

Universidad Externado de Colombia
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

**Retos y Desafíos de las Alianzas Público – Privadas como estrategia de
Desarrollo Territorial: una mirada analítica al caso de REFICAR y su impacto
laboral**

Laura Patricia Villanueva Arévalo

Javier Torres Velasco
PhD en Ciencia Política

Bogotá D.C.

Abril - 2017

Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Introducción..... | 5 |
| 1.1 Antecedentes de las Alianzas Público – Privadas..... | 5 |
| 1.2 Contextualización de las Alianzas Público – Privadas en Colombia | 7 |
| 1.3 Descripción de las Alianzas Público – Privadas en el departamento de Bolívar | 13 |
| 2. Metodología..... | 17 |
| 2.1 Características del Estudio de Caso | 17 |
| 2.2 Investigación Cualitativa | 17 |
| 2.3 Pregunta de Investigación..... | 19 |
| 2.4 Objetivo General | 19 |
| 2.5 Objetivos Específicos..... | 19 |
| 3. La Expansión de la Refinería: una mirada analítica | 20 |
| 3.1 Antecedentes del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena | 20 |
| 3.2 Desarrollo del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena | 23 |
| 3.3 Impacto Socioeconómico de la ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena en los empleados del proyecto..... | 25 |
| 3.4 Proyecto Horizontes..... | 36 |
| 3.5 Impacto del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena | 43 |
| 4. El vínculo universidad-sector privado-gobierno como estrategia de Desarrollo Territorial | 48 |
| 4.1 El modelo de la <i>Triple Hélice</i> | 48 |
| 4.2 La Academia como generadora de Capacidades | 51 |
| 4.3 Ventajas de la participación de la Academia en las Alianzas Público – Privadas para el Desarrollo..... | 53 |
| 5. Recomendaciones y Conclusiones | 58 |
| Bibliografía | 65 |

Lista de Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Capacidad instalada de refinación | 20 |
| Tabla 2. Mano de obra contratada por contratistas en Cartagena 2011 – 2012.... | 25 |

Lista de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Evolución de la mano de obra contratada durante el desarrollo del proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena..... | 26 |
| Gráfico 2. Lugar de residencia de los trabajadores de REFICAR | 27 |
| Gráfico 3. Nivel educativo de los trabajadores de REFICAR | 28 |
| Gráfico 4. Estructura de gastos de las familias de los empleados de REFICAR... | 29 |
| Gráfico 5. Tasa de Desempleo..... | 30 |

Lista de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Relación del salario mínimo en REFICAR..... | 31 |
| Figura 2. Número de empleados de REFICAR por años | 33 |
| Figura 3. Rutas de capacitación del Proyecto Horizontes | 38 |

Retos y Desafíos de las Alianzas Público – Privadas como estrategia de Desarrollo Territorial: una mirada analítica al caso de REFICAR y su impacto laboral

Challenges of Public - Private Partnerships as a strategy of Territorial Development: an analytical look at the case of REFICAR and its labor impact

Resumen

El concepto de alianzas público privadas (APP) para el desarrollo se configura a partir de acuerdos de cooperación en que los individuos, grupos u organizaciones convienen trabajar conjuntamente para cumplir una obligación o realizar una iniciativa específica. Estas asociaciones se han entendido en Colombia como una auténtica nueva forma de vinculación entre el sector público y el sector privado, orientadas a permitir un uso más sofisticado de la experiencia de este último. Partiendo de la diferencia en los intereses de las partes, uno de los principales desafíos que enfrentan las APP es el esquema de asignación y mitigación de riesgos en las entidades territoriales donde tienen lugar y generan impactos. Por consiguiente, es fundamental la participación de un tercer actor en estas asociaciones, quien pueda ser garante del conocimiento técnico para advertir sobre los posibles riesgos en los territorios y empoderar a las sociedades con competencias para decidir e incidir de manera eficaz sobre sus procesos endógenos; el actor llamado a fortalecer las APP como estrategia de desarrollo es la Academia.

Palabras Clave: Desarrollo, Alianzas público – privadas, Entidades territoriales, Capacidades, Sociedad civil, Gobernanza.

Abstract

The concept of public - private partnerships (PPP) for the development is configured from cooperation agreements through which individuals, groups or organizations agree to work together to fulfill an obligation or undertake a specific initiative. These associations have been understood in Colombia as a genuine new form of linkage between the public and private sector that will enable a more sophisticated use of the experience of the latter. In this regard and on the basis of the difference in the interest of each sector, one of the major challenges facing the PPP is the mapping schema and mitigation of risks in the territorial entities where these associations occur and have an impact. Therefore, the participation of a third party in these associations is essential as a guarantor of the technical knowledge to warn about the possible risks and impact on these territories, and to empower societies with competencies to decide on their endogenic processes. The actor called to strengthen PPP as a development strategy is the Academy.

Keywords: Development, Public - private partnerships, Territorial entities, Capacities, Civil society, Governance.

1. Introducción

1.1 Antecedentes de las Alianzas Público – Privadas

El desarrollo entendido como un fenómeno dependiente de la trayectoria e históricamente evolutivo no tiene una definición única: su evolución ha estado marcada por el pensamiento y los valores dominantes de la sociedad. El desarrollo se inicia siempre en un lugar (o en varios), siempre como un proceso esencialmente endógeno (aunque su base material puede ser exógena), siempre descentralizado, y con una dinámica de tipo capilar: “de abajo hacia arriba y hacia los lados”. Es decir, localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de un lugar en particular. En efecto, este fenómeno tiene una clara connotación local en un sentido geográfico¹, toda vez que se asocia al mejoramiento de las condiciones de vida de una sociedad con unas características socioeconómicas específicas determinadas por su territorio.

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que el desarrollo local se encuentra inmerso en la globalización, puesto que para competir exitosamente en una economía globalizada, los territorios necesitan cada vez más políticas que ayuden a construir y a explotar las capacidades endógenas². El análisis de las ventajas y oportunidades territoriales ha dado lugar a la dinamización de la industria local impulsada por los principales actores de las sociedades capitalistas: el Estado y el sector privado, lo anterior a través de estrategias que permiten el trabajo conjunto. Uno de los principales mecanismos que se ha posicionado en los territorios para el empoderamiento de estos sectores han sido las Alianzas Público – Privadas.

El concepto de Alianzas Público - Privadas para el desarrollo se configura a partir de acuerdos de cooperación en que los cuales individuos, grupos u organizaciones convienen trabajar conjuntamente para cumplir una obligación o llevar a cabo una iniciativa específica; compartiendo los riesgos así como los beneficios³. En efecto, los componentes que determinan la conformación de estas alianzas a partir del marco regulatorio han sido la gestión pública y la planeación por parte del Estado, y la capacidad de innovación permanente, así como los recursos y la efectividad del sector privado.

Un segundo concepto de las APP las define como herramientas de gobernanza, (o acuerdos organizacionales y financieros). Fundamentado en que, tanto el sector público como el privado, tienen cualidades específicas, y, si estas se combinan, el resultado final será mejor para todos los actores y la sociedad en su

¹ BOISIER, Sergio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL. 2005. Documento electrónico.

² *Ibíd.*

³ INTERNATIONAL BUSSINES LEADERS FORUM. Conversatorio sobre las alianzas público – privadas para el desarrollo en Bogotá. 1998. Documento electrónico.

conjunto⁴. En esta misma línea, Van Ham y Koppenjan⁵ definen las APP a través de un lente institucional como “cooperación con algún tipo de durabilidad entre actores públicos y privados en los cuales conjuntamente desarrollan sus productos, servicios, comparten riesgos, costos y recursos los cuales están conectados con esos productos”.

Una tercera línea de definición de las APP tiene como eje central el desarrollo productivo que se genera en este tipo de relaciones. Según Hodge-Greve⁶ las APP actúan de la siguiente forma: "La cooperación entre algún tipo de actores públicos y privados duradera, en los que se desarrolla en conjunto productos y servicios y se comparten riesgos, costos y los recursos que están relacionados con estos productos". En esta misma línea en materia de desarrollo productivo y tecnológico las APP son entendidas como: “Asociaciones (...) que implican la investigación cooperativa y el desarrollo entre la industria, el gobierno y las universidades que pueden desempeñar un papel fundamental en la introducción de clave de las nuevas tecnologías en el mercado”⁷.

Asimismo, la Fundación CODESPA de las Naciones Unidas define las Alianzas Público-Privadas para el desarrollo como:

La creación de agendas comunes y la combinación de recursos, riesgos y beneficios. En efecto, son colaboraciones voluntarias que se construyen a través de las respectivas fortalezas y competencias de cada aliado, optimizando la asignación de recursos y consiguiendo resultados mutuamente beneficiosos de manera sostenible. Implican interacciones que aumentan los recursos, la escala y el impacto⁸.

Así las cosas, las APP suponen una asunción compartida de riesgos y costes, bajo la premisa de que los beneficios, impactos y logros serán también compartidos pero, sobre todo, serán más amplios y sustanciales que los que se pudieran haber conseguido de forma individual⁹.

A partir de la anterior conceptualización, estas Alianzas se han configurado principalmente en la cooperación y gestión privada para el desarrollo a través del traslado de los fines de las políticas del sector público de suministrar servicios que

⁴ ARAYA, Juan. Alianzas público – privadas y participación: un análisis desde la teoría. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena. Colombia. 2012. Documento electrónico.

⁵ HAM, H. & KOPPENJAN, J. Building public private partnership. Public Management Review. 2001. p. 593-616.

⁶ HODGE, G. & GREVE, C. Public – private partnership: an international performance review. Public administration review. 2007. 545-558.

⁷ LINK, A. Public private partnership: innovations strategies and policy alternatives. New York: Springer. 2006.

⁸ FUNDACIÓN CODESPA. Alianzas público – privadas para el desarrollo de modelos para llevar a la práctica la innovación social empresarial. 2013. Documento electrónico.

⁹ Ibíd.

redundan en el bienestar de los ciudadanos. Esta premisa tiene origen a partir de 1980 con la introducción de políticas fiscales neoliberales para reducir el endeudamiento estatal, los primeros países en implementar estos arreglos de cooperación con el sector privado fueron Inglaterra y Australia; posteriormente, estas medidas llegaron a América Latina a partir de 1990 ante la necesidad de invertir en infraestructura pública en los territorios. Las APP resultaron ser la gran solución, bajo el epígrafe de la financiación privada y mixta, al involucrar recursos tanto del sector público como del privado. En ese sentido, estas asociaciones nacieron como una manera de sortear las propias restricciones del gobierno sobre el endeudamiento público, y a la fecha siguen siendo una estrategia importante de desarrollo¹⁰ en los niveles nacionales y territoriales.

Se puede entonces aseverar que la principal razón que sustenta el trabajo bajo modelos de APP como estrategia de desarrollo es que el objetivo que se desea lograr solo se podría alcanzar a través de una estrecha colaboración intersectorial. Se entiende que este esquema proporciona una oportunidad para trabajar de forma más eficiente y eficaz en iniciativas de desarrollo, gracias al reconocimiento de las cualidades y competencias de cada sector¹¹.

1.2 Contextualización de las Alianzas Público – Privadas en Colombia

En Colombia, la Ley 1508 del 10 de enero de 2012¹² regula la conformación de Asociaciones Público – Privadas. Este marco jurídico se enfoca en la relación exclusiva entre el sector privado y el estatal para la provisión de bienes públicos y servicios, aplicado en mayor medida al sector de la infraestructura. “Este instrumento ha sido el primer avance hacia la construcción de un marco institucional que regule estas Alianzas y ofrece un mecanismo de financiamiento novedoso al alcance de las entidades territoriales”¹³. Lo que facilita el crecimiento económico de las mismas a través de estos acuerdos de cooperación.

Los antecedentes de la Ley 1508 se enmarcan en la Ley 80 de 1993, con la cual se inició una nueva era en la contratación pública, toda vez que permitía la obtención de recursos del sector privado para mitigar la carencia de infraestructura nacional. De manera específica, el Artículo 32 de la Ley 80 establece:

Los contratos de concesión son los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la

¹⁰ HALL, D. Public services international research unit – PSIRU. ¿Por qué las asociaciones público-privadas (APPS) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. (2015) Documento electrónico.

¹¹ CODESPA. Alianzas público – privadas para el desarrollo de modelos para llevar a la práctica la innovación social empresarial. 2013. Documento electrónico.

¹² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1508. 2012.

¹³ EL TIEMPO. Regiones están limitadas para alianzas público-privadas. 2015. Documento electrónico.

prestación, operación, explotación, organización o gestión total o parcial de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinados al servicio o uso público por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien¹⁴.

Posteriormente, y con el objetivo de mejorar y aumentar la inversión del sector privado en los proyectos de construcción, modernización, gestión y operación de infraestructura, el país reglamentó el 10 de enero del año 2012 la Ley 1508 “por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”¹⁵. Tal como lo establece la Ley, las APP son pensadas como una estrategia del Gobierno nacional para la obtención de recursos, estas establecen unas modalidades específicas para la contratación: se define el monto mínimo y las cuantías que se requieren para llevar a cabo un proyecto bajo este esquema, su duración, las formas de financiación, el mecanismo para la adjudicación de proyectos, los tipos de acciones para constituir las APP, sus modalidades, la participación de actores, así como también la forma como se gestionan los recursos y riesgos de los proyectos.

En virtud de esta Ley se puede exigir un mínimo de aporte patrimonial, o que la construcción sea financiada en su mayor parte por el contratista a cambio de distintas modalidades de remuneración. Este instrumento jurídico establece que “el concesionario debe demostrar fuentes de financiación para soportar sus aportes al proyecto; por un lado el aporte patrimonial y por otro la deuda”¹⁶. En esta medida, el objetivo central de la Ley 1508 es reglamentar las APP e incentivar la participación del sector privado garantizando el retorno y las ganancias de la inversión, para obtener más recursos y hacer más eficiente el desarrollo de las APP en los proyectos de infraestructura productiva y social.

Así pues, las APP se han entendido en Colombia como una auténtica nueva forma de vinculación entre el sector público y las organizaciones del sector privado que permita un uso más sofisticado de la experiencia de este último. De manera específica, en las APP se busca disminuir los riesgos conservando la responsabilidad del sector público en la prestación del servicio y compartiendo los beneficios. En ese sentido, estas alianzas se efectúan entre dos partes: de un lado el Gobierno, cuyo interés es la prestación del servicio y de otro, el sector privado,

¹⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 80 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.1993.

¹⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1508 por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. 2012.

¹⁶ OBSERVATORIO LEGISLATIVO. Asociaciones público – privadas. Ley 1508 de 2012. Documento electrónico.

que tiene como finalidad la rentabilidad de la inversión¹⁷. Partiendo de la diferencia en los intereses de las partes, uno de los principales desafíos que enfrentan las APP es el esquema de asignación y mitigación de riesgos. Si bien el sector privado busca recibir un retorno financiero por la prestación del servicio, el Estado tiene la responsabilidad sobre la calidad del mismo y su provisión bajo parámetros equitativos¹⁸, que realmente mejoren las condiciones de vida y generen bienestar para las sociedades.

Esta innovadora forma de implementar proyectos de interés público y privado se configura como una estrategia de contratación del Gobierno que tiene unas particularidades jurídicas e implica estudios de factibilidad y pre-factibilidad donde se busca la asignación, el manejo y la mitigación de los diferentes riesgos considerados, así como la distribución equitativa de los mismos. Así pues, las entidades territoriales, donde tienen lugar los proyectos, son las encargadas de realizar los estudios de viabilidad y la evaluación social de los mismos. De ser viables, se procede a realizar la estructuración técnica, legal y financiera, así como el análisis de los demás riesgos asociados.

Para dar cumplimiento al objetivo de optimizar los recursos públicos en el sistema de compras y contratación pública es indispensable el manejo del riesgo, y no solamente el riesgo del equilibrio económico del contrato. Así lo entendió el Gobierno nacional al “diseñar y proponer políticas y herramientas para la adecuada identificación de riesgos de la contratación pública y su cobertura”¹⁹, sin limitar esta función al riesgo derivado del equilibrio económico de los contratos, riesgo que se limita a la ejecución del mismo²⁰

La literatura internacional que ha analizado el tema de los riesgos, los definen como aquellos “eventos que pueden afectar la realización de la ejecución contractual y cuya ocurrencia no puede ser predicha de manera exacta por las partes involucradas en el proceso de contratación”²¹.

En Colombia, el esquema de mitigación del riesgo debe cubrir desde la planeación hasta la terminación del plazo, la liquidación del contrato, el vencimiento de las garantías de calidad o la disposición final del bien. Específicamente, el Decreto 1510 de 2013 define *riesgo* como un “evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del proceso de contratación o en la

¹⁷ OSBORNE, S. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Taylor & Francis e-library. 2010.

¹⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Asociaciones público – privadas para la prestación de servicios: una visión hacia el futuro.

