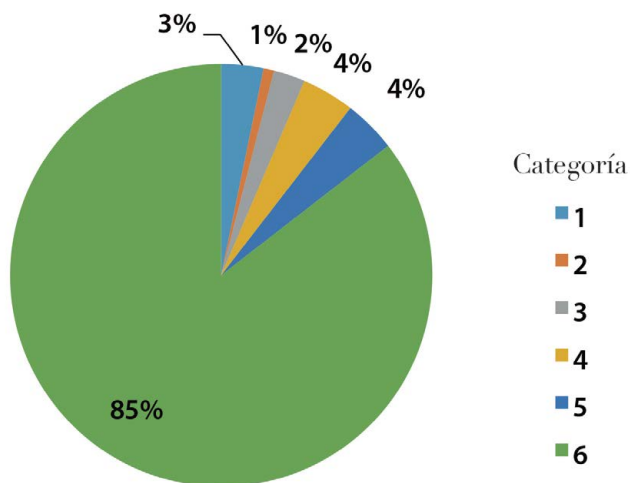
## 2. Categorización presupuestal y regalías en los municipios donde se ejecutan los PBC

El 85% de los municipios en los que se han realizado inversiones en PBC corresponden a municipios de categoría sexta (6), los cuales, conforme a las normas vigentes, se caracterizan por tener una población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y unos ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales<sup>12</sup> lo que equivale a \$8.842 millones para el año 2012.

Adicionalmente como se puede observar en la gráfica 8, el 94% de los municipios con inversión en PBC están en la categoría 4, 5 y 6, es decir, aquellos que tienen los más bajos

12. Para ampliar la información sobre categorización de municipios, consultar la Ley 617 de 2000.

**Gráfica 8. Porcentaje de municipios con inversión en PBC según su categoría presupuestal**



Fuente: Cálculos propios según Conpes Social 2013 del DNP y datos de PBC de la ANH

ingresos del país limitando su posibilidad de gestión de proyectos de inversión.

En la medida en que el municipio disminuye de categoría, aumenta el número de su población total a la cual se le debe garantizar los derechos y atender sus necesidades.

Por otra parte, el presupuesto de estos municipios donde se ejecutan los PBC, además de los recursos propios y las transferencias recibidas por diferentes conceptos, especialmente las correspondientes al Sistema General de Participaciones, reciben recursos de regalías.

La tabla 2 muestra la cantidad de recursos de regalías que en promedio anual recibieron desde 1994 hasta 2011,

**Tabla 2. Monto promedio anual de recursos de regalías recibidos entre 1994 y 2011 según la categoría presupuestal del municipio en el que se ha desarrollado PBC**

Categoría	Promedio regalías 1994 - 2011*
1	19.982.262.958
2	22.641.744.044
3	12.699.596.234
4	17.637.240.445
5	19.934.099.553
6	3.060.784.397
Promedio Total **	18.785.669.999

(\*) Se tomaron los municipios en los cuales, según los informes de la ANH, se desarrollaron Programas en Beneficio de las Comunidades y que además recibieron recursos de regalías durante el periodo 1994 -2011.

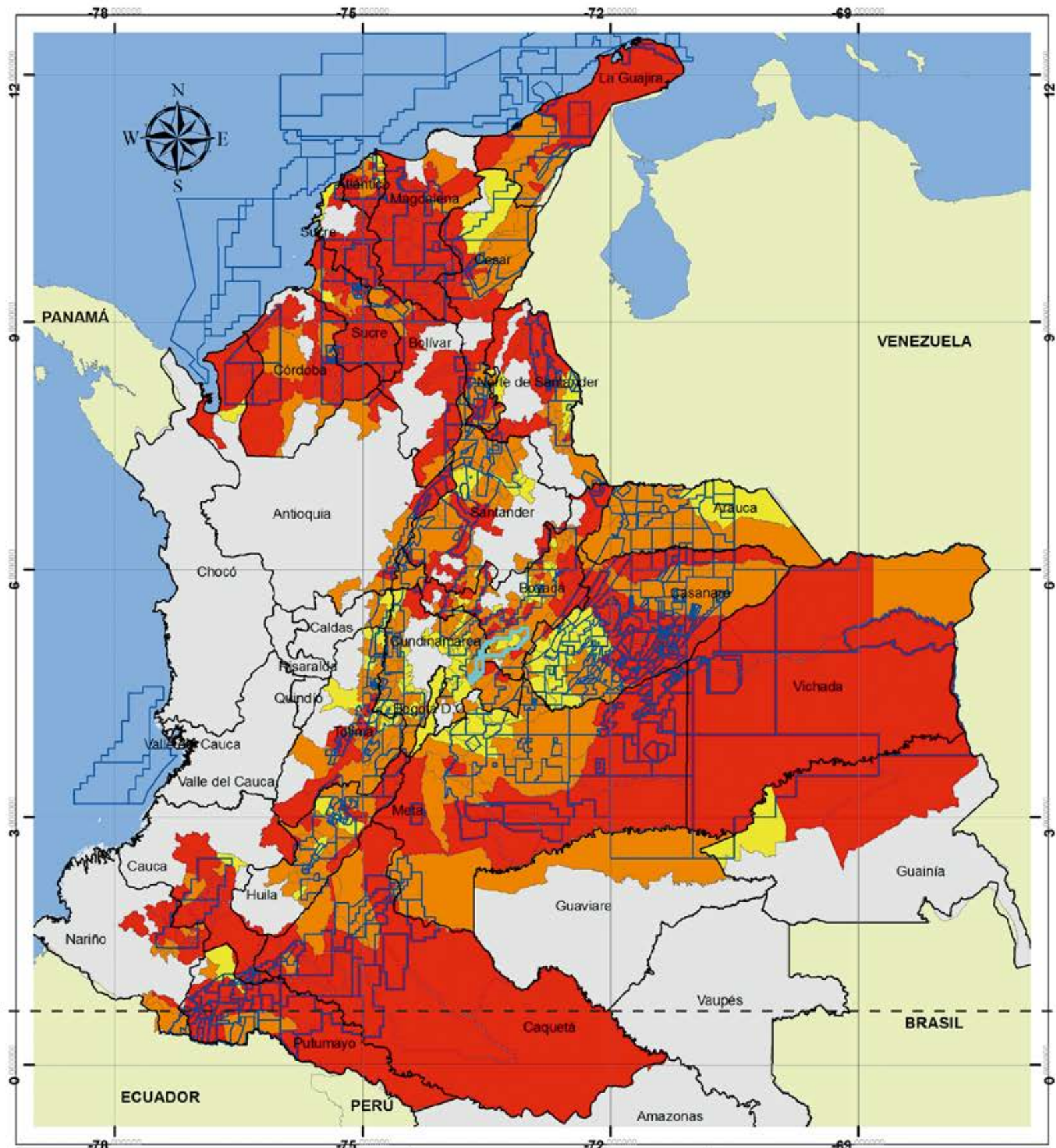
(\*\*) Promedio calculado por mediana para evitar los valores extremos.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación Dirección de Regalías.

los municipios en los que se desarrollaron PBC según su categoría presupuestal. Estos recursos se constituyeron en un complemento al presupuesto municipal para inversión social en aumento de coberturas en: acciones de prevención de la mortalidad infantil, salud para la población pobre, educación básica, agua potable y saneamiento básico y una vez cubiertas estas áreas, el desarrollo de proyectos prioritarios contemplados en los Planes de Desarrollo Municipal.

Se puede identificar en la tabla que los municipios donde se ejecutaron PBC han recibido anualmente en promedio recursos de regalías por un valor cercano a los \$18 mil millones ●

Mapa 1. Índice de Pobreza Multidimensional en zonas con actividad de hidrocarburos



Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH  
 Proyecto ANH - PNUD

ESTADO ODM - IPM, PARA MUNICIPIOS CON  
 INFLUENCIA DE BLOQUES DE HIDROCARBUROS  
 EN EL TERRITORIO COLOMBIANO

Junio de 2013

ESCALA: 1: 9'000.000 Aprox

0 37,5 75 150 225 300  
 Kilometers

PROYECCIÓN

Sistema de Coordenadas: GCS\_MAGNA

Datum: D\_MAGNA

Meridiano Central: Greenwich

Unidad: Kilometros

Legenda

- Departamentos
- Bloques de Exploración Producción y TEAs
- Índice de Pobreza Multidimensional (%)
  - 00.00 - 55.32
  - 55.32 - 75.07
  - 75.07 - 97.62

Elaboró: Equipo proyecto ANH-PNUD



24 • Comedor escolar ubicado en la vereda La Alca del municipio de Puerto Asís en el departamento de Putumayo. Foto: Amerisat.





# III. Características generales de los PBC en el país

---

Durante el período 2009-2012 se invirtieron en el nivel nacional más de 123.000 millones de pesos<sup>13</sup> en programas de beneficio a las comunidades, distribuidos en 20 departamentos, 125 municipios y 643 veredas que corresponden a las zonas de influencia de las empresas de hidrocarburos en Colombia.