¹⁹ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. DECRETO LEY 4170 DE 2011. “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia compra Eficiente -, se determinan sus objetivos y estructura.

²⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de la contratación. 2013.

²¹ DIMITRI, N, *et al.* Handbook of procurement. New York: Cambridge University Press, 2006.

ejecución de un contrato”²². También, el mismo Decreto establece que “la entidad estatal debe evaluar el riesgo que el proceso de contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos”²³. Lo anterior se refiere al riesgo previsible, puesto que es un concepto que se deriva de las normas ya citadas contenidas en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 4170 de 2011²⁴.

De conformidad con lo anterior, el documento CONPES 3714 de 2011 clasifica los riesgos de acuerdo con los siguientes aspectos²⁵:

Riesgos Económicos: son los derivados del comportamiento del mercado, tales como la fluctuación de los precios de los insumos, desabastecimiento y especulación de los mismos, entre otros.

Riesgos Sociales o Políticos: son los derivados de los cambios de las políticas gubernamentales y de cambios en las condiciones sociales que tengan impacto en la ejecución del contrato.

Riesgos Operacionales: son los asociados a la operatividad del contrato, tales como la suficiencia del presupuesto oficial, del plazo o los derivados de procesos, procedimientos, parámetros, sistemas de información y tecnológicos, equipos humanos o técnicos inadecuados o insuficientes.

Riesgos Financieros: son (i) el riesgo de consecución de financiación o riesgo de liquidez para obtener recursos para cumplir con el objeto del contrato, y (ii) el riesgo de las condiciones financieras establecidas para la obtención de los recursos, tales como plazos, tasas, garantías, contragarantías, y refinanciaciones, entre otros.

Riesgos Regulatorios: derivados de cambios regulatorios o reglamentarios que afecten la ecuación económica del contrato.

Riesgos de la Naturaleza: son los eventos naturales previsible en los cuales no hay intervención humana que puedan tener impacto en la ejecución del contrato, por ejemplo, los temblores, inundaciones, lluvias, sequías, entre otros.

Riesgos Ambientales: son los derivados de las obligaciones legales o reglamentarias de carácter ambiental, así como de las licencias, planes de manejo o de permisos y autorizaciones ambientales, incluyendo tasas retributivas y compensatorias, obligaciones de mitigación, tareas de monitoreo y control, entre otras.

²² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. 2013.

²³ *Ibíd.*

²⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación. 2013.

²⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Los tipos de riesgos serán tomados del documento CONPES 3714 de 2011. Del Riesgo Previsible en el marco de la Política de Contratación Pública.

Riesgos Tecnológicos: son los derivados de fallas en los sistemas de comunicación de voz y de datos, suspensión de servicios públicos, nuevos desarrollos tecnológicos o estándares que deben ser tenidos en cuenta para la ejecución del contrato, u obsolescencia tecnológica.

Ahora bien, en términos jurídicos contractuales, la asignación de los riesgos en las APP recae exclusivamente sobre los participantes de los acuerdos: Gobierno y sector privado, sin embargo, las APP vistas como estrategias de desarrollo, contemplan riesgos que pueden ser categorizados como sociales, toda vez que están asociados al territorio y a la población, por ejemplo, aquellos de tipo laboral en los que se debe establecer un esquema de gestión de los mismos, relacionados no solamente con las enfermedades o accidentes en el lugar de trabajo, sino a la permanencia y despidos masivos.

Teniendo en cuenta que son las entidades territoriales las concededoras de las características de los territorios y aquellos aspectos que deben ser contemplados en los procesos de desarrollo, es fundamental que las sociedades territoriales, empoderadas del conocimiento técnico y científico, participen e incidan de manera eficaz sobre sus propios procesos de cambio social, ya sea de crecimiento económico o de desarrollo²⁶. De ahí la necesidad de garantizar intervenciones inteligentes, amparadas por las capacidades y competencias que tengan las sociedades locales donde tienen lugar estas alianzas cada vez que es necesario evaluar de manera técnica todos los riesgos asociados a los proyectos, así como su factibilidad y el impacto en el territorio que estos puedan tener.

Dicho lo anterior, la Ley 1508 establece como actores principales de las Alianzas Público – Privadas a “las entidades estatales y las personales naturales o jurídicas sujetas de derecho privado y que los riesgos deberán atribuirse a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos, buscando mitigar el impacto en la ocurrencia de los mismos”²⁷. Los sectores que participan en las APP no tienen el conocimiento técnico y académico para establecer un esquema de riesgos asociados a los proyectos de desarrollo territorial, teniendo en cuenta las características ambientales del entorno y socioeconómicas de la población donde tienen lugar las APP.

Ciertamente, la necesidad de garantizar la participación de la sociedad civil de manera eficiente y efectiva en las gerencias públicas y privadas es el objetivo central del presente estudio, en el que se pretende analizar la incidencia de los actores que componen las sociedades territoriales en procesos endógenos de toma de decisión, como es el caso de las APP. A partir de la implementación de estas asociaciones

²⁶ BOISIER, S. ¿Hay espacio para el desarrollo local globalización? Revista de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL. Documento electrónico. 2005.

²⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1508 de 2012. “Por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. 2012.

como mecanismo de desarrollo en los territorios es fundamental que la sociedad local tenga la posibilidad y capacidad de evaluar y abordar las cuestiones asociadas al impacto de estas alianzas. Todo ello fundamentado en la percepción que la comunidad tenga sobre las limitaciones y potencialidades del territorio, así como las necesidades detectadas del mismo.

Así, el mecanismo para lograr un liderazgo responsable por parte de la sociedad, que garantice repuestas del sector público y privado es la educación²⁸. Por consiguiente, es fundamental la vinculación a este esquema de gobernanza territorial de un actor que tenga legitimidad, credibilidad y el conocimiento técnico y científico para intervenir en los estudios de factibilidad y pre-factibilidad de los proyectos donde se busque establecer todos los riesgos asociados a las APP y su impacto en las entidades territoriales. Sin lugar a dudas, el llamado es a la Academia. En efecto, su papel es fundamental para apoyar y contribuir a las estrategias locales y regionales para el desarrollo del territorio. Por ende, las universidades deben desempeñar un papel protagónico y ejercer un liderazgo en la sociedad civil participando activamente en la toma de decisiones.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, resulta pertinente analizar las ventajas de la vinculación de la Academia a esta estrategia como mecanismo de fortalecimiento de las APP del orden departamental y municipal, y su papel en la potencialización del desarrollo territorial.

En Colombia, una de las entidades territoriales que ha sido objeto de importantes intervenciones y políticas por parte del Estado es el departamento de Bolívar, debido a su estratégica ubicación geográfica y al gran impacto socioeconómico que tiene en la región. Su capital, Cartagena, es la primera ciudad industrial del Caribe colombiano, tiene la refinería y la zona portuaria más importantes del país. Adicionalmente, el componente gubernamental se encuentra respaldado por los grandes recursos en materia de regalías que se destinan al departamento²⁹.

Por sus características socioeconómicas, el departamento tiene el potencial para que se dé una colaboración entre los principales sectores de desarrollo y se implementen estrategias en conjunto que garanticen el bienestar de sus ciudadanos. Es por ello, que en los escenarios donde convergen estos tres actores se deben establecer roles y responsabilidades que exijan cambios en comportamientos, normas y valores y generen una verdadera transformación de la sociedad bolivarenses. En ese sentido, resulta pertinente abordar este caso y comprobar la hipótesis que orienta el presente estudio: *es posible fortalecer las*

²⁸ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Desarrollo de capacidades. 2008. Documento electrónico.

²⁹ SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS. Regalías de departamento de Bolívar. 2012. Documento electrónico.

Alianzas Público-Privadas como estrategia de Desarrollo del departamento de Bolívar mediante la vinculación de la Academia en el esquema de Gobernanza.

El desarrollo de la investigación estará estructurado en el siguiente orden: en primer lugar, se señalará el avance de las Alianzas Público – Privadas en el departamento de Bolívar, posteriormente, se abordará el caso de la ampliación y modernización de la Refinería en Cartagena y la problemática asociada a los impactos en materia de desempleo para la ciudad. Seguidamente, se establecerán las ventajas y desventajas que tiene el fortalecimiento del vínculo universidad-sector privado-gobierno en el departamento de Bolívar como mecanismo de desarrollo territorial y finalmente, en las conclusiones, se definirán estrategias de posicionamiento de esta triple alianza en el departamento de Bolívar.

1.3 Descripción de las Alianzas Público – Privadas en el departamento de Bolívar

El departamento de Bolívar está situado en el Norte del país, en la región de la llanura del Caribe; cuenta con una superficie de 25 978 km² lo que representa el 2.28% del territorio nacional y está dividido en 45 municipios, 348 corregimientos, 3 Inspecciones de Policía, así como numerosos caseríos y sitios poblados³⁰. La capital del departamento es la ciudad de Cartagena, la cual cuenta con un territorio de 610 km² y una población aproximada de 1.100.000 habitantes.

Cartagena es reconocida como la primera ciudad industrial y con potencial turístico del Caribe colombiano. Su historia, puertos, playas y lugares paradisíacos la han llevado a sobresalir a nivel mundial. Fue declarada en 1959 Patrimonio Nacional de Colombia, en 1984 Patrimonio de la Humanidad y en el año 2007, debido a su arquitectura militar, fue galardonada como la cuarta maravilla de Colombia. Su desarrollo en el sector del turismo la ha consagrado oficialmente como Distrito Turístico y Cultural; por ende, en su infraestructura se encuentran modernos centros de convenciones y crecientes empresas hoteleras e industriales que la posicionan como uno de los lugares más importantes para eventos de negocios en Latinoamérica. Adicionalmente, la ciudad cuenta con una ubicación marítima estratégica que le permite acceder a cualquier puerto del mundo, desde la sociedad portuaria, galardonada en seis ocasiones³¹, por sus altos estándares internacionales.

Una característica importante de la capital Bolivarenses es que se ha especializado industrialmente en el sector petroquímico, químico y plástico, que contribuye con el

³⁰ COLOMBIA. BANCO DE LA REPÚBLICA. Bolívar: industrial, agropecuario y turístico. Documentos de trabajo sobre economía regional. N. 58. 2011. Documento electrónico.

³¹ PROEXPORT COLOMBIA. Oportunidad de inversión en Cartagena – Bolívar. 2014. Documento electrónico.

85.7% del PIB industrial de la ciudad por medio de productos derivados de la refinación del petróleo (50.6%), químicas básicas (27.4%), fabricación de productos plásticos (4.7%) y otros productos químicos (3%)³².

En el departamento de Bolívar y en especial en la ciudad de Cartagena, por su potencial económico y por ser foco estratégico de desarrollo para el país, las diferentes formas como se han desarrollado las Alianzas Público – Privadas representan una oportunidad de financiamiento de proyectos importantes que promueven el desarrollo del territorio. La entidad competente para estas APP es la Gobernación del departamento. En el marco de la Ley 1508 de 2012 se encuentran inscritas dos iniciativas en el Registro único de Asociaciones Público Privadas – RUAPP: por un lado, los estudios, diseños, gestión ambiental y predial para la construcción de la vía Magangué-Zambrano-Calamar, denominado Corredor marginal del río y por el otro, la construcción, dotación y operación de cinco colegios³³. El estado de la primera iniciativa es “en estudio de pre-factibilidad”, mientras que para la segunda los estudios de pre-factibilidad fueron rechazados.

Si bien las APP anteriormente mencionadas se encuentran reguladas por la Ley 1508 de 2012, en el territorio bolivarense también se desarrollan proyectos importantes en el marco de La Comisión Tripartita, iniciativa conformada por la Gobernación de Bolívar, la Alcaldía Distrital y la Cámara de Comercio de Cartagena. En este punto, es importante resaltar que por extensión y para efectos del presente trabajo los proyectos mencionados a continuación serán entendidos como APP, pero no definidos, ni regulados en el marco de la Ley 1508 de 2012, debido a que se consideran acuerdos de voluntades intersectoriales conformados con anterioridad a la promulgación del instrumento jurídico que regula las APP. Estos fueron cuatro proyectos estratégicos: la Central de Abastecimiento Agroalimentaria de la Región, que se constituye en eje del Sistema Integrado de Abastecimiento Agroalimentario, contenido en el Plan de Desarrollo Distrital. También, el Recinto Ferial con miras a reconocer el impacto en cuanto a artes y cultura que tendría el dotar a la ciudad y al departamento con tal construcción³⁴.

Otro de los proyectos es la Agencia de Promoción de Inversiones de Cartagena y Bolívar - Invest In Cartagena, que busca posicionar el territorio como destino de inversiones, presentando las bondades de su posición geoestratégica y las capacidades del puerto. Finalmente, el proyecto del Museo Cultural Afro impulsado por la Gobernación de Bolívar³⁵.

³² MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Departamento de Bolívar. 2013. Documento electrónico.

³³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Registro único de asociaciones público – privadas. 2016.

³⁴ CÁMARA DE COMERCIO DE CARTAGENA, S.A. Cartagena avanza con alianzas público – privadas. Documento electrónico.

³⁵ *Ibíd.*

También, es fundamental hacer mención a proyectos que se han desarrollado en el Departamento de Bolívar bajo el esquema de contratación tradicional como el Sistema Integrado de Transporte Masivo *TransCaribe* el cual es regido en la gestión pública por lo dispuesto en la Ley 80 y en su rol de operador tiene un régimen de contratación privada. Este se constituye en uno de los macroproyectos de mayor impacto social, de desarrollo urbano y de competitividad para Cartagena, así como el proyecto del Tren de Cercanías para unir a Cartagena, Barranquilla y Santa Marta a través de este sistema de transporte. A la fecha, se contrató al consorcio Movilidad SITR para caracterizar y diagnosticar la movilidad diaria de pasajeros y de carga entre estas capitales³⁶, de la Costa Caribe colombiana.

Asimismo, es fundamental resaltar proyectos como el de *Recuperación de los sistemas degradados del canal del dique*, que busca dar solución a la problemática, que se fundamenta en la reducción de sedimentos que fluyen al Canal del Dique y la bahía de Cartagena, la recuperación ambiental de la zona de influencia y el mejoramiento de la navegabilidad. En este momento, el contrato de consultoría para este proyecto se encuentra en ejecución, específicamente en etapa de elaboración de estudios y diseños³⁷.

Por otra parte, se encuentran proyectos que si bien no son liderados por el departamento, su impacto sí recae en el territorio, tal es el caso del Canal de Varadero, cuyo objetivo principal es ejecutar exitosamente el proyecto de dragado; maximizar el valor del material a dragar para minimizar la afectación ambiental y garantizar el uso económico del recurso residual; y vincular la participación del sector privado en el proyecto. La obra tendría un costo cercano a los US\$90 millones y podría ser construida en un período de dos a tres años. Actualmente, el proyecto se encuentra en proceso de estructuración por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura³⁸.

No obstante, uno de los sectores de mayor proyección y crecimiento económico en el departamento de Bolívar es el petroquímico. A partir de las cifras de 2014, esta industria generó ingresos superiores a los \$9 billones y empleó a unas 3039 personas³⁹. Ciertamente, Cartagena de Indias cuenta actualmente con la Refinería más moderna de América Latina, la cual es un icono de la industria nacional que introduce al país en la era de la refinación de última tecnología. Lo anterior, debido a la decisión del Gobierno nacional de ampliar y modernizar la Refinería de Cartagena mediante una Alianza Público – Privada que permitiera la inversión en competitividad e innovación. De esta manera, se abordará el caso del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena como una APP cuya implementación exigía un esquema de mitigación y gestión de los riesgos. Para

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ DINERO. La refinería de Cartagena, una de las obras de infraestructura más ambiciosa de LATAM. Industria. Revista Dinero.

efectos del presente trabajo, se revisará la forma como se gestionó el riesgo laboral en el desarrollo de esta APP.

Así las cosas, el departamento de Bolívar representa un caso fundamental para abordar debido a su estratégica ubicación geográfica y al gran impacto socioeconómico que tiene en la región Caribe por el crecimiento del sector petroquímico. Dadas estas condiciones, se deberá examinar el escenario en el que los tres actores coordinen alianzas estratégicas, con el objetivo de analizar el rol de la Academia en la implementación de Alianzas Público – Privadas para el desarrollo territorial.

2. Metodología

2.1 Características del Estudio de Caso

De acuerdo a su finalidad, se puede establecer que el estudio de caso es en primer lugar intrínseco, porque el propósito principal de la investigación está orientado al análisis de las ventajas de incluir la participación de la Academia en las Alianzas Público – Privadas para el desarrollo y su rol en la construcción de competencias y generación de capacidades en los ciudadanos. Por ello, y de acuerdo con lo afirmado por Pérez⁴⁰ se pretende entender la particularidad y complejidad de un fenómeno específico. Por otro lado, es un estudio de caso único, puesto que solamente se analizará el Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena. De igual forma es empírico, ya que se busca estudiar en detalle la realidad de la ciudad y, finalmente, divisible ya que la investigación estará enfocada en abordar la falta de un actor que establezca el esquema de mitigación de riesgos y prevea el impacto de los despidos masivos en las cifras de desempleo en la entidad territorial.

En este orden de ideas, la investigación que se desarrollará es de tipo intrínseco, empírico, único y divisible, de acuerdo a los postulados teóricos de Yin⁴¹. Las unidades de análisis a estudiar son proyectos, programas y políticas en la ciudad de Cartagena bajo un criterio de heterogeneidad para la obtención de datos cualitativos. Se justifica el criterio seleccionado en la medida que permite abarcar diferentes perspectivas para la construcción del caso, asimismo permite encontrar diferencias o coincidencias en el mismo⁴².

2.2 Investigación Cualitativa

La presente investigación se desarrolla bajo los lineamientos de la investigación cualitativa, puesto que permite realizar una interpretación del contexto basada en la observación de los fenómenos con amplitud y profundidad en las ideas; por otro lado, se aplica un proceso de análisis de la realidad desde una perspectiva

⁴⁰ PÉREZ, Oscar. Metodología para la elaboración de estudios de casos cualitativos en responsabilidad social. Bogotá D. C. 2014.

⁴¹ YIN, Robert. Case study research. Design and methods. Nueva York: SAGE Publications. Citado por PÉREZ, Oscar. Metodología para la elaboración de estudios de casos cualitativos en responsabilidad social. Bogotá D. C. 2014.

⁴² PÉREZ, O. Op. Cit.

subjetiva, en la que se analiza la información obtenida y se presentan sobre este propósito algunas consideraciones⁴³.

En principio, el estudio tiene un enfoque descriptivo de las Alianzas Público – Privadas y de las características del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena con el objeto de establecer el impacto del riesgo laboral materializado en los despidos masivos y el crecimiento de las cifras de desempleo en la entidad territorial. Luego de esto, mediante un enfoque propositivo, se pretende interpretar la necesidad de vincular a la Academia a este esquema de gobernanza y plantear las ventajas de vincular a este actor como generador de capacidades y de innovación de acuerdo a lo planteado en la teoría de la *Triple Hélice*.

Conforme a lo anterior, la metodología de este trabajo de investigación con enfoque cualitativo tiene un elemento de percepción y se hace una importante recolección de información empírica a través del rastreo documental. Asimismo, se realizó una revisión de la bibliografía existente, documentos institucionales, artículos académicos, leyes, disposiciones internacionales, información de la empresa privada e información publicada en prensa. Los elementos cualitativos y cuantitativos configuran la estrategia de investigación, la cual se pudo consolidar realizando entrevistas a personas expertas que tienen gran experiencia en el tema y que participaron de manera directa o indirecta en el Proyecto de Expansión de la Refinería de Cartagena. En efecto, las herramientas específicas que permitieron abordar el caso fueron: consultas bibliográficas, consulta de bases de datos estadísticas de las personas contratadas en el proyecto y entrevistas. Luego de la recolección de información y de realizar las entrevistas, se hizo un análisis de todos los datos encontrados y se dejó evidencia de los hechos más relevantes para esta investigación.

⁴³ SAMPIERI, R. Metodología de la investigación. 2006.

2.3 Pregunta de Investigación

¿Qué papel tiene la Academia en las Alianzas Público - Privadas para el desarrollo territorial del departamento de Bolívar?

2.4 Objetivo General

Analizar el impacto en materia de desarrollo territorial de la vinculación de la Academia a las Alianzas Público - Privadas en el departamento de Bolívar.

2.5 Objetivos Específicos

- Estudiar el Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena como una Alianza Público – Privada para el desarrollo en el departamento de Bolívar.
- Revisar la manera como se gestionó el riesgo laboral en el Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena.
- Analizar el rol de la Academia en la creación de capacidades pertinentes para el Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena.
- Establecer las ventajas y desventajas que tiene el fortalecimiento del vínculo universidad-sector privado-gobierno en el departamento de Bolívar como estrategia de desarrollo territorial.
- Definir estrategias de posicionamiento del vínculo universidad-sector privado-gobierno en el departamento de Bolívar.

3. La Expansión de la Refinería: una mirada analítica

3.1 Antecedentes del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena

El auge de la industria petroquímica a escala mundial permitió que la producción nacional de crudo superara el millón de barriles por día y el consumo de combustibles se multiplicara por diez, a más de 200.000 barriles diarios entre gasolina y diésel. Este crecimiento fue producto del proyecto de más envergadura que ha emprendido el país en los últimos años: la ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena (REFICAR), con la cual se pretende cumplir con los más altos estándares ambientales internacionales, duplicar la capacidad de refinación y triplicar la producción de propileno con nuevas plantas que la convierten en la refinería más competitiva de la cuenca Caribe⁴⁴. No obstante, el país ha sido impactado por la crisis internacional del sector de hidrocarburos disminuyendo así la producción a 800.000 bbls.

La magnitud de la obra es tan significativa que a marzo de 2014, al momento del cierre de la unidad de crudo de la Refinería de Cartagena, el país contaba con una capacidad de refinación de 335 KBPD, de los cuales el 74.6% correspondían a la Refinería de Barrancabermeja, un 23.9% a la Refinería de Cartagena, y el restante 1.5% corresponde a las refinerías de Orito y Apiay. Con la ampliación en la capacidad de la Refinería de Cartagena al pasar de 80 a 165 KBPDC, la capacidad total de refinación instalada del país para 2016 alcanzó los 420 KBPDC, lo que significa un aumento del 25.4%, donde la capacidad de la Refinería de Cartagena representa el 39.3%. Si se tiene en cuenta que la producción de crudo del país actualmente está sobre 800 000 bbls, significa que con la entrada en operación de la Refinería de Cartagena, se contará con la capacidad de refinar el 40% de la misma⁴⁵.

Tabla 1. Capacidad instalada de refinación

| CAPACIDAD INSTALADA DE REFINACIÓN (KBPDC) | | | | | |
|---|-----|-----|-------|-------|-------|
| Año | GRB | GRC | APIAY | ORITO | Total |
| 2014 | 250 | 80 | 2.5 | 2.8 | 335.3 |
| 2016 | 250 | 165 | 2.5 | 2.8 | 420.3 |

Fuente: Contraloría General de la República, 2015.

⁴⁴ SEMANA. En la mira el proyecto más grande de la historia: REFICAR. Nación. Revista Semana. 2012. Documento electrónico.

⁴⁵ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Refinería de Cartagena: lecciones aprendidas y no aprendidas de un megaproyecto. 2015. Documento electrónico.

La expansión de la Refinería en el departamento de Bolívar fue producto de un proceso de crecimiento de la ciudad jalonado por esta industria petroquímica cuyo inicio en Cartagena data de 1909, cuando comenzó operaciones la *Cartagena Oil Refining Co.*, empresa que construyó una pequeña planta que destilaba 400 barriles de crudo importado para producir el queroseno destinado al alumbrado público. Este proyecto terminó en la década de los años 20, cuando la refinación se concentró en la naciente Refinería de Barrancabermeja⁴⁶.

Un segundo impulso a la refinación en la Costa Caribe colombiana se materializó hace 58 años, el 7 de diciembre de 1957 cuando la *International Petroleum Company* inauguró la Refinería de Cartagena, que fue adquirida por Ecopetrol en 1974. Con una capacidad inicial de 26.500 barriles por día, el objetivo era atender la demanda de combustibles del Norte de Colombia y tener un acceso estratégico para entrar en un futuro a los mercados internacionales desde el terminal portuario de la Zona Industrial de Mamonal. En ese momento, el país producía cerca de 125.000 barriles de petróleo por día y, entre las dos Refinerías, entregaban al mercado nacional diariamente unos 15.000 barriles de gasolina y 7.600 barriles de diésel⁴⁷.

De igual forma, en 1955 se inauguró la carretera Troncal de Occidente que conectaría directamente a Cartagena con el centro del país. Este hecho además de contribuir al desarrollo, permitió establecer en la ciudad un clúster petroquímico – plástico en la Zona Industrial de Mamonal, donde se encuentra ubicada la Refinería de Cartagena. En ese sentido, la puesta en marcha de este proyecto fue el catalizador para que, en cerca de 20 años, se desarrollara un complejo industrial y se encadenaran industrias, favorecidas por las ventajas de localización y de aglomeración generadas por el Parque Industrial de Mamonal. Información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística⁴⁸ (DANE) a través de la Encuesta Anual Manufacturera realizada en 2013 revela que, entre 1992 y 2013, la contribución del departamento de Bolívar al PIB industrial colombiano se incrementó de 4% a 9%, superando al departamento del Atlántico y consolidándose como el principal departamento industrial de la región Caribe colombiana⁴⁹. Báez y Calvo⁵⁰ destacan la importancia de la construcción de la Refinería y el sector petroquímico dentro de la estructura económica local; en el primer semestre de 1999, sus muelles

⁴⁶ ECOPETROL. S. A. Nueva Refinería de Cartagena.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Encuesta anual manufacturera. 2013.

⁴⁹ INSTITUTO DE ESTUDIO PARA EL DESARROLLO. El impacto económico del proyecto de ampliación y modernización de la refinería de Cartagena. Universidad Tecnológica de Bolívar.

⁵⁰ BAEZ, J. & CALVO, H. La economía de Cartagena en la segunda mitad del siglo XX: diversificación y rezago. Bogotá: Banco de la República y Universidad Jorge Tadeo Lozano – seccional Caribe. 2005.

movilizaron el 46% del volumen total del comercio exterior del puerto de Cartagena. En la Zona Industrial de Mamonal se ubicaban unas 50 empresas que generaban el 4% del PIB industrial del país y más del 70% del empleo industrial de Cartagena. El crecimiento de este sector también trajo cambios en las dinámicas poblacionales de la ciudad: entre 1951 y 1993 la población de Cartagena aumentó cinco veces, pasando de 129.000 habitantes a cerca de 657.000, un incremento equivalente a una tasa anual de crecimiento de 4%⁵¹.

El CONPES 2878 de 1996 *Apoyo a la petroquímica básica en Colombia*⁵² realiza un diagnóstico con recomendaciones sobre la dimensión de la industria petroquímica en Colombia. Teniendo en cuenta que la actividad de refinación tenía sus principales centros en Barrancabermeja y Cartagena, y que la primera estaba orientada a abastecer de gasolina la demanda nacional de combustibles, entonces la Refinería de Cartagena era el complejo óptimo para desarrollar proyectos petroquímicos sin perjuicio de su producción de combustibles, con una capacidad de refinación de 75 KPBD⁵³.

De conformidad con el impacto económico que ha tenido la Refinería de Cartagena para el país y la necesidad de ampliar el sector petroquímico para estar a la vanguardia con los estándares internacionales en materia de plantas de servicios industriales (agua, energía, vapor, gas y crudo), en 2006 el Estado colombiano tomó la decisión de desarrollar un proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena con el objetivo de obtener mejores rentabilidades en el negocio de refinación y en las cifras de crecimiento de la economía nacional. En efecto, en 2001, la Junta Directiva de la Compañía Colombiana de Petróleos – Ecopetrol determinó la ampliación de la capacidad de 75 a 140 KPBD.

El documento *Bases del PND 2014-2018, Todos por un nuevo país, paz, equidad, educación*⁵⁴ contempla un capítulo sobre *Competitividad e Infraestructura Estratégicas*, en este se plantea el objetivo de consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional; en el caso específico del sector hidrocarburos el Gobierno nacional establece como una de las estrategias garantizar el abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles mediante⁵⁵:

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 2878 de 1996. *Apoyo a la petroquímica básica en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. 1996. Documento electrónico.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. 2011.

⁵⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, prosperidad para todos*. 2011.

- i) Modernización y el aumento en la capacidad de las principales Refinerías del país con el propósito de aprovechar los crudos pesados y lograr una mayor producción de combustibles.
- ii) Ampliación de la infraestructura necesaria para la importación de combustibles en caso de no lograr el autoabastecimiento.

Este megaproyecto significaría para la ciudad de Cartagena un nuevo período de expansión industrial que, al igual que con su puesta en marcha en 1957, promueve dinámicas económicas y poblacionales en la ciudad y la región Caribe. Con el desarrollo de la nueva planta, la capacidad de producción llegaría a 165 KBD de crudos pesados y productos derivados como gas (4KBD), gasolina (40 KBD), combustible jet (10 KBD), diésel (90KBD), azufre (160 ton/día) y coque (2500 ton/día), respectivamente⁵⁶.

3.2 Desarrollo del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena

Desde la década de 1990 y durante más de diez años se habló del Proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena. Sin embargo, durante esos años era difícil que Ecopetrol tomara la decisión de invertir, pues eso afectaba las cuentas fiscales del país. Se debía entonces buscar un socio que acompañara a la petrolera estatal en este proceso, y en 2006 teniendo como referente las recomendaciones de los CONPES 3312 de 2004 y 3336 de 2005 se llevó a cabo la enajenación del 51% de la participación de ECOPETROL en el proyecto, siendo *Glencore International AG*, de origen suizo, el beneficiario. La transacción se cerró por una suma de USD 630.7 millones de dólares. Se constituyó una sociedad anónima: Refinería de Cartagena S.A. –REFICAR–, en la que *Glencore* tenía el 51% y Ecopetrol el 49%⁵⁷.

En 2007, *Glencore* contrató a *Chicago Bridge & Iron Company (CB&I)* para el desarrollo de la ingeniería básica y para desarrollar el modelo de EPC (ingeniería, compras y construcción) de la obra. Se proyectó la terminación de la obra en diciembre de 2012. No obstante, en 2008 la crisis mundial afectó a *Glencore* y la petrolera desistió de hacer la inversión. Es así como en el año 2009 se dio el proceso de recompra por parte de Ecopetrol de la participación que tenía *Glencore*

⁵⁶ INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO. El impacto económico del proyecto de ampliación y modernización de la refinería de Cartagena. Universidad Tecnológica de Bolívar. 2015.

⁵⁷ MAYA, E. Lo bueno y lo malo de la refinería de Cartagena. Revista Dinero. 2015. Documento electrónico.

en REFICAR por US\$549 millones, cifra inferior a los US\$656 millones que había pagado *Glencore* por dicha participación⁵⁸. Cabe destacar que Ecopetrol continuó con la contratación que había realizado previamente *Glencore* con *Chicago Bridge & Iron Company (CB&I)*. En ese sentido, *Andean Chemical* (cuyo propietario es Ecopetrol) quedó como propietario del 50.99% de las acciones y Ecopetrol S.A. con un 49%, respectivamente⁵⁹.

En este punto es importante mencionar que en la primera fase jurídica del proyecto, cuando *Glencore International AG* se quedó con el 51% de las acciones, todos los aspectos jurídicos y contrataciones fueron regidos por el derecho privado. No obstante, con la recompra por parte de Ecopetrol, la Refinería de Cartagena S.A. – REFICAR, a pesar de tener su propio manual de contratación, se convirtió en una Sociedad Anónima de Economía Mixta donde intervenían dineros públicos, por tanto, puede ser analizada como una APP.

En efecto, el megaproyecto fue ejecutado por la firma *CB&I* (Chicago Bridge and Iron). Esta empresa multinacional fue el contratista principal del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena cuyo presupuesto a septiembre de 2015 fue de USD 8015 millones⁶⁰, de los cuales más de la mitad se emplearon en la contratación de 36.226 trabajadores. Los datos del Proyecto revelan la magnitud del mismo: la inversión total se estimó en 2009 con una línea base de USD 3993 millones y se presentó un incremento de los costos en ejecución de USD 4023 millones hasta el año 2015, que equivale a cerca de quince veces el presupuesto anual del distrito de Cartagena y supera el total de la inversión extranjera que recibió la ciudad entre 1999 y 2007⁶¹. En cuanto al área de intervención, el objetivo fue construir sobre 150 hectáreas 17 nuevas unidades, utilizando 181.000 metros cúbicos de concreto, 4.500 kilómetros de cable (la distancia entre Bogotá y Buenos Aires) 700 kilómetros de tubería que, representan la distancia en línea recta entre Cartagena y Bogotá⁶².

Actualmente, REFICAR tiene suscrito con Ecopetrol —por diez años— un contrato de mandato para administrar y operar la Refinería. En efecto, este Proyecto de ampliación y modernización es la obra de infraestructura más ambiciosa de los

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Refinería de Cartagena: lecciones aprendidas y no aprendidas de un megaproyecto. 2015. Documento electrónico.

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ SECRETARÍA DE HACIENDA DE CARTAGENA. Exposición de motivos del proyecto de reforma al estatuto tributario. Acuerdo 041 de 2006. Cartagena. Secretaría de Hacienda Distrital.

⁶² REFICAR. Proyecto de expansión refinería de Cartagena. Presentación institucional. Cartagena. 2014.