13. Todos los montos invertidos, fueron actualizados a valores de 2012.

Barrancabermeja, Santander

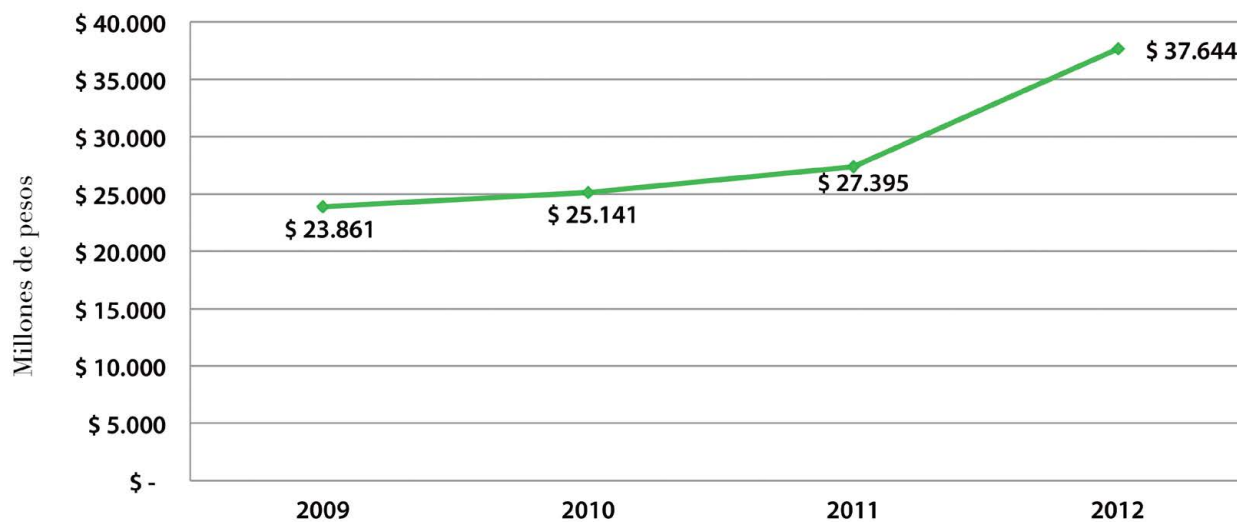


Visita del Proyecto ANH - PNUD al Centro de Atención Integral para la Familia -CAIF- “Monseñor Jaime Prieto Amaya”, construido gracias a una alianza público - privada en la ciudad de Barrancabermeja, departamento de Santander.

En promedio la inversión de PBC por año en el país es de 30.700 millones de pesos. La tendencia en los montos de inversión ha sido creciente año tras año como se evidencia en la gráfica 9, lo cual corresponde al crecimiento constante de las actividades de hidrocarburos en exploración y producción

en el país. Las zonas con mayor inversión (tabla 4) han sido las regiones productoras de hidrocarburos, principalmente cinco departamentos: Meta, Santander, Casanare, Norte de Santander y Huila, donde se ha concentrado el 76% de las inversiones en PBC durante el período 2009-2012. Si a lo

### Gráfica 9. Evolución de inversión en PBC en el país entre 2009 – 2012<sup>14</sup>



Fuente: Línea base programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

14. Para el análisis de la evolución anual de las inversiones en PBC, fue suprimido un dato extremo (outlier), significativamente diferente al patrón general del grueso de los datos. Es una inversión calculada en \$9.032 millones de pesos dirigida al mantenimiento de vías en el departamento del Meta, sobre la cual no se pudo establecer con claridad el período de ejecución y si incluía o no, rubros de cofinanciación por parte de alcaldías y/o gobernaciones.

**Tabla 3. Información general de los PBC en el país, 2009-2012**

Departamentos con inversión en PBC identificada	20
Municipios con inversión en PBC identificada	125
Operadores	48
Actividades Identificadas	1.520
Total inversión social	123.073 millones
Ubicación rural de inversiones	74%
Informes y documentos revisados	1.256
Contratos	278

**Tabla 4. Departamentos con mayor inversión en PBC, 2009-2012**

N°	Departamento	Total (\$)	%
1	Meta	\$ 32.376.820.363	26,3%
2	Santander	\$ 18.431.091.408	15,0%
3	Casanare	\$ 18.313.389.831	14,9%
4	Norte de Santander	\$ 13.243.708.648	10,8%
5	Huila	\$ 11.437.468.801	9,3%
6	Putumayo	\$ 9.249.178.708	7,5%
7	Sucre	\$ 6.252.753.818	5,1%
8	Boyacá	\$ 3.164.487.575	2,6%
9	Bolívar	\$ 2.005.449.801	1,6%
10	Antioquia	\$ 1.950.894.297	1,6%

**Tabla 5. Municipios con mayor inversión en PBC, 2009-2012**

N°	Municipio	Departamento	Total
1	Tibú	N. de Santander	\$ 10.166.807.225
2	Barrancabermeja	Santander	\$ 6.363.589.177
3	Villavicencio	Meta	\$ 6.177.386.910
4	Paz de Ariporo	Casanare	\$ 5.257.655.139
5	Puerto Wilches	Santander	\$ 5.160.416.190
6	Orito	Putumayo	\$ 5.123.821.801
7	Puerto Gaitán	Meta	\$ 4.950.218.546
8	Sabana de Torres	Santander	\$ 3.371.837.324
9	Cabuyaro	Meta	\$ 2.949.295.475
10	S. Vicente de Ch.	Santander	\$ 2.427.381.611

Fuente: Línea base, Programas en Beneficio de las Comunidades. Proyecto ANH-PNUD

anterior se suman los departamentos de Putumayo, Sucre, Boyacá, Bolívar y Antioquia, se encuentra que en estos diez departamentos se ha concentrado el 94% de toda la inversión de PBC en el mismo período. Por otro lado, como se observa en la tabla 5, los municipios con mayor inversión en PBC

son en su orden: Tibú, Barrancabermeja, Villavicencio, Paz de Ariporo, Puerto Wilches, Orito, Puerto Gaitán, Sabana de Torres, Cabuyaro y San Vicente de Chucurí, correspondientes a los departamentos donde la producción de hidrocarburos ha sido históricamente alta.

**Tabla 6. Empresas con mayores montos de inversión en PBC, 2009-2012**

N°	Operador	Monto	%
1	Ecopetrol S.A.	\$ 82.171.850.302	66,8%
2	Petrominerales Colombia Ltd. Sucursal Colombia	\$ 9.646.467.270	7,8%
3	Pacific Stratus Energy Colombia Corp.	\$ 6.011.261.439	4,9%
4	Hocol S.A.	\$ 5.067.597.365	4,1%
5	Grantierra Energy Colombia Ltd.	\$ 2.310.436.433	1,9%
6	Alange Energy Corp Sucursal Colombia	\$ 2.045.724.867	1,7%
7	Winchester Oil And Gas	\$ 1.796.027.231	1,5%
8	Grupo C&C Energía Barbados Sucursal Colombia	\$ 1.442.326.874	1,2%
9	Petrobras Colombia Limited	\$ 1.146.743.786	0,9%
10	Ogx Petroleo E Gas Ltda.	\$ 1.017.000.000	0,8%
11	Cepsa Colombia S.A. Cepcolsa	\$ 1.007.730.800	0,8%
12	Sogomi Energy Corp.	\$ 939.034.432	0,8%

Fuente: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

De un total de 48 compañías que registran PBC durante el período 2009-2012, los programas ejecutados por Ecopetrol representan el 66% de total de inversiones a nivel nacional (más de 82.000 millones), seguida de Petrominerales (7,8%), Pacific Stratus Energy (5%), Hocol (4%) y Grantierra Energy (2%). Claramente existe una diferencia muy significativa entre Ecopetrol y las demás empresas petroleras, debido en parte a la cantidad de bloques asignados y a sus múltiples operaciones de exploración y producción. (Ver tabla 6 arriba y mapa 2 en la página 31.)