últimos años en el país⁶³. Una inversión de tal magnitud merece ser analizada por su impacto en la ciudad.

Ahora bien, el impacto del megaproyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena no solo debe analizarse desde lo macroeconómico, también es fundamental abordar el análisis a escala humana, es decir, enfocado en los efectos sobre la población vinculada al proyecto, que debieron ver traducidos los nuevos flujos de capital y transformación del aparato productivo de la ciudad en el mejoramiento de sus condiciones de vida, en el crecimiento económico de la población y en la migración social⁶⁴.

3.3 Impacto Socioeconómico de la Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena en los empleados del Proyecto

Tabla 2. Mano de obra contratada por contratistas en Cartagena 2011 – 2012

| Mano de obra contratada por contratistas | 2011 | (%) | 2012 | (%) | Mano de obra contratada por contratistas | 2011 | (%) | 2012 | (%) |
|--|------|------|------|------|--|------|------|------|------|
| Local | 1880 | 64% | 2157 | 64% | Formada | 981 | 33% | 1099 | 33% |
| No local | 1050 | 36% | 1218 | 36% | No formada | 1949 | 67% | 2276 | 67% |
| Total | 2930 | 100% | 3375 | 100% | Total | 2930 | 100% | 3375 | 100% |

Fuente: Ecopetrol, 2013.

De acuerdo a la información suministrada por Ecopetrol, la mano de obra aumentó en un 15% durante 2011 y 2012, y se mantuvo la proporción entre mano de obra local (64%) y no local (36%). Asimismo, se presentó un comportamiento similar entre la mano de obra formada y la no formada.

La información registrada al culminar el Proyecto refleja que el total de personas contratadas fue 36.225, de las cuales 23.448 personas provenían de la ciudad de Cartagena, esto es, el 64.7%: 3.682 personas provenían de la región Caribe, mientras que el 10.2%: 6.812 personas venían del resto del país; el 18.8%: 2.284 personas eran de origen extranjero, lo que equivale al 6.3%⁶⁵, respectivamente. Sin

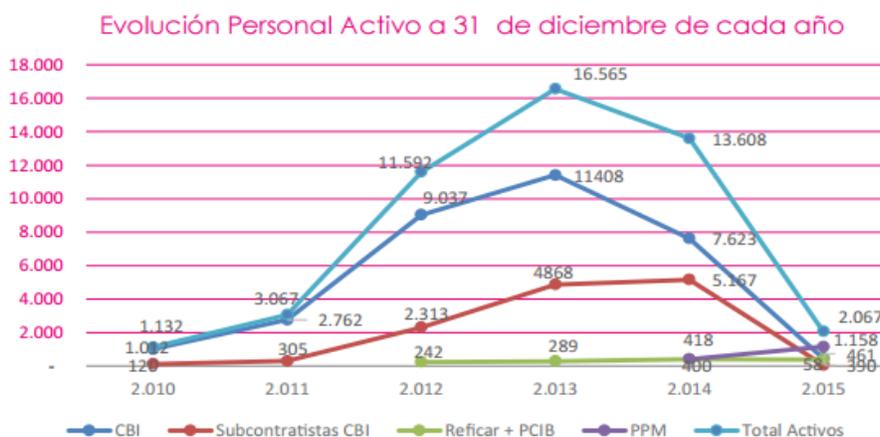
⁶³ CONSTAÍN, V. Ecopetrol y Cartagena: ¿encadenamientos para el desarrollo local? Universidad de los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre desarrollo. 2015.

⁶⁴ INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO. El impacto económico del proyecto de ampliación y modernización de la refinería de Cartagena. Universidad Tecnológica de Bolívar. 2015.

⁶⁵ REFICAR. Estudio impacto socioeconómico proyecto de ampliación de la refinería de Cartagena. Universidad Tecnológica de Bolívar.

embargo, es fundamental revisar el comportamiento y las características de la población en los años de mayor vinculación laboral como se observa a continuación:

Gráfico 1. Evolución de la mano de obra contratada durante el desarrollo del Proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena

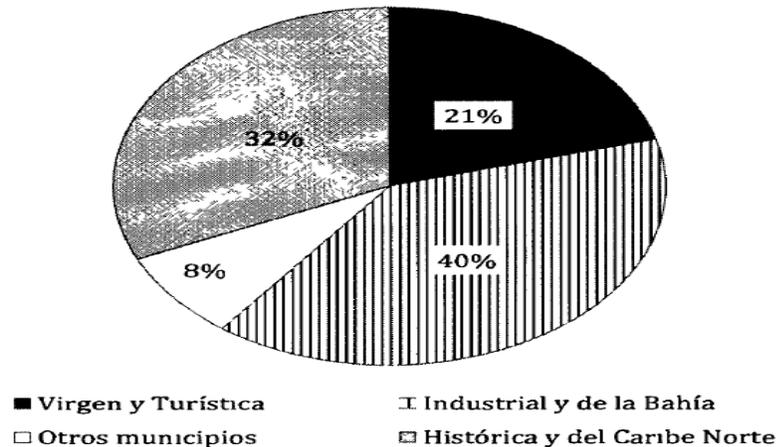


Fuente: REFICAR, 2015.

La gran mayoría de la población fue contratada durante el año 2013 con un pico de 16.565 trabajadores en el Proyecto, de los cuales la mayoría habitaba en la ciudad de Cartagena como se observa a continuación:

Gráfico 2. Lugar de residencia de los trabajadores de REFICAR

CB&I-Reficar: Lugar de residencia de los trabajadores
(a) Global



Fuente: Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDE), 2015.

El lugar de residencia de la mano de obra contratada para el Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena es fundamental para determinar el efecto directo que tiene esta APP en la dinámica económica de la ciudad. Así, el mayor porcentaje de la mano de obra contratada habitaba en barrios, corregimientos o municipios cercanos a Cartagena. Estos lugares son, en orden de participación, Pasacaballos, Olaya Herrera, Turbaco y El Pozón. Es importante indicar que Pasacaballos es un corregimiento del Distrito de Cartagena que alberga alrededor de 15.000 habitantes, y que es cercano al área del Proyecto. Por su parte, Olaya Herrera y El Pozón son barrios de Cartagena donde se ubica, en su gran mayoría, población de bajos ingresos⁶⁶.

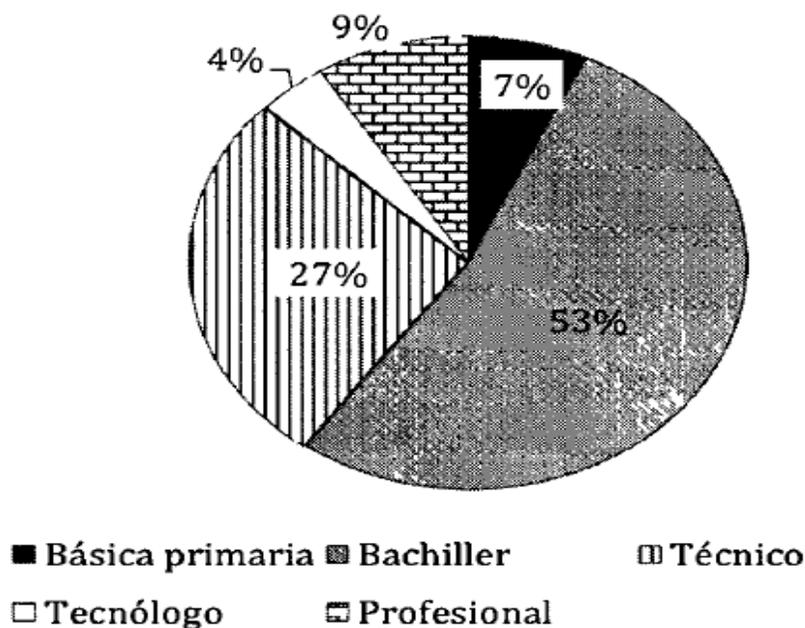
De igual forma, es fundamental mencionar que de acuerdo a la información de REFICAR, el 95% de la mano de obra contratada en el Proyecto, proveniente de Cartagena, se encontraba en los estratos 1 y 2⁶⁷, lo cual coincide con los barrios de la periferia donde residían. Por consiguiente, era población que se encontraba en situación de vulnerabilidad socioeconómica y cuyo nivel de educación en su mayoría era Bachiller.

⁶⁶ INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO. El impacto económico del proyecto de ampliación y modernización de la refinería de Cartagena. Universidad Tecnológica de Bolívar. 2015.

⁶⁷ REFICAR. Estudio impacto socioeconómico proyecto de ampliación de la refinería de Cartagena. Universidad de Tecnológica de Bolívar.

Gráfico 3. Nivel educativo de los trabajadores de REFICAR

CB&I-Reficar: Nivel educativo de los trabajadores



Fuente: Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDE), 2015.

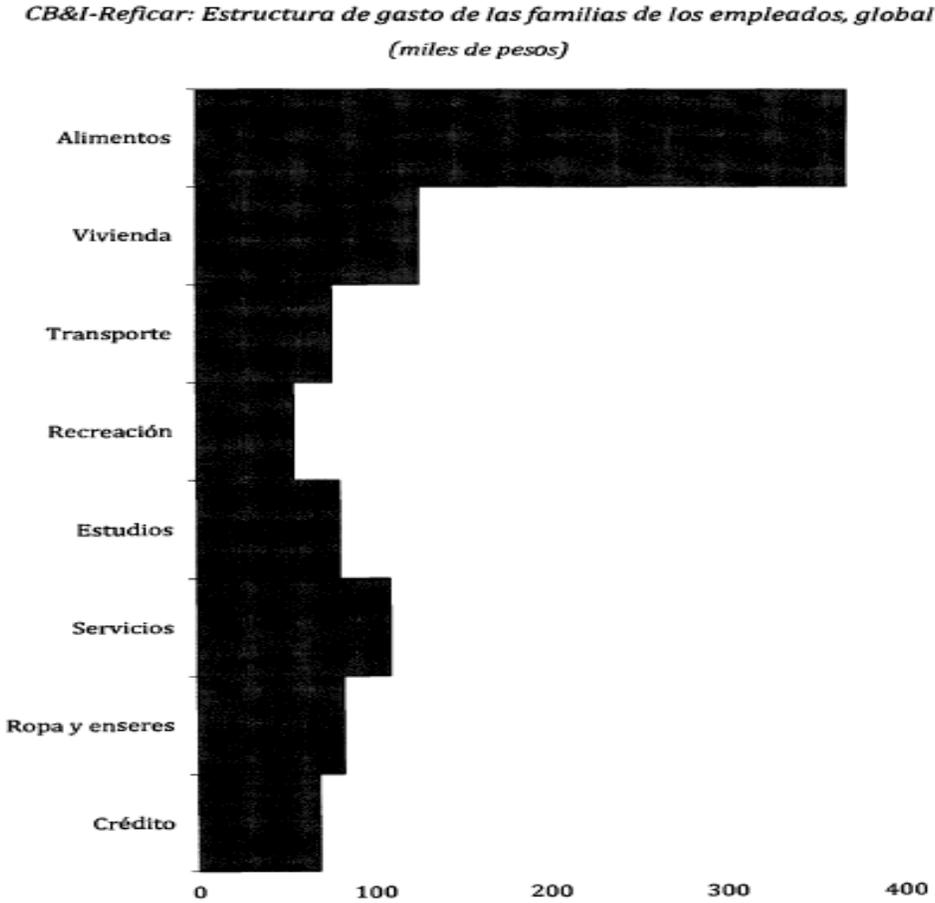
A partir del Gráfico 4, que ilustra el nivel educativo de los trabajadores, se observa que la mano de obra contratada no tenía niveles altos de formación, por el contrario, la mayoría eran bachilleres y técnicos con el 53% y el 27% respectivamente, los cuales fueron contratados mediante contrato de obra labor determinada. Solo el 9% de los trabajadores tenían estudios a nivel profesional, lo que reflejó una demanda laboral fundamentalmente operativa. Si bien, durante el desarrollo del Proyecto, el personal contratado fue capacitado en relación a las condiciones del puesto, seguridad y gobierno corporativo, la empresa no desarrolló programas de ascenso ni rotación de puestos, tampoco hubo apoyo financiero para que los empleados pudieran terminar sus estudios. Pese a ello, algunos contratistas fueron financiados con el 80% de la matrícula para el estudio del idioma inglés⁶⁸.

Así las cosas, era necesario establecer una labor coordinada entre la entidad pública, la academia y el sector privado con miras a la cualificación y especialización

⁶⁸ CÁMARA DE COMERCIO DE CARTAGENA. Análisis prospectivo de la responsabilidad social en el talento humano. Caso: empresas del sector petroquímico y plástico de Cartagena. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Competitividad. 2015. Documento electrónico.

de la mano de obra para favorecer la movilidad de los trabajadores una vez finalizada la etapa de construcción del Proyecto.

Gráfico 4. Estructura de gastos de las familias de los empleados de REFICAR



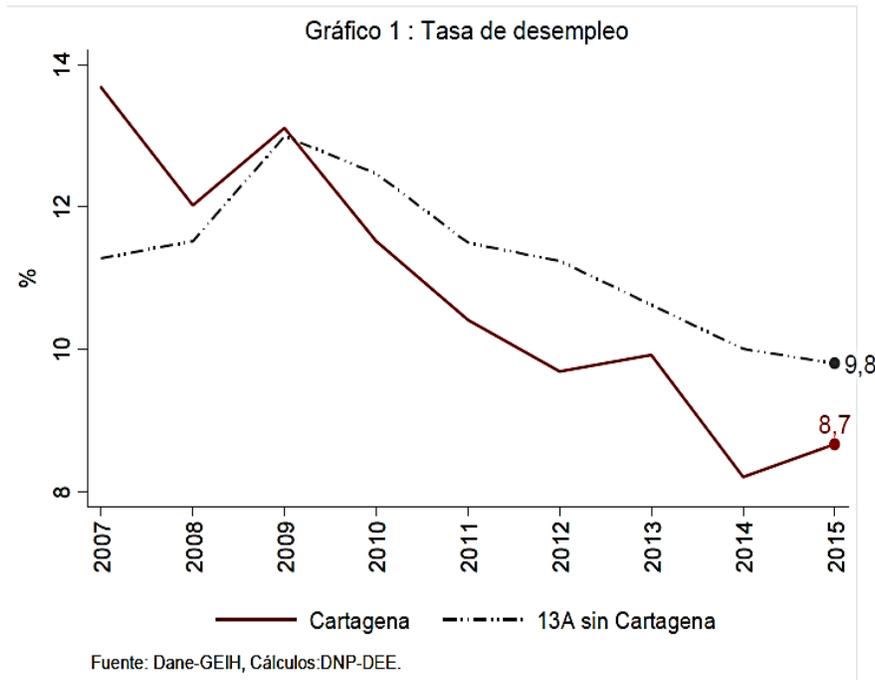
Fuente: Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDE), 2015.

De acuerdo con la información suministrada por REFICAR, del total de trabajadores contratados, el 7% habitaba en vivienda de madera, piso y tierra, información que confirma las precarias condiciones socioeconómicas de la mano de obra técnica contratada en el Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena⁶⁹. Igualmente, la estructura del gasto familiar de los trabajadores reflejó que el mayor porcentaje de consumo era destinado a la alimentación, seguido de la vivienda, aspecto que es importante analizar teniendo en cuenta que esta población quedó en situación de desempleo, lo que tuvo un impacto negativo en el capital destinado a la construcción de sus viviendas. Lo anterior, se fundamenta en el alza

⁶⁹ REFICAR. Op. Cit.

que tuvo el desempleo en la ciudad a raíz de la finalización del Proyecto, tal como se refleja a continuación:

Gráfico 5. Tasa de Desempleo



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2015.

Asociando los gráficos ilustrados se puede determinar el nivel socioeconómico de los trabajadores del Proyecto de Ampliación de la Refinería de Cartagena. Si se tiene en cuenta que el nivel de escolaridad que predomina en los trabajadores activos es bachillerato, le siguen los técnicos y el nivel profesional⁷⁰, además de que el gasto principal era destinado a alimentación y vivienda, es preciso establecer que la población vinculada como mano de obra técnica era vulnerable y residía en los barrios de la periferia de la ciudad.