### 1. Características de los PBC según período de exploración o producción

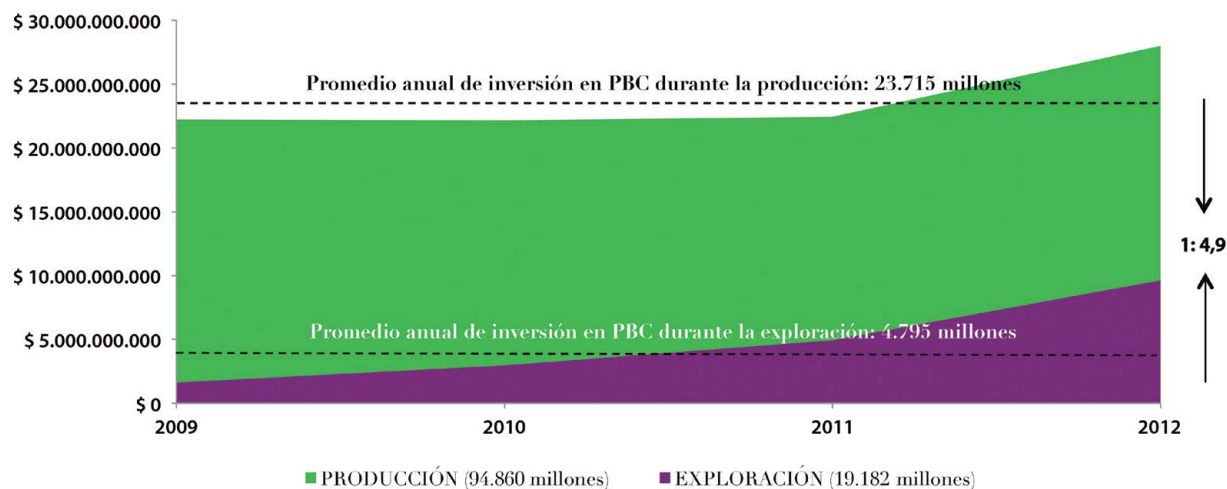
Un análisis más detallado de las inversiones de PBC en estos cuatros años (2009-2012), muestra una diferencia

significativa entre los períodos de exploración y producción. Del total de los PBC ejecutados, el 84% de los recursos corresponde a períodos de producción, mientras que el 16% a exploración en una relación de cinco a uno (gráfica 10), lo cual determina a su vez diferencias en los tipos de inversión, tiempos de ejecución y alcance de los proyectos desarrollados.

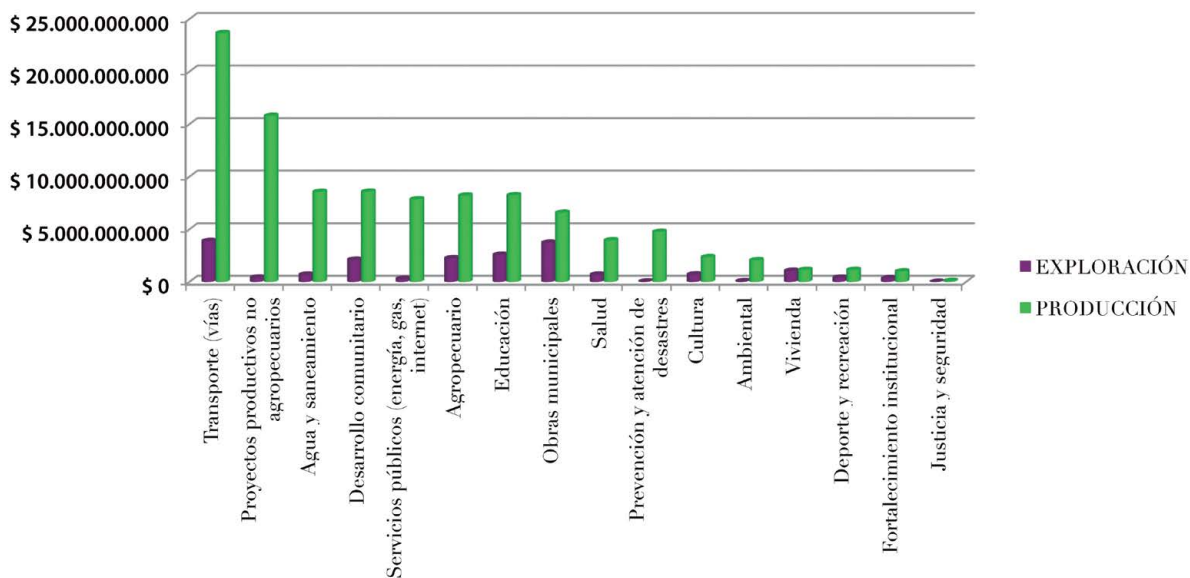
No obstante al analizar esta información sin la participación de Ecopetrol, encontramos que la proporción entre producción y exploración es mucho menor, siendo prácticamente igual (1,4 a 1).

En la gráfica número 11 se puede observar cómo los montos por sectores de inversión, son en todos los casos mayores en producción que en exploración y la prioridad de

**Gráfica 10 Evolución de inversión en PBC en exploración y producción 2009 - 2012**



**Gráfica 11. Sectores de inversión en exploración y producción 2009 – 2012**



Fuente de ambas gráficas: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

**Tabla 7. Programas en beneficio de las comunidades según periodos 2009 – 2012**

Período	Duración promedio por actividad en PBC	Promedio actividades en PBC	Costo promedio por actividad en PBC
Exploración	1 mes	9	\$ 33.130.207
Producción	5 meses	13	\$ 110.405.533

Fuente: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

inversión varía en cada caso. Así, por ejemplo, los principales sectores de inversión en producción son: vías, proyectos productivos no agropecuarios, agua y saneamiento básico, desarrollo comunitario, y servicios públicos. En exploración son: vías, obras municipales, educación, proyectos agropecuarios y desarrollo comunitario.

Las diferencias entre uno y otro período pueden igualmente evidenciarse en la cantidad de actividades, su duración y monto promedio. De un total de 1.520 actividades identificadas, se encuentra que la duración promedio de estas en exploración es de 3 meses con un monto

aproximado de 33 millones de pesos. Así mismo, el 50% de las actividades en exploración tienen una duración menor a 1 mes.

En producción las actividades tienen una duración de 5.5 meses y un monto de 110 millones en promedio. No obstante, en ambos casos la duración y valor promedio de las actividades es relativamente baja, y evidencian la necesidad de estructurar programas integrales y no proyectos puntuales de corta duración y determinados en buena medida por la necesidades inmediatas de los distintos actores involucrados. (tabla 7.)

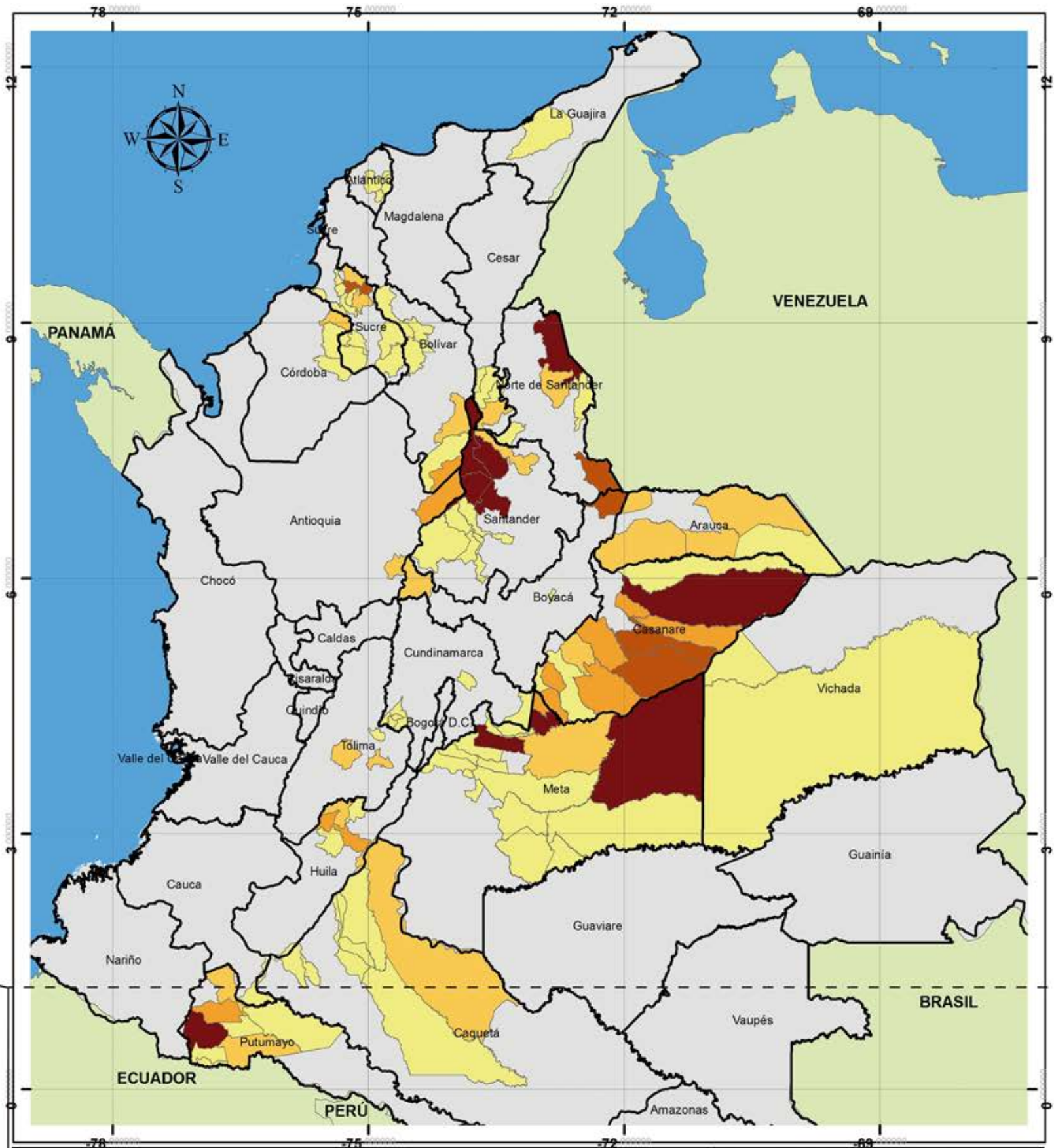
Mayapo,  
La Guajira



Visita del Proyecto ANH - PNUD a la institución etnoeducativa Laachon Mayapo en La Guajira, inversión social implementada por una empresa de hidrocarburos que opera en ese departamento del país.



Mapa 2. Inversiones de PBC 2009-2012 y su localización en el territorio



Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH  
 Proyecto ANH - PNUD

**DISTRIBUCIÓN DE INVERSIÓN SOCIAL DE  
 LAS EMPRESAS PETROLERAS EN EL MARCO  
 DE LOS CONTRATOS DE LA ANH 2009 - 2012.  
 TOTAL POR MUNICIPIOS EN EL  
 TERRITORIO COLOMBIANO**

Agosto de 2013

ESCALA: 1: 9'000.000 Aprox



PROYECCIÓN

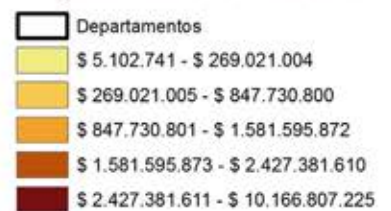
Sistema de Coordenadas: GCS\_MAGNA

Datum: D\_MAGNA

Meridiano Central: Greenwich

Unidad: Kilometros

Legenda: Monto de inversiones en PBC



Elaboró: Grupo proyecto ANH-PNUD



32 • Logística durante la perforación de un pozo de hidrocarburos en los llanos orientales. Foto: Rubén Francisco Macías.





## IV. Tendencias de ejecución en el período de exploración 2009-2012

---

Durante 2009 y 2012 se han invertido en el nivel nacional, por concepto de PBC, más de 19.000 millones de pesos en períodos de exploración, aumentando significativamente año tras año al pasar de \$1.600 millones en 2009 a más de \$9.600 millones en 2012.



Visita del Proyecto ANH - PNUD a inversiones sociales implementadas por el sector de hidrocarburos en municipios del departamento de Meta.

Los tiempos de ejecución de los PBC en exploración están sincronizados y se ejecutan simultáneamente con las actividades de sísmica y perforación de pozos, siendo de corta duración y de bajo monto (en promedio 3 meses y un valor 33 millones de pesos – tabla 7, pág. 30).

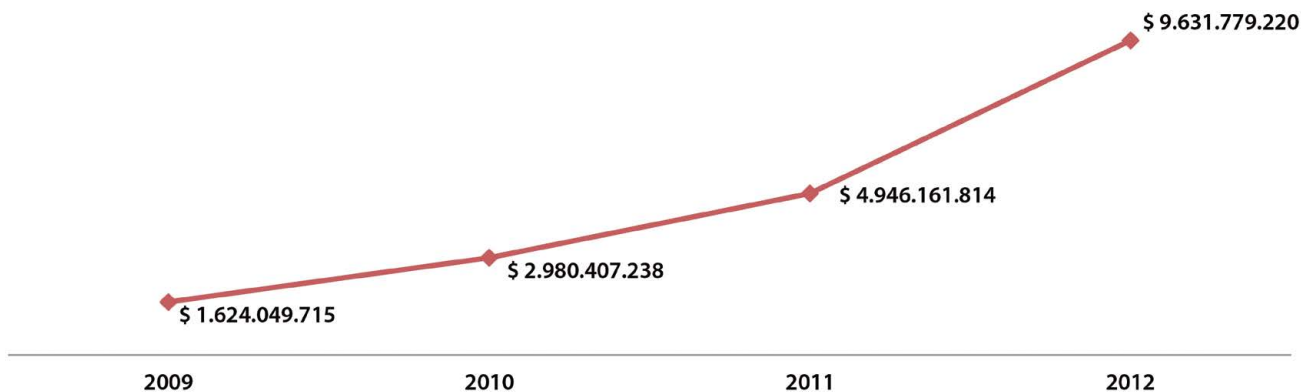
Por lo regular estas acciones son desarrolladas por los subcontratistas y empresas prestadoras de servicios que llevan a cabo las actividades exploratorias en las regiones, con la supervisión de un funcionario social por parte de la operadora. No obstante, son las empresas prestadoras

de servicios quienes articulan los proyectos de inversión social en los territorios, con una amplia gama de actores beneficiados que incluye no sólo a las comunidades, sino también a las alcaldías, concejos municipales, personerías, entre otros.

### 1. Sectores de inversión en exploración

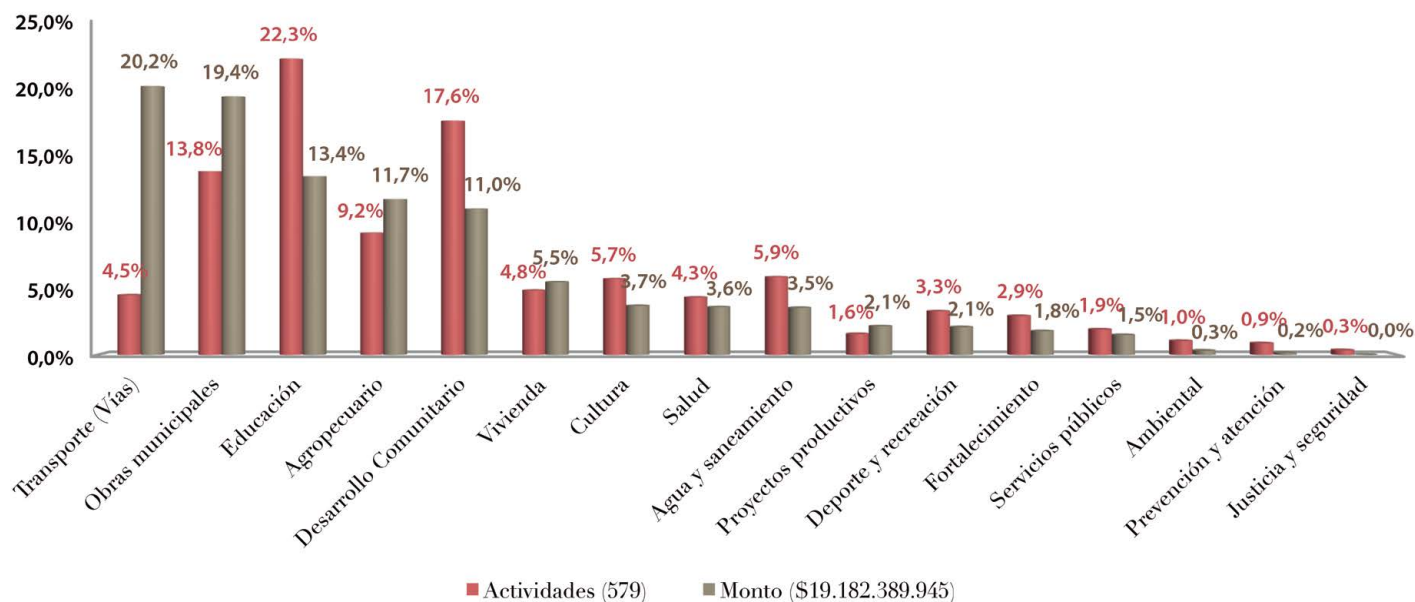
Los principales sectores de inversión en este periodo son: vías (20%), obras municipales (19%), educación (15%), proyectos agropecuarios (12%), y desarrollo comunitario (11%).

### Gráfica 12. Evolución de montos de inversión de PBC en exploración 2009 - 2012



Fuente: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

### Gráfica 13. Inversiones por sectores en exploración 2009 - 2012



Fuente: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

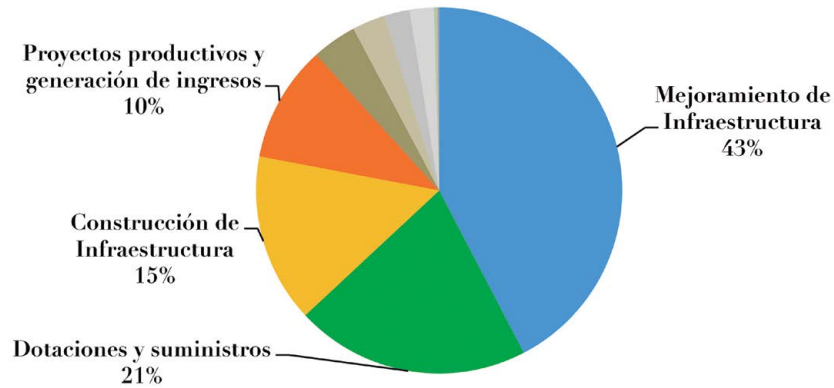
En el rubro de vías no es posible determinar si el beneficio es exclusivo para las comunidades o son actividades que se requieren simultáneamente para las operaciones de hidrocarburos.

Como se observa en la gráfica 13, los sectores de educación y desarrollo comunitario, se evidencia un alto número de actividades desarrolladas (color rojo) que superan la proporción de recursos invertidos (color café) e indica que en estas actividades los montos por proyecto desarrollado son relativamente bajos. En su mayoría corresponden a mejoramientos de infraestructura y entregas de dotaciones a escuelas, juntas de acción comunal y autoridades locales, ejecutadas en períodos de tiempo cortos que en promedio no superan los tres meses.