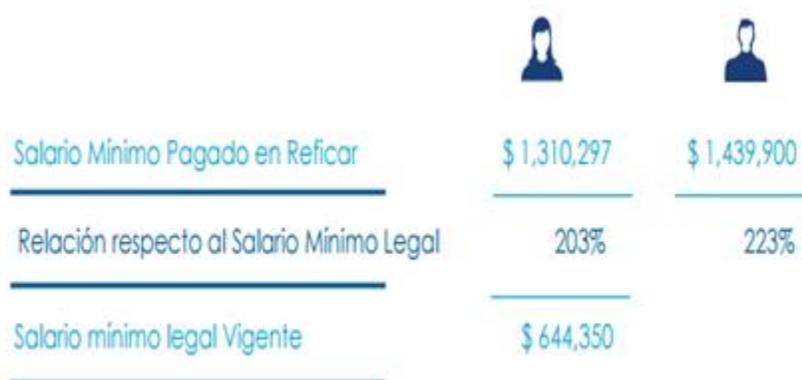
De igual manera, se puede establecer que la mayoría de la población vinculada al megaproyecto de ampliación y modernización de la Refinería en el aspecto personal fueron hombres que residían en Cartagena⁷¹. En cuanto al nivel de ingresos de los empleados del Proyecto, es importante resaltar que “previo a ser contratados el ingreso mensual del 32% de las familias era menor o igual a un salario mínimo,

⁷⁰ INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO. Op. Cit.

⁷¹ REFICAR. Presentación desarrollo económico social. Cartagena de Indias. 2016.

mientras que el 38% obtenía entre uno y dos salarios mínimos⁷². Por nivel educativo, como es de esperarse, los hogares de empleados con niveles educativos más bajos obtenían un menor ingreso en comparación con los más calificados. Para los niveles tecnólogos y profesionales se registró mayor proporción con ingresos mensuales superiores a dos salarios mínimos⁷³. No obstante, los salarios pagados a los trabajadores no eran cifras equiparables al promedio en el mercado laboral de la ciudad, debido al incremento de los salarios producto de la *Convención de Trabajadores*, aspecto que será explicado en líneas posteriores.

Figura 1. Relación del salario mínimo en REFICAR



Fuente: REFICAR, 2015.

Uno de los criterios más importantes que se tuvo en cuenta para la contratación del personal vinculado al Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena fue la certificación y especialización del conocimiento técnico requerido. En ese sentido, el inconveniente más grande se presentó cuando la mayoría de la población local en los niveles de básica primaria y bachillerato tenía experiencia y conocimiento empírico pero no certificado. Esta situación se presentó en la etapa previa a las contrataciones, por ende REFICAR llevó a cabo una Alianza Público – Privada con *CB&I*, la Alcaldía de Cartagena y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para capacitar a la población interesada en vincularse laboralmente al Proyecto de expansión a través de un programa de formación por competencias. Cabe anotar, que a esta iniciativa de formación no fue invitado ni vinculado el sistema universitario de la ciudad de Cartagena.

Si bien este megaproyecto tenía antecedentes desde el año 2009, fue solo hasta la contratación de REFICAR con *CB&I* que se observó que el personal no estaba certificado en los oficios y en menor medida capacitado para realizarlos. Así las

⁷² Instituto de Estudios para el Desarrollo. Op. Cit.

⁷³ *Ibíd.*

cosas, esta alianza fue la única iniciativa que involucró al sector privado con el sector público y al sector educativo en el nivel técnico a través del SENA para capacitar y certificar a 5.271 personas, de las cuales finalmente fue contratado para el proyecto el 85%⁷⁴.

De acuerdo con lo expresado por representantes de REFICAR a través de esta iniciativa:

La Alcaldía Mayor de la ciudad de Cartagena fue aliada de REFICAR y del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para el desarrollo de un centro de formación técnico industrial enfocado en la generación de cualificación en 16 oficios requeridos por el proyecto. La Alcaldía aportó las instalaciones del colegio INEM, el SENA aportó los docentes y las certificaciones, y REFICAR aportó US\$5 millones para financiar la adecuación de los espacios de aprendizaje en el INEM y en el SENA petroquímico, así como para los insumos y equipos requeridos para el proceso formativo⁷⁵.

No obstante, las capacitaciones se realizaron casi sobre la marcha, esto es, como medida reactiva ante el déficit de mano de obra calificada en la ciudad.

Durante la construcción de la nueva Refinería, en el pico más alto de contratación en 2013, fueron vinculadas laboralmente 16.565 personas; la totalidad de trabajadores que tuvieron contrato laboral durante la ejecución de todo el Proyecto fue 36.226 personas a quienes se les terminó el contrato con la finalización del proyecto de la Refinería que hasta septiembre de 2016 operaba con 630 trabajadores⁷⁶. No obstante, la operación de la nueva planta fue concebida para ser maniobrada desde el Centro de Control Central de la Refinería (COR) y al menos requería 14 personas para realizar el control de la operación (3 técnicos de consola en cada turno + 2 por reemplazos)⁷⁷.

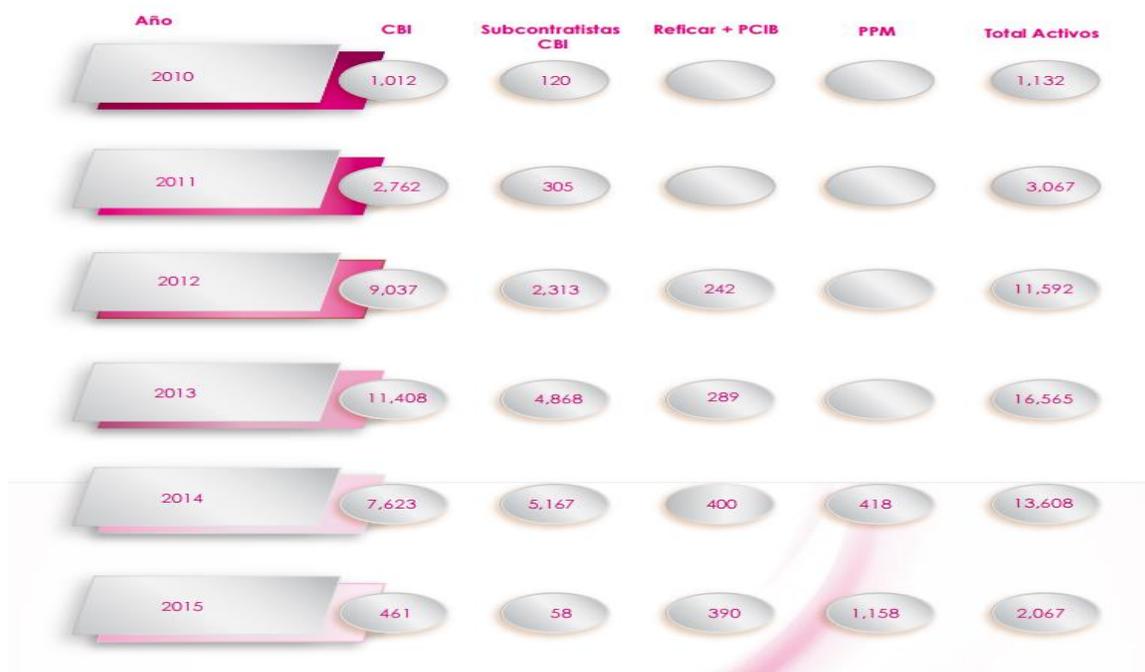
⁷⁴ REFICAR. Op. Cit.

⁷⁵ Rodríguez, H. Director Responsabilidad Social Empresarial. Refinería de Cartagena S.A. – REFICAR. Entrevista 2016.

⁷⁶ REFICAR. Op. Cit.

⁷⁷ REFICAR. Op. Cit.

Figura 2. Número de empleados de REFICAR por años



Fuente: REFICAR, 2015⁷⁸.

Es precisamente este el caso de estudio del presente trabajo: abordar la problemática asociada al despido de los trabajadores del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena en el marco de una Alianza Público – Privada para el desarrollo. Con la culminación del Proyecto todos los contratos de los trabajadores vinculados en la fase de construcción han sido terminados⁷⁹. Lo que ocasionó el incremento considerable en las cifras de desempleo: 8.4% en 2014 a 9.3% en 2015⁸⁰, generando consecuencias múltiples que se han traducido en un retroceso y estancamiento económico para Cartagena.

La problemática asociada al aspecto humano de los trabajadores del Proyecto no solamente se originó con la terminación de los contratos y su repercusión en los niveles de desempleo en la ciudad y en el departamento. Durante la ejecución de la obra se presentaron inconvenientes que exigieron el mejoramiento de las condiciones laborales para los trabajadores. En efecto, durante el año 2013 en el desarrollo del proyecto, se realizó un paro laboral de tres días que tuvo gran incidencia en las obras y en los costos, pues la Unión Sindical Obrera (USO) de Ecopetrol reclamaba mejores condiciones para los trabajadores de *CB&I* afiliados

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ EL UNIVERSAL. Lo que traerá las desvinculaciones de CB&I. Documento electrónico. 2014.

⁸⁰ DANE. Estadísticas de desempleo en Cartagena. 2015. Documento electrónico.

al sindicato. La USO presentó a nombre de los afiliados un pliego de peticiones a la empresa norteamericana *CB&I*; sin embargo, al no llegar a acuerdos, la decisión de los trabajadores fue declarar una huelga y solicitar el acompañamiento del Ministerio del Trabajo⁸¹, el cual hizo presencia a través de su representación en la entidad territorial.

Dicho esto, al hablar de garantías sindicales llama la atención el hecho de que fuera la USO la que abanderara la organización y protesta de los trabajadores contratados para el Proyecto de Ampliación de la Refinería de Cartagena. Vale la pena mencionar que en los informes presentados por REFICAR se resalta el apoyo brindado a las elecciones de la USO para escoger a sus dirigentes de la Junta Nacional, y el apoyo en logística para que en el año 2015 se realizaran las elecciones. No obstante, durante todo el desarrollo del Proyecto, “más de 10.000 trabajadores se afiliaron al sindicato de ECOPETROL”⁸² y no hubo nunca un sindicato propio.

El pliego de peticiones de los trabajadores de *CB&I* surgió de las inconformidades, desigualdades e inequidades establecidas entre los extranjeros y los trabajadores nacionales, las cuales superaban por 5 y hasta 10 veces lo ganado entre unos y otros, así como las necesidades de implementar la ley en materia de higiene, salud ocupacional y convivencia laboral. Luego de una ardua negociación entre *CB&I* y la USO en septiembre de 2013 se llegó a un acuerdo sobre el pliego de peticiones presentado por los 14.000 trabajadores, y de esta forma surgió la nueva Convención Colectiva USO-CB&I. El costo para *CB&I* de la convención de sus trabajadores proyectado a 2 años (2013-2015) se estimó en USD104.5 millones, es decir, el 1.2% de la inversión total, incluidos los trabajadores que bajo la modalidad de contratistas ejecutaban trabajos para *CB&I*⁸³.

El resultado de la firma de los acuerdos contempló un incremento salarial por escala y labor realizada. Además, los pagos el día 31 de cada mes cuando efectivamente este sea trabajado, pago de auxilio de alimentación por una suma de 180 000 pesos y suministro de refrigerio después de dos horas extras laboradas luego de la jornada ordinaria. Además, el pago, por una vez, del bono por la firma de la convención por una suma de 500.000 pesos; y, para el personal nacional empleado, proveniente de fuera de Cartagena y sus alrededores, se acordó el pago de auxilio de movilización

⁸¹ UNIÓN SINDICAL OBRERA DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO. Aclaraciones sobre la huelga realizada en CB&I en Reficar en el año 2013. Documento electrónico. 2016.

⁸² *Ibíd.*

⁸³ *Ibíd.*

por 1.200.000 pesos mensuales⁸⁴. Lo que refleja el éxito de la convención y las subvenciones otorgadas a los trabajadores a partir de la firma del acuerdo.

Asimismo, se definió el ajuste salarial a partir de la firma de la convención como se detalla a continuación⁸⁵:

- 2.0% a la firma de la convención y hasta 31 de diciembre de 2013
- IPC + 0.75% para el año 2014
- IPC + 0.25% para el año 2015⁸⁶

Lo anterior tuvo una gran repercusión en los ingresos de los trabajadores debido a que después de los acuerdos cualquier empleado del Proyecto no devengaba menos de dos salarios mínimos, así, el ingreso en la escala más baja aumentó hasta 3.5 salarios mínimos. Al hacer una comparación con los salarios promedio pagados en la ciudad, se encuentra que la remuneración obtenida por el personal vinculado al Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena después de la convención fue cerca de 2.3 veces más alto comparado con la remuneración promedio del sector industrial y de construcción, principales actividades realizadas en la obra⁸⁷. Esto ocasionó mayor flujo de capital entre la población y el incremento de los ingresos por encima del promedio, incluso regional. No obstante, si la Academia hubiese participado desde un comienzo en la construcción de una escala salarial, no hubiera sido necesaria una costosa convención que terminó afectando el fisco.

El incremento en los ingresos de los trabajadores tuvo un efecto positivo en la inversión y gasto de la población. Al duplicar los salarios promedio en la ciudad, la personas incrementaban su nivel de vida, adquirieron préstamos bancarios, otros preferían destinar el gasto a la alimentación, pero el flujo de capital aumentó. Tal fue el caso de Robert Calixto, capataz de rocería en REFICAR, quien durante la ejecución del Proyecto, adquirió un crédito en una entidad bancaria por valor de \$25.000.000 para la construcción de su vivienda en Arroz Barato, comunidad aledaña al proyecto. Sin embargo, hoy en día con la terminación de su contrato, no tiene los ingresos para pagar el préstamo⁸⁸. De igual forma, mientras se ejecutó el Proyecto, los trabajadores fueron vinculados al sector formal de la economía, por ende, sus aportes también contribuyeron al crecimiento de los ingresos en la caja

⁸⁴ EL UNIVERSAL. Estos son los acuerdos que dieron fin al paro de trabajadores de CB&I. Documento electrónico. 2013.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ UNIÓN SINDICAL OBRERA DE LA INDUSTRIAL DEL PETRÓLEO. Aclaraciones sobre la huelga realizada en CB&I en Reficar en el año 2013. Documento electrónico. 2016.

⁸⁷ INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO. Op. Cit.

⁸⁸ ROBERT, C. Ex capataz de rocería. Proyecto ampliación y modernización REFICAR. 2016.

de compensación Comfenalco, la cual tuvo como empresa afiliada a *CB&I* y reportó durante el año 2014 un crecimiento hasta del 15% anual.

Desde los antecedentes de la obra, la planeación se realizó en el marco de un Proyecto de construcción que tenía implícito una temporalidad. Tanto la nación como REFICAR tenían conocimiento de la culminación del mismo y del despido de los trabajadores, aspecto que tendría un impacto negativo en la economía de la ciudad, traducido en el desempleo de la mano de obra saliente. Las 36.226 personas que fueron vinculadas al Proyecto con salarios que duplicaban el promedio en general, quedaron desempleadas, por consiguiente, era necesaria una medida de transición y acompañamiento para una población que impactaría de forma dramática las tasas de desempleo a nivel territorial.

3.4 Proyecto Horizontes

Al acercarse la culminación del Proyecto de ampliación y modernización de la Refinería, se generaron nuevamente presiones por parte de los trabajadores, originadas por la situación de desempleo que se avecinaba. Sin pronunciamiento alguno de las entidades territoriales sobre esta amenaza para la ciudad y el departamento, los trabajadores fueron desvinculados con la terminación de sus contratos laborales.

En ese orden de ideas, los 16.565 trabajadores que en 2013 tenían contrato vigente con la firma *CB&I* y otros contratistas, fueron desvinculados, situación que tuvo un primer impacto negativo en la caja de compensación Comfenalco. La problemática radicó en que los trabajadores cesantes, afiliados a las cajas de compensación familiar, al ser liquidados por su empleadores, tenían derecho a tramitar un subsidio al desempleo, pero los recursos para atender esa demanda creciente no estaban disponibles⁸⁹. Muy a pesar de que el Estado tiene la facultad de trasladar recursos de otras cajas de compensación del país a aquellas que lo necesiten, en este caso se tenía conocimiento desde la etapa previa al proyecto que Comfenalco no podía subsidiar a toda la población cesante⁹⁰.

En un comunicado emitido por los representantes de la caja se puso de manifiesto que con los recursos que tenían disponibles solo podían atender al 30% de las personas. Es decir, de los 10.000 trabajadores que estaban afiliados a Comfenalco, escasamente la caja podría atender a 3.000, los demás quedarían cesantes sin

⁸⁹ EL UNIVERSAL. Op. Cit.

⁹⁰ Sin embargo, no hubo pronunciamiento alguno de la institucionalidad.

ningún tipo de atención y acompañamiento⁹¹. En efecto, el director general de la caja de compensación familiar Comfenalco - Bolívar, Ricardo Segovia, aseguró que:

El Gobierno nacional busca la fórmula para ver cómo se consigue que este tema del subsidio de desempleo sea un tema nacional y se redireccionen recursos de otras ciudades o cajas donde no están estos problemas, a ciudades que sí tienen esta problemática. El tema de Reficar es único en el país y más en una ciudad intermedia como Cartagena. Que una empresa desvincule a 10.000 personas en un lapso de 12 meses no tiene antecedentes en Colombia⁹².