La etapa exploratoria es un momento crítico en el desarrollo de las actividades de hidrocarburos, pues la incertidumbre es alta y los tiempos en los cuales las compañías desarrollan sus operaciones tienen muchas variaciones e intermitencias.

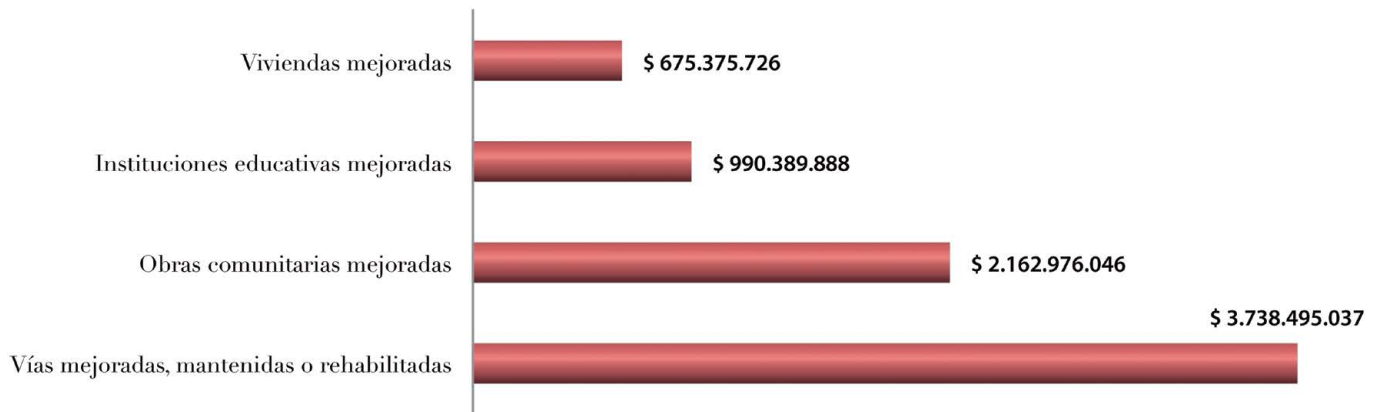
De igual forma, las expectativas de los distintos actores locales son elevadas y la principal necesidad de las empresas prestadoras de servicios es viabilizar las operaciones, generando un ambiente favorable y propicio para adelantar las actividades exploratorias. Se configura así, un escenario donde predomina una lógica transaccional, de corto plazo y en donde los distintos actores involucrados buscan satisfacer sus necesidades más inmediatas.

**Gráfica 14. Líneas de inversión en PBC en el período de exploración 2009 – 2012**



Fuente: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

**Gráfica 15. Principales actividades en mejoramiento de infraestructura en la etapa de exploración 2009 – 2012**



Fuente: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

Barrancabermeja, Santander

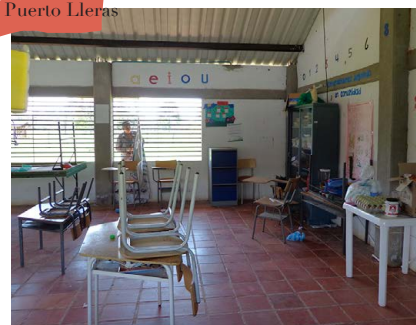


San Juan de Arama



Meta

Puerto Lleras



Visitas a proyectos de inversión social en Barrancabermeja, departamento de Santander, y San Juan de Arama y Puerto Lleras, en el Meta.

## 2. Líneas de inversión en exploración

En consonancia con lo anterior, las líneas con mayores inversiones en el período exploratorio, son el mejoramiento de infraestructura (43%) y las dotaciones y suministros (21%).

La predominancia de estas líneas confirma el esquema transaccional de relacionamiento entre actores del nivel local que se ha venido configurando en los períodos de exploración, donde el balance entre intereses y expectativas de los actores, encuentra en las entregas de dotaciones y los mejoramientos de infraestructura su punto óptimo. Es el esquema más costo-efectivo para las partes interesadas y sobre el cual se invirtió cerca del 80% de los recursos de PBC en exploración para el 2012.

Al analizar las actividades específicas de la principal línea de inversión, mejoramiento de infraestructura, se encuentra que la actividad más importante son los mejoramientos de vías con un 46% del total invertido.

Es importante resaltar que en el tema de vías, las actividades se enfocan en el mantenimiento y mejoramiento, pero no ocurre esto con la línea de construcción, donde las vías no son un tema prioritario de inversión. En segundo lugar, se encuentran los mejoramientos a obras comunitarias con un 27% y en tercer lugar, los mejoramientos de instituciones educativas con un 12%.



# V. Tendencias de ejecución en el período de producción 2009-2012



---

Las inversiones de PBC en períodos de producción en el nivel nacional durante 2009-2012 superan los \$103.800 millones de pesos. Representan el 84% del total general y claramente marcan una tendencia dominante en cuanto a los sectores, líneas de inversión y actividades desarrolladas.

Entre 2009 y 2012 los montos de inversión anual han tenido una tendencia creciente llegando al último año en mención a más de 28.000 millones de pesos.



Proyecto sobre siembra de piña. Fotos: Petrominerales.

A diferencia del período exploratorio, en producción, el desarrollo de las actividades del sector de hidrocarburos es mucho más estable y de largo plazo, lo que permite desarrollar programas de mayor envergadura y beneficio comunitario.

Los tiempos de ejecución y montos de las inversiones de los programas en beneficio de las comunidades en producción, son mayores que en exploración (en promedio 5,5 meses y un valor de 110 millones de pesos).

No obstante lo anterior, los esquemas de planificación de las compañías petroleras se enmarcan en períodos anuales, lo que condiciona los programas de inversión social al mismo período de tiempo y reduce la capacidad de planeación a más largo plazo.

En el período de producción se evidencia un papel más activo de las operadoras en la ejecución de las inversiones, a través de sus equipos sociales. También cabe resaltar un mayor esfuerzo por buscar alianzas con otras organizaciones e instituciones del nivel local y regional, lo cual lleva a un mayor apalancamiento de recursos y a mejorar las posibilidades de sostenibilidad de las inversiones.

## 1. Sectores de inversión en producción

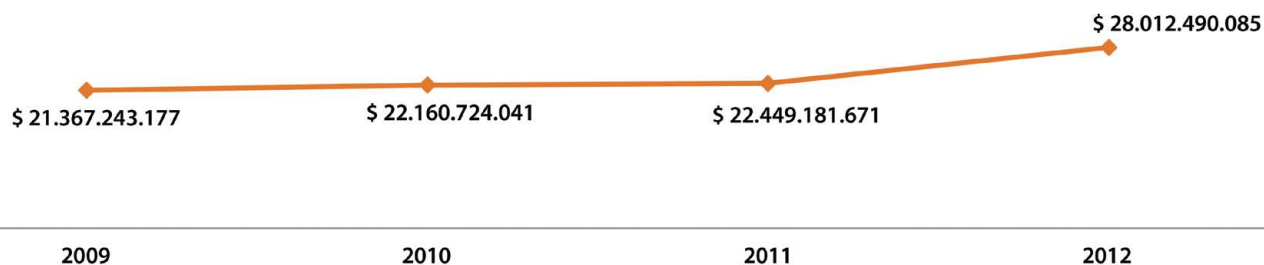
Durante el período 2009-2012, los principales sectores de inversión de recursos en los PBC (Producción), fueron: vías (22%), proyectos productivos no agropecuarios (15%), desarrollo comunitario (12%), agua y saneamiento básico (8%) y educación (8%). Nuevamente las vías son el principal rubro de inversión, sin poder establecerse con certeza el beneficio exclusivo de las comunidades en este sector.

Los proyectos productivos no agropecuarios ocupan el segundo lugar y principalmente están orientados a programas de fomento de la competitividad regional, fortaleciendo pequeñas y medianas industrias en alianza con autoridades locales y regionales. En este sector, los programas desarrollados por Ecopetrol marcan la tendencia principal debido al énfasis que se le da al fomento de la competitividad en su política de responsabilidad social empresarial y a que es la empresa con mayor inversión por concepto de los PBC en el país.

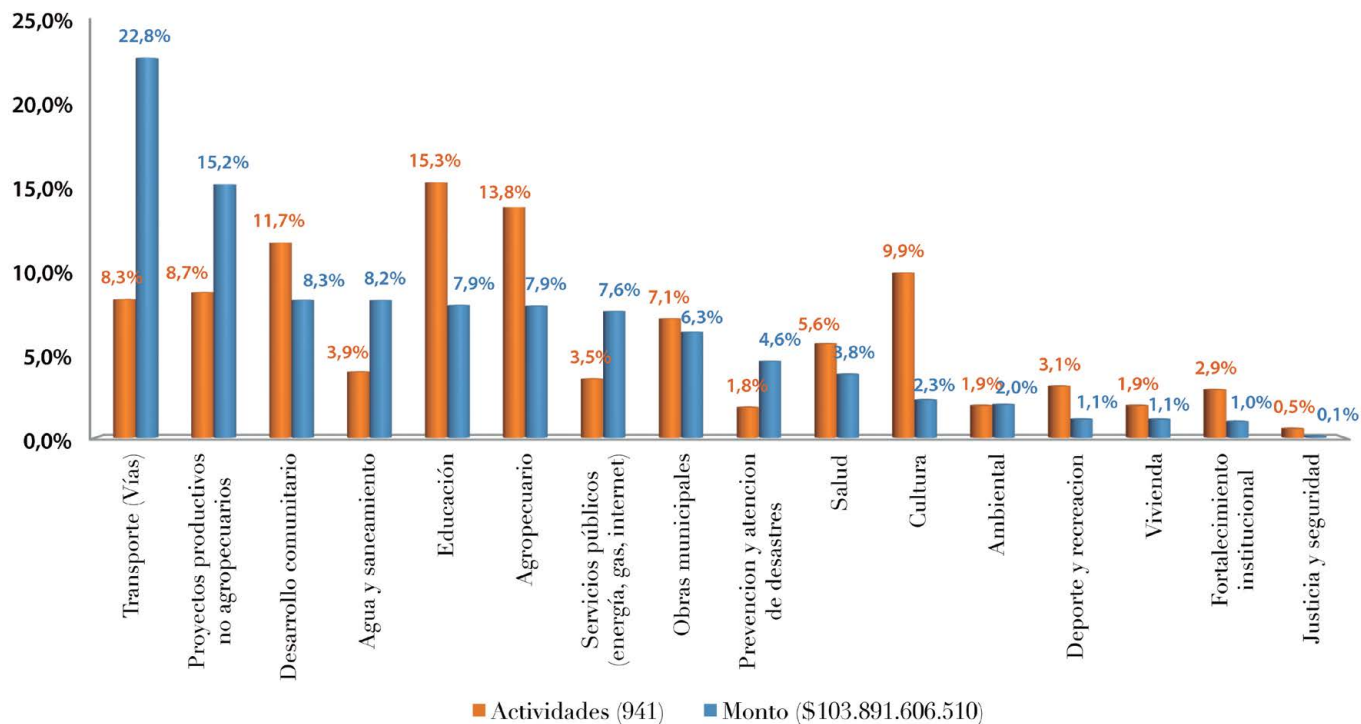
Sin duda, el sector donde más se evidencia la atomización, las entregas puntuales y de bajo monto, es el de cultura, este normalmente apoya: ferias, fiestas patronales y de fomento de la identidad local.



**Gráfica 16. Evolución de montos de inversiones sociales en producción 2009 -2012<sup>15</sup>**



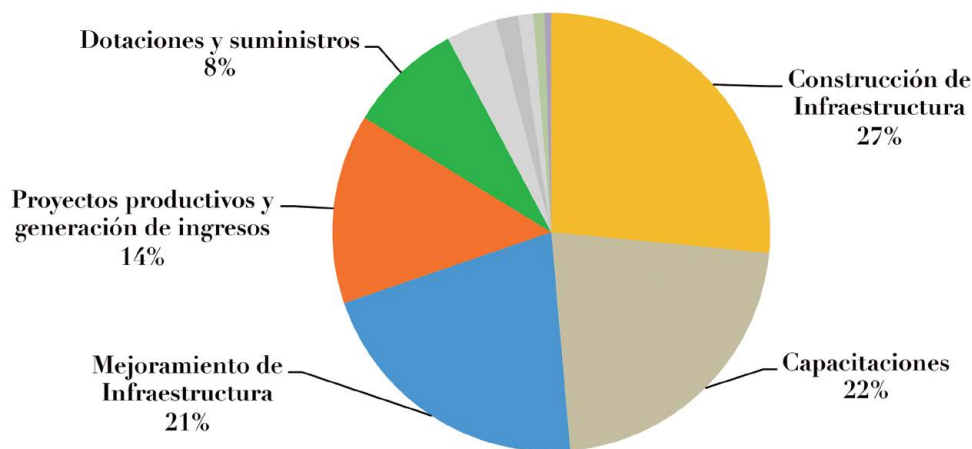
**Gráfica 17. Inversiones por sectores durante la etapa de producción 2009 – 2012**



Fuente ambas gráficas: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

15. Para el análisis de la evolución anual de las inversiones en PBC en períodos de producción, fue suprimido un dato extremo (outlier), significativamente diferente al patrón general del grueso de los datos. Es una inversión calculada en \$9.032 millones de pesos dirigida al mantenimiento de vías en el departamento del Meta, sobre la cual no se pudo establecer con claridad el período de ejecución y si incluía o no, rubros de cofinanciación por parte de Alcaldías y/o Gobernación.

**Gráfica 18. Líneas de inversión en producción 2009 – 2012**



Fuente: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

## 2. Líneas de inversión en producción

Ahora bien, en cuanto al análisis de las líneas de inversión en producción se encuentran diferencias importantes frente al período exploratorio. Las principales líneas son: construcción de infraestructura (27%), capacitaciones (22%), mejoramiento de infraestructura (21%), proyectos productivos y de generación de ingresos (14%) y dotaciones y suministros (8%). (gráfica 18)

Las principales actividades desarrolladas en la línea de construcción de infraestructura, son obras comunitarias (20%), acometidas de gas (19%), alcantarillado (13%), energía (9%) e instituciones educativas (7%).

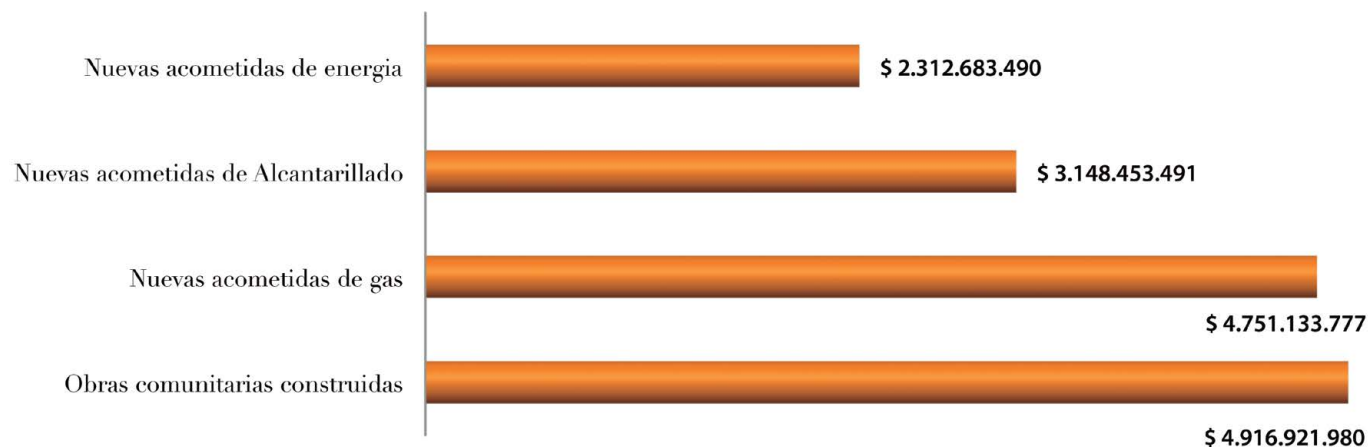
Según la gráfica, la línea de capacitaciones aparece en segundo renglón y se asocia a temas productivos, de fomento de emprendimientos comerciales y de generación de ingresos, entre otros. Así mismo, la formación en

temas de fortalecimiento comunitario, control social y participación comunitaria ocupan un importante renglón dentro de esta línea.

Por último, cabe anotar que los rubros destinados a las dotaciones y suministros pierden preponderancia y normalmente están asociados a obras construidas que posteriormente son dotadas. Sin embargo, las entregas de kits escolares, las dotaciones para juntas de acción comunal y autoridades locales siguen ejecutándose como mecanismo para satisfacer las necesidades inmediatas de los actores locales involucrados.

A diferencia de lo que ocurre en los periodos exploratorios, puede concluirse que en producción la lógica transaccional entre actores es menos inmediatista, y si bien persisten las necesidades puntuales y demandas específicas de diversos actores, el grueso de los recursos se invierten en proyectos de mayor envergadura, en alianza con autoridades locales,

### Gráfica 19. Principales actividades en construcción de infraestructura durante el período de producción 2009 – 2012



Fuente: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

regionales y nacionales, con contrapartidas y recursos públicos de cofinanciación.