De acuerdo con lo manifestado por Edwin Díaz, director administrativo de la caja de compensación familiar Comfenalco – Bolívar:

La Refinería permitió un incremento de los aportes en un 15% anual a la caja. En total fueron 36.226 trabajadores que entraron en la formalidad. Pero cuando el Proyecto se acabó dejó un problema, causando un impacto económico por la reducción de los aportes. Pero también un impacto social porque los recursos no alcanzaban para atender a la población cesante. En efecto, nadie pensó qué iba a pasar después. No hubo un capítulo de planificación sobre el futuro de las personas, las cuales adquirieron malos hábitos salariales y el despido fue masivo⁹³.

Lo paradójico de la situación es que la necesidad de buscar una solución para esta problemática surge durante el desarrollo de la obra en la etapa de finalización y no en la etapa inicial cuando se realizaron los estudios preliminares sobre el Proyecto, y se socializó el mismo con los diferentes actores de los ámbitos nacionales, regionales y locales. Incluso, Luis Ernesto Gómez Londoño, ex director general de la Unidad del Servicio Público de Empleo del Ministerio del Trabajo, estimó que: “En el caso concreto de *CB&I* y los grandes contratistas de REFICAR hubo un déficit de 6.500 millones de pesos para atender los subsidios al desempleo”⁹⁴. Sin embargo, de prever la situación en la etapa inicial del Proyecto, el tiempo hubiera sido suficiente para trasladar los recursos y que el 70% de la población cesante no se quedara sin el subsidio que le permitiera solventar la transición laboral con la finalización del contrato.

Es así como las presiones de los trabajadores y de la caja de compensación Comfenalco condujeron a la única iniciativa llevada a cabo para la transición laboral de la población desvinculada del Proyecto. Este programa fue una iniciativa de REFICAR que tuvo como objetivo apoyar a los trabajadores del Proyecto de

⁹¹ EL UNIVERSAL. Op. Cit.

⁹² *Ibíd.*

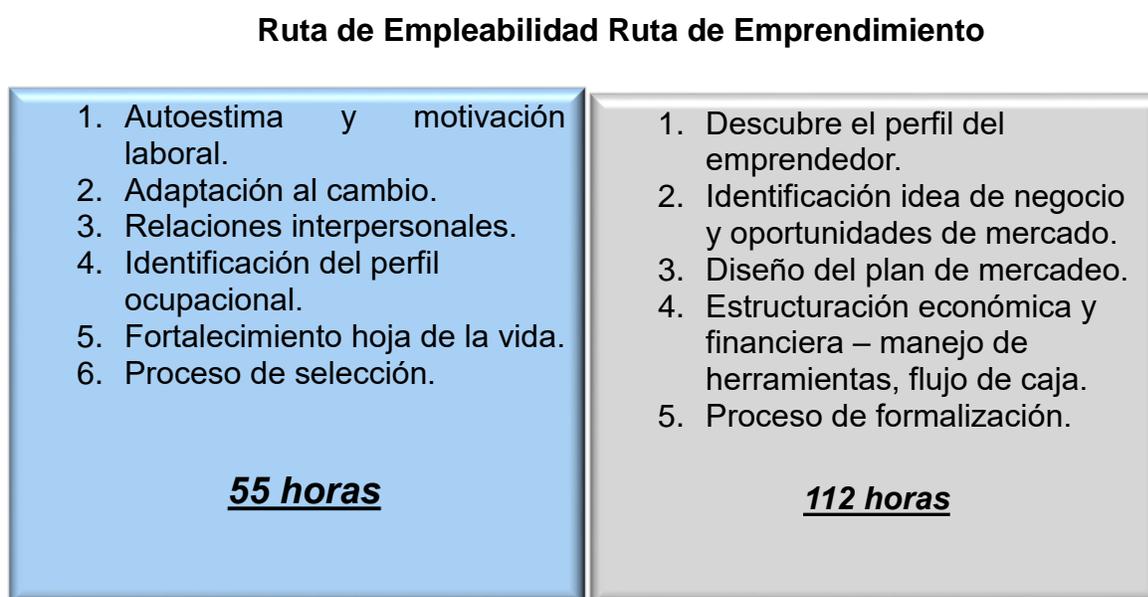
⁹³ DÍAZ, E. Director administrativo de la caja de compensación Comfenalco. 2016. Entrevista.

⁹⁴ EL UNIVERSAL. Op. Cit.

expansión (empleados directos, contratistas y subcontratistas), una vez terminaran su contrato y en el proceso de transición laboral, a fin de incrementar sus posibilidades de empleabilidad, a saber, aprovechando al máximo la experiencia y el conocimiento adquirido, y potenciando el crecimiento profesional y personal. El programa fue titulado *Horizontes* y se llevó a cabo en convenio con la Cámara de Comercio de Cartagena. El proyecto inició en el mes de marzo del año 2014 con una cobertura inicial para 3.600 personas. Su duración fue de dos años⁹⁵.

El proyecto consistió en varias etapas: una inicial en la que los interesados se inscribían con una boleta que era entregada el día que finalizaba el contrato. Una vez inscrita, la persona debía acercarse a las instalaciones del Centro de Emprendimiento Pedro Romero (CEMPRENDE), instancia que permite ampliar el acceso a oportunidades de generación de ingresos y trabajo a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. CEMPRENDE es un centro abierto para los cartageneros con ganas de emprender o ampliar sus oportunidades de vincularse laboralmente; los inscritos recibían una inducción y posteriormente debían escoger una de dos posibles rutas en las que querían ser capacitados: la empleabilidad o el emprendimiento, así:

Figura 3. Rutas de capacitación del Proyecto Horizontes



Fuente: Velandia, J y Barrios, A. 2015.

El proyecto *Horizontes* fue financiado por REFICAR, cuya inversión fue de 1.000 millones de pesos. En el convenio, REFICAR aportó los recursos económicos y la

⁹⁵ REFICAR. Op.cit.

Cámara de Comercio de Cartagena la formación para hacer viable la idea del interesado y guiarlo en el sostenimiento de su naciente empresa⁹⁶. Posteriormente, los interesados en financiar su proyecto de emprendimiento debían participar en las convocatorias realizadas por la Cámara de Comercio de Cartagena, pero, esto ya no hacía parte del Proyecto.

Si bien el desarrollo de este programa fue una iniciativa plausible por parte de REFICAR, no fue suficiente para garantizar el acompañamiento en la transición laboral de las personas que quedaron desvinculadas del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena. Lo anterior se sustenta en el monto destinado para financiar el programa y el porcentaje de la población atendida. Ya en líneas anteriores se expuso que en el pico más alto de contrataciones 16.565 personas tenían contrato vigente, sin embargo, el proyecto *Horizontes* solo atendió a 3.600 de ellas.

El impacto laboral se observó en la terminación de los contratos de más de 35 trabajadores que se desempeñaron como capataces de rocería durante (7) siete años firmando anualmente *otros sí* para continuar vinculados laboralmente, pero al momento de la culminación de los contratos, no tuvieron acompañamiento alguno y tampoco fueron reubicados, tal como lo manifiesta Robert Calixto⁹⁷.

De manera similar, al hacer un cálculo sobre el capital invertido en cada uno de los trabajadores vinculados a este programa, se observó que por cada persona la suma invertida por REFICAR fue irrisoria⁹⁸. No obstante, en el marco de la responsabilidad social empresarial se puede resaltar esta como la única iniciativa importante llevada a cabo en la ciudad para acompañar a las personas que quedaron desempleadas.

Los resultados de esta iniciativa deben observarse en la vinculación laboral de las personas capacitadas en la ruta de empleabilidad y aquellas que formaron empresa a través de la vía del emprendimiento. Sin embargo, REFICAR no consolidó ningún registro donde se pudieran conocer las cifras. De lo anterior se sigue que el éxito de la estrategia solo puede ser establecido en el número de personas atendidas que, como se manifestó en líneas anteriores, fue precario ante el volumen de trabajadores que quedaron desvinculados del Proyecto. Además, fue una iniciativa del sector privado motivada por las presiones de los trabajadores y el sector público que no se vinculó a este programa para capacitar y acompañar a los ciudadanos,

⁹⁶ REFICAR. Op. Cit.

⁹⁷ Robert, C. Ex capataz de rocería. Proyecto ampliación y modernización REFICAR. Entrevista. 2016.

⁹⁸ \$1.000 millones invertidos entre 3600 usuarios conforme a la información de REFICAR sobre el proyecto *Horizontes*.

demostrando así que la política pública no estaba encaminada a prever los riesgos laborales que en este proyecto se materializaron.

La problemática asociada a la desvinculación masiva de las personas que tenían contrato laboral con *CB&I* y las demás firmas contratistas no era responsabilidad exclusiva de REFICAR. En efecto, la institucionalidad a nivel territorial debió en principio prever que esta situación se presentaría, pronunciarse y mitigar los riesgos materializados en el aumento de la tasa de desempleo, en palabras del DANE: de 8.4% en 2014 a 9.3% en 2015⁹⁹.

Como bien se conoce, la mayoría de empleados provenían de la ciudad de Cartagena; eran personas que una vez finalizado su contrato permanecerían en su lugar de residencia y buscarían solventar su situación económica de manera inmediata, por eso la gran mayoría de bachilleres certificados en algún oficio especializado, al no vincularse laboralmente en otra empresa, buscaron mejorar su situación económica, pero no por la vía de la formalidad, tal como lo refleja el aumento de la tasa de desempleo. Ciertamente, estas personas adquirieron costumbres económicas distintas y al quedar en situación de desempleo no estaban dispuestos a emplearse por salarios inferiores, lo que ocasionó el aumento de la informalidad, puesto que en la ciudad no se observaba la movilidad social de los ciudadanos.

Esta situación se convirtió en un grave problema: después de estar en el proyecto devengando un sueldo que era más alto al promedio en otras empresas de la misma localidad de la Zona Industrial de Mamonal, los trabajadores se acostumbraron a un nivel de vida e ingresos más altos que pretendían mantener incluso al término de la obra, por ello, uno de los principales objetivos del proyecto Horizontes en la *Ruta de la Empleabilidad* era buscar trabajos que por lo menos igualaran el nivel de ingresos, lo cual era muy difícil por la realidad laboral cartagenera y porque en la Convención de Trabajadores se fijaron sueldos que doblaban la media ciudadana. Sin embargo, Robert Calixto manifiesta que este objetivo no se alcanzó porque la mayoría de los trabajadores no pudieron ser reubicados laboralmente.

De acuerdo con Edwin Díaz, director administrativo de la caja de compensación Comfenalco - Bolívar, la problemática del departamento de Bolívar es el alto nivel de informalidad en el trabajo (56%) y el subempleo. Problemáticas que se encuentran ocultas en las cifras del DANE y que se agravaron con el fenómeno de despidos masivos de REFICAR. Esta situación debe ser una alerta que invite a tomar medidas para que las políticas públicas vayan encaminadas a disminuir estas

⁹⁹ DANE. Estadísticas de desempleo en Cartagena. 2015. Documento electrónico.

tasas. Además, porque es preciso garantizar la seguridad social de las personas a través de la formalidad¹⁰⁰.

Por su parte, Horacio Cárcamo, representante del Ministerio del Trabajo en el departamento de Bolívar manifiesta que el Proyecto no tenía sostenibilidad en el tiempo, por ser de construcción tenía un inicio y un fin. Eso sumado a que los niveles salariales eran altísimos, diferentes a los de una economía formal. Ahí también hubo una ausencia del gobierno territorial y una falta de previsión, porque se debió educar al trabajador para generar movilidad social, pero no se hizo, porque la mayoría de los trabajadores vinculados al Proyecto, una vez finalizó, volvió a las actividades económicas propias de una población cuyo máximo nivel educativo en su mayoría era bachiller, y no ascendió¹⁰¹.

La mano de obra no tuvo acompañamiento y al momento de la terminación, quienes ocupaban los cargos más altos recibieron indemnización, mientras que en los niveles más bajos no, por el tipo de contratación. Hubo asimetría, por no decir discriminación, en las formas de contratación: los cargos directivos todos eran ocupados por extranjeros, hubo discriminación laboral porque en el nivel más alto de contratación las vinculaciones fueron a término indefinido y los cargos de más bajo nivel eran contratos obra labor o a término fijo. REFICAR a través de su representante manifestó que era la única forma de contratación que atraía a los extranjeros a llegar a la ciudad y trabajar en los cargos directivos del Proyecto, pero no hubo presencia de las entidades territoriales en el compromiso de velar por todos los trabajadores de los diferentes niveles¹⁰².

Así las cosas, con el impacto económico que tuvo la desvinculación masiva de las personas que trabajaron en el Proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena, se observa la importancia de la asignación y mitigación de riesgos en las Alianzas Público – Privadas para el desarrollo. Si bien en términos jurídicos contractuales, la asignación de los riesgos en estas APP, recae exclusivamente sobre los participantes de los acuerdos: gobierno y sector privado, es fundamental que las propias sociedades territoriales se empoderen con competencias para decidir e incidir de manera eficaz sobre sus propios procesos de cambio social, ya sea de crecimiento económico o de desarrollo¹⁰³.

En efecto, las APP tienen lugar en el territorio y su impacto será en primer lugar local, de ahí la necesidad de una participación inteligente por parte de la sociedad,

¹⁰⁰ DÍAZ, E. Op. Cit.

¹⁰¹ CÁRCAMO, H. Representante en Bolívar del Ministerio del Trabajo. Entrevista. 2016

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ BOISIER, S. Op. Cit.

amparada por las capacidades y competencias que tenga la población local donde tienen lugar estas Alianzas.

Con relación a lo anterior, el papel de la Academia es fundamental para apoyar y contribuir a las estrategias locales y regionales para el desarrollo del territorio. Las universidades deben reafirmar su “pertinencia”, entendida como la adecuación entre el quehacer académico y las necesidades de corto y largo plazo de la localidad en la cual están insertas y a la que pertenecen socialmente. Lo que es claro es la necesidad de contar con sociedades locales informadas, motivadas, poseedoras del conocimiento mínimo para entender el propio proceso globalizador que recae en estrategias como las APP, su impacto y consecuencias¹⁰⁴. Para ello, es fundamental que sea la Academia quien juegue un papel protagónico y de liderazgo en la sociedad civil construyendo esas capacidades en el colectivo humano para la toma de decisiones y formándolo en las competencias que exige el mercado de trabajo.

En ese sentido, el papel de la Academia en las APP debe ser mucho más activo. Esto es, si a estas alianzas se vinculan las instituciones que tienen el conocimiento técnico y específico y que hacen parte de la sociedad civil, la gestión del riesgo sería más eficiente porque se podrían prever los impactos socioeconómicos negativos asociados a un proyecto. De esta forma, las APP estarían conduciendo a planificar el sistema de mitigación de posibles escenarios de riesgos, si se garantiza la participación de la Academia como el actor que conoce las condiciones del entorno donde se implementan las APP.

Ciertamente, el desarrollo de capacidades ayuda a fortalecer y sostener cimientos. Según la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se trata del “proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo y es el medio para hacer que el desarrollo funcione mejor y se encuentre en el corazón mismo del mandato”¹⁰⁵.

Así las cosas, la herramienta para lograr un liderazgo responsable por parte de la sociedad, así como el fortalecimiento de los sistemas públicos y mecanismos para la expresión de opinión entre los ciudadanos y el Estado, y la existencia de un sector público y privado que ofrezca respuestas¹⁰⁶ es, sin lugar a dudas, la inversión en educación, de allí se desprende la importancia que tiene la Academia en un esquema de gobernanza territorial.

¹⁰⁴ BOISIER, S. Op. Cit.

¹⁰⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las naciones unidas para el desarrollo. Desarrollo de capacidades. Documento electrónico. 2008.

¹⁰⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Op. Cit.

3.5 Impacto del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena

El impacto del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena se debe analizar desde varios aspectos. Por una parte, frente a la optimización de recursos, la nueva obra brinda mayor seguridad energética al país garantizando su abastecimiento con combustibles nacionales, y genera materias primas para la industria petroquímica y combustibles para exportación, lo que se constituye en el aumento de la capacidad de procesamiento de crudo de 80.000 a 165.000 barriles diarios¹⁰⁷. Lo anterior representa una oportunidad de crecimiento económico para el país y su posicionamiento en el sistema internacional.

Ahora bien, la coyuntura mundial refleja una tendencia a reemplazar las fuentes tradicionales de energía como los combustibles fósiles, especialmente los hidrocarburos, por nuevas fuentes de energía renovable, el dinamismo de la demanda energética sigue en aumento por el crecimiento de la población y los países necesitan abastecerse de recursos. De ahí que el fortalecimiento del sector petroquímico en Colombia sea uno de los principales objetivos de los últimos gobiernos.

No obstante, un proyecto de esta envergadura debía reflejar un impacto positivo no solo para el PIB industrial del país, sino también para el crecimiento socioeconómico del departamento y la ciudad. En efecto, debió realizarse una planificación y análisis de todos los posibles riesgos que en esta APP se podrían materializar, por ejemplo, los financieros, económicos, laborales, sociales y ambientales, entre otros.