Esta característica no es común a todas las empresas de hidrocarburos. Por el contrario, está definida por

las altas inversiones de Ecopetrol y sus esquemas de relacionamiento a nivel territorial, toda vez que el 66% de los montos de inversión en PBC, en el período 2009-2012, los ha realizado esta empresa ●





# VI. Aproximación cualitativa a las dinámicas locales de inversión en PBC

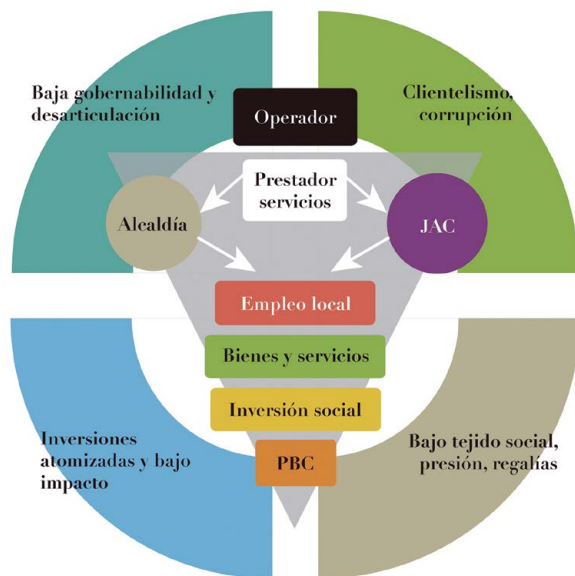
---

## 1. Dinámicas locales en inversiones de PBC

La presencia de las compañías petroleras en los territorios significa un conjunto de inversiones y oportunidades económicas que involucran la compra de bienes y servicios, la generación de empleo directo e indirecto y una gama de inversiones sociales obligatorias como las derivadas del Plan de Manejo Ambiental, la Consulta Previa y los PBC, así como inversiones voluntarias de las compañías que hacen parte de su política de responsabilidad social.



## Diagrama 1. Dinámica regional



Fuente: Línea base, programas en beneficio de las comunidades. Proyecto ANH-PNUD.

De aquí que los escenarios y mecanismos de interacción involucren una red de actores amplia y diversa, donde intervienen intereses particulares, comunitarios, públicos, privados, locales y foráneos, generando entornos altamente complejos y de competencia por el acceso a los recursos económicos invertidos por las compañías.

En la mayoría de casos, los intereses de los distintos actores se enmarcan en un modelo transaccional de relacionamiento, donde predominan las negociaciones bilaterales entre la empresa y los demás actores locales: comunidades, líderes, alcaldías, concejos, personerías, empresas locales, empresas prestadoras de servicios, fuerza pública y oficinas regionales de instituciones del orden nacional, entre otros.

Esta multiplicidad de actores configura un escenario altamente complejo de relacionamiento, con niveles de

conocimiento y manejo de temas normativos, institucionales y procedimentales muy asimétricos.

Así mismo, el nuevo esquema de distribución de las regalías en el nivel territorial ha significado una disminución de recursos para los entes territoriales con alta actividad de hidrocarburos, lo cual ha llevado a que en algunas zonas las comunidades y las autoridades locales busquen una mayor participación en la definición de los recursos de inversión social directa de las compañías petroleras, como forma de suplir la caída en los recursos provenientes de las regalías.

## 2. Los PBC desde la perspectiva de las comunidades

En las mesas de trabajo desarrolladas con 72 líderes y miembros de las comunidades en tres regiones del país (Meta, Magdalena Medio y Costa Caribe), se pudo conocer de primera mano su experiencia y perspectivas sobre las inversiones sociales que realizan las empresas de hidrocarburos en los territorios. (Infografía 1.)

## 3. Los PBC desde la perspectiva de los alcaldes

En las mesas de trabajo desarrolladas con 19 alcaldes y funcionarios de entes territoriales (Tolima y Caquetá), se pudo conocer de primera mano su experiencia y perspectivas sobre las inversiones sociales que realizan las empresas de hidrocarburos en los territorios. (Infografía 2.)

## 4. Los PBC desde la perspectiva de las empresas petroleras

En la mesa de trabajo que se realizó en la ciudad de Bogotá con diez compañías petroleras y en entrevistas bilaterales con otras doce, se pudo conocer de primera mano las experiencias y perspectivas que tienen estas operadoras sobre las inversiones sociales por concepto de PBC que deben hacer en varios departamentos de Colombia. (Infografía 3.)

# RESULTADO DE MESAS con COMUNIDADES

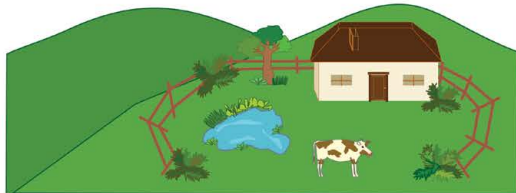


ANH  
AGENCIA NACIONAL DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO RURAL

PROSPERIDAD  
PARA TODOS



PNUD  
Al servicio de las personas y las naciones.



Estos son los resultados de los talleres de aproximación a las regiones realizados con líderes comunitarios, comunidades y presidentes de juntas de acción comunal, para conocer su perspectiva y experiencia sobre el desarrollo de los PROGRAMAS EN BENEFICIO DE LAS COMUNIDADES-PBC.

## PREMISAS PARA LA APLICACIÓN DE LOS PBC

- **Verdadera inversión social** que fortalezca a las comunidades en las regiones y las prepare para la salida de las petroleras
- **Comunidades capacitadas** y fortalecidas
- **Información oportuna** y procesos transparentes



## SECTORES PRIORIZADOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS PBC

### 1. medio ambiente

Proteger el medio ambiente y conservar recursos naturales



### 2. infraestructura vial

Mejoramiento de vías terciarias



### 3. agropecuario

Apoyar y fortalecer proyectos agropecuarios



### 4. fortalecimiento comunitario

Fortalecimiento de juntas de acción comunal  
Junta de Acción Comunal



### 5. salud

Construcción de más y mejores hospitales



## + INVERSIONES DE MAYOR IMPACTO

Construcción: vivienda, escuelas y hospitales

Proyectos productivos

Dotaciones completas y funcionales

Vías terciarias

Servicios públicos

Becas estudiantiles

## - INVERSIONES DE MENOR IMPACTO

Dotaciones de bajo monto

Incumplimiento y obras inconclusas

Empleo en petroleras desestimula la vocación agraria

Fiestas y celebraciones

Entrega de materiales

# RESULTADOS DE MESAS con ALCALDES



ANH  
AGENCIA NACIONAL DE HERRAMIENTAS

PROSPERIDAD  
PARA TODOS



## Infografía 2. Resultados de mesas con alcaldes



Estos son los resultados de los talleres de aproximación a las regiones que se hicieron con alcaldes y/o representantes de entes territoriales para conocer su perspectiva y experiencia sobre el desarrollo de los PROGRAMAS EN BENEFICIO DE LAS COMUNIDADES-PBC.

### PREMISAS PARA LA APLICACIÓN DE LOS PBC

- El monto de inversión debe ser mayor al 1%
- Las inversiones deben fortalecer la capacidad productiva de la región y prepararla para la salida de las petroleras
- Las inversiones deben estar articuladas con el Plan de Desarrollo Municipal
- Información oportuna sobre términos y condiciones de la actividad de hidrocarburos



### SECTORES PRIORIZADOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS PBC

#### 1. agua y saneamiento



Mejoramiento en la prestación de servicios públicos

#### 2. agropecuario



Fortalecimiento de la vocación productiva de la región

#### 3. educación



Creación de proyectos dirigidos a temas escolares

#### 4. infraestructura vial



Construcción y mejoramiento de vías

#### 5. medio ambiente



Creación de proyectos de conservación ambiental

### EFECTOS NEGATIVOS DE LA INDUSTRIA EN LOS TERRITORIOS



Deterioro de la malla vial



Alto costo de vida y aumento de precios



Cambio en la vocación productiva del campesino



Baja generación de empleo local



Incremento de la problemática social



Daño ambiental



Debilitamiento del tejido social



Aumento de la población y demanda de servicios

### EFECTOS POSITIVOS DE LA INDUSTRIA EN LOS TERRITORIOS



Dinamización de la economía local



Generación de empleo temporal



Aumento de recursos tributarios



Regalías generadas



# con RESULTADOS DE MESAS EMPRESAS PETROLERAS



ANH

PROSPERIDAD PARA TODOS



PNUD  
Al servicio de las personas y las naciones



Estos son los resultados de talleres y entrevistas realizados con representantes de **empresas petroleras**, para conocer su perspectiva y experiencia sobre el desarrollo de los **PROGRAMAS EN BENEFICIO DE LAS COMUNIDADES-PBC**.

**Infografía 3.**  
**Resultado de mesas con empresas petroleras**

## PREMISAS PARA LA APLICACIÓN DE LOS PBC

- Generar **competencias y capacidades** en la región
- **Inversiones acordes** al tiempo de **permanencia** en la zona
- **Proyectos acordes** a la política de **responsabilidad social** empresarial
- **Acompañamiento** del gobierno nacional y local
- **Inversiones sostenibles**



## SECTORES PRIORIZADOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS PBC

**1. dotación y suministro**  
en exploración

Articulados a programas sociales integrales

**2. proyectos productivos**  
en producción

**3. fortalecimiento institucional**  
en exploración y producción

**4. fortalecimiento y capacitación comunitaria**  
en exploración y producción

Con énfasis en proyectos dirigidos a niños, jóvenes, madres cabeza de hogar y adultos mayores

**5. agua y saneamiento**  
en producción

**6. infraestructura**  
en producción

### + INVERSIONES DE MAYOR IMPACTO

Fortalecimiento institucional	Obras Municipales
Unidades productivas	Dotaciones completas y funcionales
Servicios públicos	

### - INVERSIONES DE MENOR IMPACTO

Mejoramiento de vivienda (entrega material)	Proyectos de beneficio individual
Transferencia directa de recursos	Proyectos asistencialistas



Realización de tres mesas regionales con comunidades y presidentes de juntas de acción comunal de Meta, Magdalena Medio y Costa Caribe, dos mesas con alcaldías de Tolima y Caquetá y una mesa con 10 compañías petroleras en Bogotá.

## 5. Principales conclusiones de las mesas con actores

- En cuanto a la dinámica local en que se desarrollan las inversiones de PBC, se logra evidenciar el alto nivel de desconfianza que existe entre los diversos actores. Al ser limitados los escenarios de diálogo y concertación, las vías de hecho, a través de paros, bloqueos y manifestaciones, se convierten en el principal mecanismo de presión.
- Más allá de las inversiones en PBC, el mayor interés de los actores locales recae sobre la contratación de mano de obra, bienes y servicios que las compañías petroleras demandan en las regiones. Alrededor de estos temas se genera el mayor grado de competencia y conflictividad, en la medida en que representan beneficios inmediatos e involucran recursos mucho más altos.
- De igual forma, asociado a la contratación de bienes, servicios y mano de obra local se genera una dinámica migratoria de personas y empresas foráneas que buscan beneficiarse de estos recursos, entrando en directa competencia con los actores locales y generando una mayor demanda en cuanto a la prestación de servicios básicos como salud y educación.
- Los actores locales en general (comunidades, líderes, funcionarios públicos) carecen de información suficiente y oportuna en cuanto a la normatividad, los compromisos, obligaciones y mecanismos de exigibilidad que existen frente a las actividades de hidrocarburos en sus regiones.
- La presencia territorial de autoridades nacionales en la materia, como el ANLA y la misma ANH, no es suficiente para el nivel de requerimientos de las comunidades y las autoridades locales.
- Se evidencia una alta debilidad en la planificación y sostenibilidad de las inversiones por concepto de PBC. Las comunidades buscan atender las necesidades del día a día, responder a la urgencia inmediata y tratar de obtener los beneficios de la manera más rápida posible.
- Esta situación se evidencia claramente en el período de exploración, donde la priorización de los proyectos está determinada por el monto de dinero que la compañía establece con un margen de negociación reducido, y sin contar con alternativas más amplias e integrales articuladas a los planes de desarrollo municipales. La sostenibilidad de dichas inversiones es baja, con un alto riesgo de perder su utilidad y servicio a la comunidad por falta de mantenimiento, recursos y personal idóneo para asegurar un funcionamiento sostenido en el mediano y largo plazo.
- En el período de producción los proyectos son de mayor envergadura, involucrando aspectos esenciales del desarrollo territorial como la construcción de infraestructura comunitaria, agua y saneamiento básico, ampliación de la red de servicios públicos en zonas rurales, y capacitaciones para el desarrollo de competencias y generación de ingresos, entre otros 🟢



## Conclusiones generales

De acuerdo a la información recopilada por el proyecto ANH-PNUD para la gestión estratégica de programas en beneficio de las comunidades en el sector de hidrocarburos, se concluye:

**1. No existe un entendimiento unificado entre empresas petroleras, autoridades locales, comunidades y otros actores locales, sobre el alcance y lineamientos de los programas en beneficio de las comunidades.**

En este sentido se requieren directrices normativas más precisas, que fortalezcan el marco de política pública en el que se desarrollan estas inversiones. Así mismo, es necesario que se mejoren las comunicaciones con operadoras, comunidades y entes territoriales, para unificar criterios y conceptos alrededor de los PBC.

**2. Históricamente se evidencia una tendencia a ejecutar los programas en beneficio de las comunidades a través de actividades y acciones atomizadas, de corta duración y en respuesta a necesidades inmediatas y puntuales de una amplia gama de actores desde el nivel local.** Esta situación es especialmente evidente en los períodos de exploración.

En producción, si bien se ejecutan actividades de mayor alcance donde se priorizan inversiones en construcción de infraestructura y apoyo a programas de competitividad y generación de ingresos, persisten de manera paralela las acciones atomizadas y dirigidas a viabilizar las operaciones en terreno.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario fortalecer el carácter de “programas” estructurados y articulados con

los Planes de desarrollo municipales, departamentales, Planes de vida, Planes de Ordenamiento Territorial, en contraposición a actividades o acciones atomizadas y aisladas.

**3. La tendencia histórica de las compañías es desarrollar las inversiones en PBC de manera independiente, sin alianzas con otras organizaciones públicas o privadas.** Sin embargo, durante los años 2011 y 2012 algunas compañías han venido incrementando su articulación con alcaldías municipales, gobernaciones y/o fundaciones (constituyéndose en una buena práctica que merece un análisis más profundo), logrando apalancar más recursos, articulando acciones complementarias, como es el caso de Ecopetrol.

No obstante, en la mayoría de compañías operadoras se requiere un mayor fomento de las alianzas público-privadas que conlleve al apalancamiento de más recursos y estrategias de sostenibilidad en el tiempo.

**4. Tanto en los informes que las compañías presentan a la ANH, como en las visitas a terreno, se pudo evidenciar la necesidad de contar con esquemas de planificación y seguimiento más robustos tanto en el nivel nacional como en el regional.**

También se evidenció por parte de las comunidades y de los entes territoriales, una demanda por aumentar la presencia regional de las autoridades nacionales que regulan la actividad de hidrocarburos como lo son la ANH y la ANLA, con el fin de mantener procesos transparentes, con información oportuna sobre el

alcance de los contratos, las obligaciones de las partes y los distintos tipos de inversión social, entre otros temas.

5. Se puede concluir que **es importante fortalecer no sólo a la ANH, sino también a las comunidades, autoridades, compañías petroleras, compañías operadoras, entre otros, para mejorar la gestión en la planeación y seguimiento de los PBC.**
6. **En el nivel local, las relaciones entre actores es de alta desconfianza y se caracterizan por lógicas de suma cero, es decir, esquemas donde lo que gana un actor necesariamente lo pierde otro, agudizando la competencia por los recursos asociados a la industria petrolera.**

Transformar esta situación hacia un esquema gana-gana, requiere un mayor énfasis en el fortalecimiento de la gobernabilidad, la construcción de tejido social y los mecanismos de participación comunitaria en lo local. Así mismo, mejorar los canales de diálogo, disminuir los conflictos sociales y generar un ambiente de confianza entre los distintos actores involucrados.

7. **En el nivel territorial, de acuerdo a las visitas y entrevistas realizadas a los distintos actores, no existe una diferenciación clara entre los distintos tipos de inversión social que realizan las compañías de hidrocarburos, tales como las que se derivan**

**de la consulta previa, de la licencia ambiental, del PBC y de la inversión social voluntaria y/o responsabilidad social corporativa.**

Esto genera mayor confusión e incertidumbre entre las comunidades y demás actores locales, así como una creciente desconfianza hacia las compañías operadoras o las prestadoras de servicios. En este sentido, se requiere una estrategia de gobierno más amplia y articulada en referencia al marco de inversión social del sector de hidrocarburos que involucre otras instituciones del Estado, como el Ministerio de Ambiente, Ministerio del Interior y la Anspe, entre otros.

8. **Se debe generar desde la institucionalidad, mecanismos de aprendizaje empresarial en inversión social y gestión de los PBC, con el fin de que las experiencias y lecciones aprendidas puedan ser difundidas y conocidas en el sector de manera periódica y sistemática.**
9. **Dado que las inversiones de PBC están dirigidas a mejorar la calidad de vida de las comunidades, se recomienda que el modelo de seguimiento a implementar por la ANH se sustente en visitas recurrentes al lugar de ejecución, donde se indague directamente con la población sobre los resultados e impacto de estas inversiones sociales** 🌱







El presente documento tiene como objetivo mostrar el desarrollo y estado actual de los programas en beneficio de las comunidades –PBC- que la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH- exige a las empresas petroleras y que éstas desarrollan en el marco de su política de responsabilidad social.

Para su desarrollo fueron revisados los lineamientos institucionales, las condiciones socioeconómicas de los territorios en los que hace presencia el sector de hidrocarburos y los informes presentados por las empresas petroleras a la ANH entre 2009 y 2012.

Así mismo, se visitaron inversiones sociales en los departamentos de Meta, Santander, Sucre, Córdoba y La Guajira. De igual forma, se realizaron entrevistas y talleres con autoridades locales, comunidades, representantes de compañías petroleras y expertos nacionales e internacionales.

Proyecto fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Agencia Nacional de Hidrocarburos para la planificación, seguimiento y evaluación de los –PBC- implementados por el sector de hidrocarburos de la ANH y el PNUD.

Avenida calle 82 No. 10 – 62 piso 2, Bogotá, D. C.  
PBX 4889000 Ext. 451  
[www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)