Una de las principales problemáticas asociadas al Proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena han sido los sobrecostos que la obra generó. Según el informe de la Contraloría General de la República, estos mayores costos del Proyecto obedecen a incrementos del 43% en cantidades de materiales, del 15% en precios, demora en la entrada en operación que representan el 25% de los costos, y 13% por menor productividad. Lo que conllevó a que el presupuesto de REFICAR aumentara desde el año 2009 y durante la ejecución del Proyecto, en un 100%. Por otro lado, Foster Wheeler tenía a su cargo y responsabilidad la gerencia total del Proyecto. Según información de la Contraloría General de la República, uno de sus contratos de consultoría, pactado inicialmente por 95.2 millones de dólares, se modificó en tiempo y valor en varias oportunidades, con lo cual terminó en 231.3 millones de dólares, es decir, un incremento del 143%¹⁰⁸.

Se debe tener en cuenta que REFICAR como sociedad de economía mixta, si bien se ha venido rigiendo jurídicamente en el marco del derecho privado, la legislación

¹⁰⁷ REFICAR. Op. Cit.

¹⁰⁸ COLOMBIA.CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Op. Cit.

colombiana establece en el Artículo 2 de la Ley 80 de 1993 aquellos organismos que se denominan entidades estatales, servidores y servicios públicos:

La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles¹⁰⁹.

Conforme a lo anteriormente mencionado, REFICAR es una sociedad de economía mixta en la que intervienen dineros públicos con la materialización del riesgo financiero en los sobrecostos; hubo un incumplimiento del principio de transparencia que en cualquier APP debe prevalecer, —en mayor medida si son recursos del Estado—. La cifra que la Contraloría General de la República ha puesto en conocimiento frente a los sobrecostos en la ejecución del proyecto es de 4.023 millones de USD, del costo total del proyecto: USD 8.016 millones, frente al presupuesto inicial de USD 3.993 millones, incremento que se dio a través de la figura de contratos por reembolsables, firmada con *CB&I*, donde el contratista le facturaba a REFICAR los gastos y, posteriormente, REFICAR devolvía el dinero a *CB&I*¹¹⁰.

La materialización del riesgo financiero y los sobrecostos del Proyecto no son los ejes centrales de la investigación, es importante mencionar que uno de los impactos negativos que ha generado para el país es el hueco fiscal para subsanar el contrato con *CB&I* y pagar la deuda del Proyecto. Sumado a eso, en la figura de los contratos reembolsables el sector público debió prever que se podía afectar el fisco, esto conduce nuevamente a la importancia de socializar las características del proyecto y perder el celo sobre la información, puesto que si todos los actores de la sociedad participan se identifican amenazas antes de su materialización.

El objetivo del presente estudio de caso es abordar el impacto socioeconómico para el departamento de Bolívar y la ciudad de Cartagena, reflejado en primer lugar con el alza en las tasas de desempleo. Como se mencionó en líneas anteriores, la falta de planificación del riesgo laboral se materializó con la terminación de 3.226 contratos que ocasionaron el incremento del desempleo: de 8.4% en el año 2014 a 9.3% en el año 2015¹¹¹. Contrario a generar condiciones permanentes de

¹⁰⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 1993.

¹¹⁰ COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Op. Cit.

¹¹¹ DANE. Estadísticas de desempleo en Cartagena. 2015. Documento electrónico.

empleabilidad y la inclusión de nuevos trabajadores en los niveles formales de la economía, la operación de la nueva refinería fue concebida desde el Centro de Control Central de la Refinería (COR), con 14 personas para realizar el control de la operación, de las 3.226 que tenían contrato¹¹².

Las consecuencias de no analizar el riesgo laboral que tenía la implementación de esta APP le costó a la ciudad un incremento del desempleo y el estancamiento de la población que no migró en términos socioeconómicos. Estas personas que fueron contratadas para trabajar en el Proyecto, mediante labor contratada, no recibieron los beneficios de una política de despidos que debió ser establecida en la etapa inicial de la APP.

Lamentablemente en esta APP, que tenía inmersa una temporalidad por tratarse de un proyecto de construcción, no se previeron acciones eficaces que mitigaran el impacto de los despidos masivos. Si bien al finalizar la vinculación laboral, los trabajadores contaban con un grado de conocimiento y experiencia que debió permitirles afrontar u ocupar puestos que permitieran un seguimiento a su mejoramiento en la calidad de vida suya y de sus familias¹¹³, ello debía ser asegurado mediante un trabajo mancomunado entre el sector público, apalancando la vinculación y disponiendo una vigilancia desde las instituciones; el sector privado, procurando la reubicación de los trabajadores; y la academia, capacitando y educando a los trabajadores, así como definiendo los perfiles laborales.

Los representantes de REFICAR manifiestan que:

El mayor impacto del Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Cartagena se dio en el volumen de mano de obra local contratada, ya que les permitió un importante mejoramiento en la calidad de vida de más de 20.000 cartageneros, que en promedio laboraron en el proyecto por un período de 2.5 años, devengando salarios por encima de los 3 SMMMLV; la ciudad cuenta ahora con una mano de obra más experimentada, con conocimiento técnico fundamentado en los más altos estándares de calidad a nivel mundial¹¹⁴.

Esta población no logró reubicarse laboralmente, teniendo en cuenta el incremento en la tasa de desempleo. En ese sentido, se observa una población con disponibilidad y conocimientos laborales pero desempleada y en muchos casos en la informalidad, sin ningún acompañamiento institucional. Como es el caso de Robert Calixto, ex capataz de rocería del Proyecto, quien después de un año de su despido no ha podido insertarse nuevamente en el mercado de trabajo.

¹¹² REFICAR. Op. Cit.

¹¹³ CÁMARA DE COMERCIO DE CARTAGENA. Op. Cit.

¹¹⁴ RODRÍGUEZ, H. Op. Cit.

Frente al impacto en materia de medio ambiente, se debe resaltar que REFICAR ha declarado que:

El Proyecto de Ampliación de la Refinería de Cartagena se rigió por el Plan de Manejo Ambiental (PMA) aprobado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y fue monitoreado permanentemente por esta, además, todos los posibles impactos contemplados dentro del plan fueron debidamente documentados, mitigados y compensados. Ejemplo: hubo relocalización de fauna, todos los árboles removidos fueron compensados en una relación 10:1, se mantuvo un estricto control en la generación de material particulado, en la generación de ruido, se mantuvo un estricto control en la segregación de residuos sólidos de acuerdo con sus características y en términos de emisiones y la generación de gases efecto invernadero fue mínima cada vez que la Refinería duró apagada durante dos años; para la expedición de la licencia se contrató un estudio de impacto ambiental independiente¹¹⁵.

La anterior información contrasta con el impacto negativo para la comunidad del corregimiento de Pasacaballos, aledaña al Proyecto, la cual entabló una tutela en contra de REFICAR por la presunta violación de los derechos fundamentales a la consulta previa, el debido proceso y por atentar contra la identidad e integridad cultural de la comunidad en el proceso de expansión de la Refinería de Cartagena. De hecho, uno de los principales reclamos fue la contaminación permanente por cuenta del transporte de coque de petróleo (residuos derivados del proceso de refinamiento del hidrocarburo) en la zona. Según se expresa en la tutela, ese material sólido, pero que también se presenta en forma de un polvillo negro, es altamente contaminante y exige un tratamiento especial. A pesar de que la licencia indicaba que el coque de petróleo solo podía transportarse en bandas encapsuladas confinadas, REFICAR modificó su medio de transporte¹¹⁶ a las vías terrestres.

No obstante, la Corte Suprema de Justicia se pronunció frente a la tutela interpuesta por la comunidad de Pasacaballos, desvirtuando la autorización que había dado la ANLA a la Refinería de Cartagena para el transporte del coque de petróleo. El fallo se sustentó en que la movilización de este producto de exportación, considerado cancerígeno, se estaba haciendo por parte de REFICAR en camiones y no en bandas herméticas cerradas, como se había comprometido en su licencia ambiental¹¹⁷.

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ SEMANA SOSTENIBLE. Comunidad se enfrenta a Reficar por presunta contaminación en Cartagena. Medio ambiente. Documento electrónico. 2016.

¹¹⁷ PORTAFOLIO. Le prohíben a Reficar que transporte coque de petróleo. Revista Portafolio. Documento electrónico. 2016.

Precisamente, es fundamental analizar todos los impactos sobre estas comunidades aledañas al proyecto, ya que REFICAR:

Tuvo un impacto también positivo, porque se les dio oportunidades de empleo, se realizaron importantes inversiones sociales, no solo asociadas al Proyecto, sino también de carácter voluntario y consideradas estratégicas para el cumplimiento de las expectativas y la atención de las necesidades de las diferentes comunidades vecinas. Más de 300.000 personas, residentes en las comunidades de Pasacaballos, Membrillal, Arroz Barato, Policarpa, Henequén, El Libertador, Antonio José de Sucre, Bella Vista, 20 de Julio y Albornoz, se beneficiaron directamente de la inversión social realizada por REFICAR durante la ejecución del Proyecto de ampliación y modernización de la Refinería. La inversión social voluntaria se focalizó en: educación, generación de ingresos, medio ambiente, fortalecimiento institucional y salud¹¹⁸.

Sin embargo, Robert Calixto, habitante de Arroz Barato, manifiesta que REFICAR nunca socializó entre las comunidades aledañas al Proyecto sobre la producción y transporte de coque, producto altamente cancerígeno. Además, frente al impacto social, el Proyecto no dejó ninguna obra que permaneciera y beneficiara a la comunidad, por el contrario, el único efecto fue momentáneo con los salarios a los trabajadores que tuvieron contrato durante la construcción del Proyecto¹¹⁹.

¹¹⁸ RODRÍGUEZ, H. Op. Cit.

¹¹⁹ ROBERT, C. Op. Cit.

4. El vínculo universidad-sector privado-gobierno como estrategia de Desarrollo Territorial

4.1 El modelo de la *Triple Hélice*

La implementación de Alianzas Público - Privadas como mecanismo de desarrollo en los territorios exige que la sociedad local tenga la capacidad de evaluar y abordar las cuestiones asociadas a su impacto, fundamentado en la percepción que la población tenga sobre las limitaciones y potencialidades del territorio, así como las necesidades detectadas del mismo. Sin lugar a dudas, el llamado a empoderar a la sociedad con estas capacidades debe hacerse a través de la Academia, partiendo de la necesidad que tiene todo territorio de recibir, transformar y crear conocimiento. En ese sentido, su aporte es “la contribución a la creación y difusión de marcos cognitivos nuevos, contemporáneos y pertinentes para dar respaldo científico a las intervenciones de la propia sociedad sobre su desarrollo como entidad territorial”¹²⁰.

El modelo de desarrollo basado en la alianza entre universidad-sector-privado-gobierno brinda un marco para entender los cambios que están ocurriendo en las funciones y papeles sociales de cada uno de los sectores. Bajo este enfoque, el sector privado es un miembro que representa la producción, el gobierno un promotor de relaciones contractuales que garantiza interacciones e intercambios estables y la universidad es la fuente de conocimiento y tecnología que genera transformación¹²¹. Este modelo se enfoca en la cooperación entre estos tres actores y los elementos que debe aportar cada uno para garantizar la eficiencia y el éxito de la estrategia.

Este enfoque fue desarrollado por Henry Etzkowitz, historiador y sociólogo, Chair in Management of Innovation, Creativity and Enterprise de la Universidad de Negocios de New Castle y Loet Leydesdorf¹²². Se fundamenta en el vínculo entre universidad-industria-gobierno como estrategia de desarrollo. Visión que constituye una propuesta teórica de articulación entre estos tres actores en un concepto que el autor denomina como la *Triple Hélice*. La cual se constituye como una plataforma de formación institucional, en la cual la universidad, la industria y el gobierno forman

¹²⁰ BOISIER, S. Op. Cit.

¹²¹ ETZKOWITS, H. The triple hélix. University – industry – goverment. Innovation in action. 2008.

¹²² Ibíd.

una relación recíproca que propende a mejorar el funcionamiento de las partes¹²³, y a generar un impacto positivo en el desarrollo de la sociedad.

Este esquema es un modelo descriptivo y normativo que establece las bases para el acceso al desarrollo económico, a partir de la interacción efectiva entre los tres sectores considerados como los más importantes para acceder al desarrollo económico de las regiones y de los países; la innovación y la competitividad se han originado al existir estas interrelaciones. Con el desarrollo del modelo de la *Triple Hélice*, se empieza a replantear la importancia de las interacciones dinámicas entres los tres sectores. Este modelo es un paradigma normativo y estratégico adoptado por algunos países con el propósito de convertir sus naciones en economías, basadas en el conocimiento¹²⁴.

Esta estrategia ha sido implementada exitosamente por países como Corea, Malasia, Singapur, Finlandia y Chile, en los cuales se dio una combinación de factores tanto internos como externos, vinculados en su mayoría a la situación particular de cada uno de ellos. No obstante, hubo un aspecto en común: la actitud proactiva del gobierno, que fomentó el desarrollo mediante la implementación eficaz de una estrategia nacional de transformación productiva a mediano y largo plazo, orientada a la inserción internacional¹²⁵. Dicha estrategia se organizó en el marco de una APP donde se invitó a la Academia a participar activamente.

El objetivo entonces es que el accionar de la universidad sea como un creador de conocimiento que juega un papel primordial en la relación empresa - gobierno; y cómo estos se desarrollan para crear innovación en las organizaciones. Este modelo se caracteriza por defender la intervención de la universidad en los procesos económicos y sociales¹²⁶. Lo que representa la respuesta a la necesidad de establecer un garante del conocimiento general y específico que construya en los actores las capacidades para una eficiente toma de decisiones, pero también que se vincule a este esquema de asociaciones. Así, la intervención en los procesos debe reflejarse en su participación como actor conocedor de los riesgos asociados a los proyectos y proponer acciones para la previsión de los mismos.

Es precisamente uno de los principales pilares de la Academia, además de la docencia y la investigación, la extensión definida como la presencia e interacción académica para aportar a la sociedad en forma crítica y creadora los resultados de su investigación y da a conocer la realidad. No se trata solo de transmitir la

¹²³ ETZKOWITS, H. Op. Cit.

¹²⁴ CHANG, H. El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre la universidad de la empresa. Documento electrónico. 2010.

¹²⁵ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Alianzas público – privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. 2009.

¹²⁶ CHANG, H. Op. Cit.

información, sino que la Academia debe involucrarse en los más diversos aspectos de vinculación con la sociedad. Es necesario entonces que las universidades salgan y formen parte de la toma de decisiones porque una Academia cerrada sobre sí misma, divorciada de los intereses de la sociedad pierde de vista su esencia y función social: contribuir a la mayor y mejor calidad de vida de las personas¹²⁷.

Así las cosas, la Extensión Universitaria se consagra como el conjunto de actividades conducentes a identificar los problemas y demandas de la sociedad y su entorno. Asimismo, la Academia cumple un rol en la divulgación científica y de la diversidad cultural; un rol en la transformación social y el desarrollo comunitario y un rol en la transferencia tecnológica, con visión estratégica del desarrollo. En ese sentido, es deber fundamental de la Academia participar en las APP como estrategia de desarrollo, puesto que su rol debe ser informar sobre los riesgos asociados y proponer el esquema de mitigación de los mismos.

La Academia, depositaria del conocimiento, la reflexión, los estudios y los expertos constituye un agente indispensable si se quiere avanzar en la búsqueda de nuevos instrumentos de desarrollo y en el monitoreo, y sistematización de los procesos de transformación. No obstante, la realidad evidencia que las relaciones y el trabajo conjunto entre los diferentes sectores se han constituido principalmente entre los gobiernos y el sector privado.

Por otra parte, los profesores, expertos e investigadores hacen que la experiencia práctica se concrete en sistemas y en modelos que replicados, mejorados y comparados pueden aportar avances reales a proyectos que hasta el momento han adoptado únicamente un estricto enfoque público – privado¹²⁸. Lo anterior, según lo manifestado por Dewin Pérez, director del Observatorio del Mercado Laboral para Cartagena y Bolívar, se puede explicar por las restricciones presupuestales y de capital humano que tiene la Academia y que le impiden participar de manera activa en todos los escenarios de toma de decisiones; dado que hay muchos espacios donde se requieren recursos y las universidades no tienen cómo impulsar los proyectos financieramente. Por tales circunstancias, es necesario el apalancamiento institucional del sector público, económico y del sector privado¹²⁹.

¹²⁷ LAFFITA, N & FIFFE, M. Pertinencia de la extensión universitaria en el proceso docente educativo de la filial universitaria Imías. Universidad de Ciencias Pedagógicas Raúl Gómez García. Documento electrónico. 2013.

¹²⁸ FUNDACIÓN CIDEAL. Impulso de alianzas público – privadas para el desarrollo. Madrid. España. 2014.

¹²⁹ PÉREZ, Dewin. Director del Observatorio del Mercado Laboral para Cartagena y Bolívar. Director del programa de Economía de la Universidad de Cartagena. Entrevista. 2016.

Por ejemplo, era fundamental que la Academia acompañara a las comunidades en la socialización de la producción y transporte de coque para establecer un plan de mitigación de riesgos asociados a este producto, sin embargo, si las universidades no disponen de recursos para garantizar la investigación, las posibilidades de intervenir en las APP se limitan considerablemente.

Sin lugar a dudas, esta situación se convierte en una discusión sobre política pública, es por ello que se deben fomentar lineamientos institucionales desde el Ministerio de Educación y Colciencias para que la Academia vincule su quehacer a la gestión de los riesgos en las APP territoriales. El impulso debe estar garantizado por la orientación institucional hacia la investigación científica y académica de los proyectos en el marco de estas asociaciones.

En consideración de lo anterior, el análisis se enfoca en el fortalecimiento del vínculo de la Academia en las APP para el desarrollo, debido a la necesidad de contar con sociedades capaces de evaluar y estimar los limitantes del territorio. En ese sentido, otro de los enfoques abordados es el de construcción de capacidades en la sociedad, aspecto crítico tanto para los países como para los asociados del desarrollo. Esto se sustenta en los informes del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, los cuales establecen que si bien los recursos financieros, incluida la asistencia oficial para el desarrollo, son vitales para el éxito, no alcanzan para promover un desarrollo humano sostenible.

Si no se cuenta con leyes, estrategias, políticas y procedimientos eficaces para garantizar poblaciones educadas y calificadas, los países carecen de los cimientos necesarios para planificar, implementar y revisar sus estrategias de desarrollo nacional y local¹³⁰. La sociedad civil debe jugar un papel protagónico en el esquema de gobernanza de las APP, siendo partícipe de la toma de decisiones, exigiendo los espacios de debate y analizando el impacto de los proyectos en el marco de estas alianzas, es precisamente este el aporte de la Academia: representar capacidades y generar espacios de discusión.

4.2 La Academia como generadora de Capacidades

Las decisiones de la sociedad civil deben ser inteligentes y responsables, esto es, se requiere un esfuerzo de aprendizaje social compartido entre las administraciones y la sociedad que cree un nuevo escenario de mediación para la definición y aplicación de estrategias territoriales, el cual se fundamente en la buena

¹³⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 55/2 de la asamblea general, declaración del milenio. Documento electrónico. 2000.

gobernanza, que hace referencia a la capacidad de realizar un buen gobierno y de generar bienestar a la comunidad.

A través de este enfoque, se instaura una perspectiva innovadora en el proceso de toma de decisiones que se contrapone a los modelos jerárquicos de gobierno tradicional, en los que los Estados ejercían el poder sin aprovechar el potencial de participación activa y comprometida de la sociedad¹³¹. Así pues, al hablar de vinculación al esquema de gobernanza, se hace referencia al conjunto de actores que potencializan el crecimiento de un territorio, aquellos a quienes impactan las políticas, quienes con sus capacidades y roles se vinculan a la definición de estrategias que abarquen todas las dinámicas de la sociedad para generar progreso y de esta manera consagrar el buen gobierno.

A partir de esta perspectiva de gobernanza territorial se hace referencia a la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos: (i) el Estado, (ii) la sociedad civil, (iii) las agencias públicas localizadas territorialmente y (iv) el sector privado, en un contexto en el cual, el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico con inclusión social¹³². La Academia sería el actor potencializador de las capacidades de la sociedad civil para que participe de manera eficiente en la gobernanza territorial y que a su vez, sería el generador de conocimiento para los demás sectores.

De acuerdo a la teoría de Sergio Boisier¹³³, es la Academia, bajo una misión emprendedora, quien puede generar esa confianza social para ser interlocutor ante los actores que hacen parte de esta Alianza. Su responsabilidad, a partir de este enfoque con el desarrollo regional pone de manifiesto la necesidad de interactuar e integrarse con los demás sectores para generar conocimiento y capacidades humanas, técnicas, científicas y tecnológicas, entre otras.

A partir de este contexto, resulta interesante analizar la implementación de este modelo en Colombia a través de sus entidades territoriales, como es el caso del departamento de Bolívar, uno de los principales polos de desarrollo del país.

El análisis realizado del impacto de las Alianzas Público-Privadas que involucran universidad-sector privado-gobierno en el departamento de Bolívar muestra que todavía no se ha generado un verdadero vínculo entre estos actores que coadyuve

¹³¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. El nuevo modelo de gobernanza territorial en América Latina y el Caribe. Documento electrónico. 2015.

¹³² CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL. Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina. Documento electrónico. 2011.

¹³³ BOISIER, S. Op. Cit.

al desarrollo del departamento. Sobresale que no ha habido voluntad e interés de generar un trabajo en conjunto para fortalecer las APP como estrategia de desarrollo territorial. Lo anterior, se fundamenta en las iniciativas que se han llevado a cabo y que involucran la suma de esfuerzos entre los principales actores de desarrollo para la prestación de un bien o servicio público. En suma, son incipientes las alianzas que vinculan la participación de la Academia como generadora de capacidades en la sociedad civil.

Pues bien, el sector público no ha manifestado interés alguno en involucrar a la Academia como actor de conocimiento científico en la etapa precontractual para elaborar los estudios de prefactibilidad de los proyectos y así establecer los riesgos asociados a los mismos. Por otro lado, el sector privado en su política de responsabilidad social empresarial tampoco consulta a la Academia para conocer las necesidades del territorio y los riesgos e impactos de su actividad económica. Finalmente, la Academia tampoco se ha preocupado por involucrarse con mayor liderazgo en estas estrategias de desarrollo, debido a las restricciones en materia institucional y de presupuesto.

Según este panorama, y a partir del caso estudiado, es importante abordar las capacidades de la sociedad para tomar decisiones con respecto a las políticas que emergían de esta APP. La ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena representa la Alianza Público – Privada más importante que tiene la ciudad para impulsar su valor industrial y comercial, que constituye hoy en día al territorio como epicentro de la actividad económica colombiana, mediante un esquema de gobernanza cuyos principales actores son Ecopetrol y la empresa privada.

Con esta APP se materializó un riesgo asociado al recurso humano que se transformó en una problemática de ciudad. En ese sentido, con el análisis de este caso, se pretende comprobar la pertinencia de diseñar canales que involucren a la Academia en este esquema de gobernanza con el objetivo de aportar un valor científico, construir capacidades en la ciudadanía para que esta se articule de manera informada a la toma de decisiones y contribuir a que estos mecanismos de desarrollo realmente procuren el bienestar de la sociedad.

4.3 Ventajas de la participación de la Academia en las Alianzas Público – Privadas para el Desarrollo

En la etapa inicial de planificación del Proyecto, la Ley 1508 de 2012 establece que se deberá contar con “la adecuada tipificación, estimación y asignación de los riesgos, posibles contingencias, la respectiva matriz de riesgos asociados al

proyecto”¹³⁴, es precisamente en esta etapa que adquiere relevancia y pertinencia la participación de la Academia, actor competente para establecer un sistema de asignación y mitigación de riesgos.

Conforme a lo expuesto sobre el Proyecto de ampliación y modernización de la Refinería por el representante del Ministerio del Trabajo en Bolívar, Horacio Cárcamo, a la ciudad nunca se le preparó para el Proyecto, que si bien había sido planificado por el Gobierno nacional, la responsabilidad del impacto en la población y el territorio recaía sobre el ente departamental y local¹³⁵. Posterior a los despidos el Gobierno nacional no ha acompañado ni ha hecho seguimiento a la población.

Asimismo, Cárcamo manifiesta que lo que tienen las comunidades aledañas a donde se ubicó el Proyecto de ampliación y modernización de la Refinería para ofertar es mano de obra blanda (no calificada), dado que la especializada es muy escasa. De ahí que la incidencia de los gobiernos territoriales en la problemática del empleo haya sido conservadora y moderada. En efecto, la política pública de empleo es pobre en las entidades territoriales y se limita a generar proyectos de inclusión productiva. El empleo tiene un fundamento axiológico, el cual es el trabajo decente, sin embargo, no hay ningún documento que induzca a pensar que en ese Proyecto se cumplió este principio. Un aspecto curioso es que durante el 80% de ejecución del mismo no hubo sindicato, solo al final, lo que permite concluir que la población estuvo sola en las exigencias que debían hacerse a la empresa y no tuvo acompañamiento de la institucionalidad y tampoco de la empresa¹³⁶.

La problemática enfocada en la población que fue desvinculada laboralmente con la finalización del Proyecto se observa en varios aspectos: de un lado, no se previeron los riesgos en materia de desempleo una vez terminada la obra, es decir, no hubo planificación alguna sobre la transición de las 36.226 personas que quedaron sin contrato laboral; previo al desarrollo del Proyecto y después tampoco se ha mitigado la situación por parte de la institucionalidad. La única iniciativa fue por parte de REFICAR con el Proyecto *Horizontes*, el cual fue insuficiente para la demanda. Tampoco, hubo acompañamiento del sector público en ninguno de sus niveles para prever el crecimiento de las tasas de desempleo en la ciudad de Cartagena una vez fue ampliada la Refinería.

Por otro lado, fue con la contratación de la firma *CB&I* que REFICAR observó que la población no estaba capacitada ni certificada en los estándares técnicos requeridos para la mega obra. Sin embargo, la institucionalidad tanto departamental

¹³⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1508 de 2012. Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. 2012.

¹³⁵ CÁRCAMO, H. Op. Cit.

¹³⁶ *Ibíd.*

como distrital tampoco generaron oportunidades con antelación para que a través de acciones sinérgicas intersectoriales se formara a las personas en los oficios, es aún peor teniendo en cuenta que la mayoría eran residentes en la ciudad de Cartagena y en el departamento de Bolívar. El único programa de formación se hizo sobre la marcha por parte de REFICAR, pero fue una iniciativa reactiva en el marco del proyecto y no hubo un proceso de planificación liderado por el Ministerio de Educación o las Secretarías de Educación Departamental y Distrital.

Es precisamente a esta iniciativa de REFICAR que se vincula el SENA, facilitando a los instructores para la capacitación y certificación del personal en los estándares técnicos que el Proyecto exigía, no obstante, era pertinente un proceso planificado y ajustado a los tiempos que permitiera construir una escala salarial, y formar a las personas por competencias para brindarles las herramientas y que una vez finalizados los contratos pudieran permanecer en el sector formal de la economía, ya sea en la empleabilidad o a través del emprendimiento.

La ventaja de vincular a la Academia desde los inicios de esta APP es la oportunidad de tomar la información que han arrojado las investigaciones académicas realizadas en la ciudad en áreas como la formalización laboral, capacitación para el trabajo, la informalidad, entre otros. Por ejemplo, el Observatorio del Mercado Laboral (OML) de Cartagena y Bolívar, donde tienen asiento las principales instituciones educativas de la ciudad como la Universidad de Cartagena, la Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco, la Universidad del SINÚ “Elías Bechara Zainúm”, seccional Cartagena, la Universidad Tecnológica de Bolívar, la Universidad Libre, la Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo – TECNAR; y entidades como la Cámara de Comercio de Cartagena y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de igual forma la Alcaldía Distrital participa en esta importante alianza que ha desarrollado investigaciones importantes en la ciudad como el *Diagnóstico socioeconómico y del mercado de trabajo, La calidad del empleo en la ciudad de Cartagena y Perfiles ocupacionales del sector petroquímico*¹³⁷.

Estos trabajos nunca se consultaron y pudieron ser útiles para prevenir algo que se pudo evitar. Esta producción académica hubiera permitido establecer una escala salarial para evitar la convención, definir con anterioridad los perfiles requeridos por el Proyecto para iniciar un período de formación con todo el sistema educativo de la ciudad, y realizar advertencias sobre los riesgos laborales y el impacto en materia de desempleo que tendrían la materialización de los mismos.

¹³⁷ OBSERVATORIO DEL MERCADO LABORAL PARA CARTAGENA Y BOLÍVAR. Empleo, inclusión productiva y brechas de capital humano en la industria petroquímica de la ciudad de Cartagena. 2016.

Ahora bien, la importancia de la vinculación de la Academia a este tipo de alianzas que configuran proyectos de desarrollo radica no solamente en la etapa de planificación, sino en participar de manera activa generando capacidades en la sociedad para que se forme no solo en conocimientos teóricos y específicos, sino también en competencias ciudadanas para luego exigir el cumplimiento de los derechos humanos y laborales.

Si bien la investigación teórica es muy importante y es la razón de ser de la Academia, la generación de conocimiento, la investigación aplicada a fenómenos reales o a proyectos específicos agregaría más valor en las APP. Es por esta razón, que la Academia, en su función de extensión debe intervenir en estas asociaciones pero de forma anticipada y para poder hacerlo debe tener la información. Si hay canales de comunicación fortalecidos entre los tres actores vía investigación, la Academia se podría anticipar e incluso prever los riesgos. Por ende, con el tiempo se deben identificar las apuestas productivas y romper el celo de información entre la Academia y el sector privado a través de la confianza.

El aporte de la Academia a estas asociaciones es significativo en la medida que las universidades son depositarias del conocimiento, de las necesidades y hábitos de la población en el territorio donde se celebran las APP, además de conformidad con sus estándares de calidad tienen la confianza de la sociedad civil, la metodología para evaluar los riesgos y la capacidad de innovar. Gracias a esas calidades este es un actor fundamental ya que tiene la posibilidad de acercar, a través de canales, a los sectores público y privado, y es depositaria del conocimiento para diseñar y ejecutar iniciativas que resuelvan problemas sociales¹³⁸. Son precisamente estos canales los lineamientos que en materia de extensión debería establecer el Ministerio de Educación y Colciencias para que la Academia reciba el impulso institucional que garantice su participación en las estrategias de desarrollo como las APP y fortalezca su acercamiento con la comunidad para la construcción de capacidades.

El desarrollo de capacidades en el marco de la gobernanza puede, intencional o inadvertidamente, generar cambios en los roles y responsabilidades que pueden alterar los intereses creados y las estructuras de poder establecidas, así como exigir cambios de comportamiento, normas y valores. Por tanto, para que sea eficaz, el apoyo al desarrollo de capacidades requiere crear incentivos políticos y sociales apropiados, y que se movilicen fuertes sentimientos de apropiación y compromiso político¹³⁹. Sin lugar a dudas, estos incentivos son la mayor participación de la

¹³⁸ CODESPA.

¹³⁹ PNUD. Op. Cit.

sociedad civil en la toma de decisiones para el establecimiento de líneas de acción encaminadas a minimizar los riesgos asociados a los proyectos en los territorios.

Para establecer un verdadero esquema de gobernanza, se necesita un acuerdo de voluntades en el que los tres actores: sector público, sector privado y academia establezcan los mecanismos para que ante cualquier APP se pueda empoderar a la ciudadanía, y que esta participe de manera activa y consciente en la toma de decisiones. Además, institucionalizar espacios de diálogo y planificación entre los diferentes actores, donde se aborde el futuro de las entidades territoriales, en este caso, el departamento de Bolívar. El anticiparse a las apuestas productivas, los focos de inversión y a las oportunidades de política, a través de la investigación, genera interés al sector privado y la rentabilidad de la empresa tiene un efecto positivo en el crecimiento económico y en el bienestar de la población, lo cual constituye el objetivo principal del sector público.

La inversión en capacidades significa muchas veces un cierto manejo de concesiones mutuas. A través de una participación eficaz y continua, el acceso público a la información y compromiso cívico, el equilibrio del programa de desarrollo de capacidades puede volcarse hacia las inversiones a mayor plazo. Asimismo, dicha participación puede fortalecer los procesos de gobernabilidad, lo que a su vez genera una mayor intervención¹⁴⁰. Es precisamente este el fundamento de la gobernanza, la cual alude al ejercicio del buen gobierno en una sociedad compleja donde el agente estatal, si bien central, no es el único actor que provee y gestiona los bienes y servicios requeridos por la sociedad, sino que debe coordinarse con otras agencias y actores no estatales. En cualquier vertiente, la gobernanza se refiere a la coordinación de acciones del gobierno con instituciones y actores para lograr propósitos de desarrollo en un marco democrático y participativo con explícitos compromisos de eficiencia en la gestión¹⁴¹.

Así las cosas, se corrobora la importancia de implementar la *Triple Hélice* como estrategia de desarrollo territorial, toda vez que la participación de la Academia y del sector privado garantiza el ejercicio de la gobernanza para vincular a todos los sectores de la sociedad en lo público. No obstante, estos actores deben ser gestores eficientes de la entrega de bienes y servicios, y la institucionalidad debe ser un ente con capacidad de anticipación y respuesta frente a las oportunidades de desarrollo de la ciudad y el departamento.

¹⁴⁰ PNUD. Op. Cit.

¹⁴¹ CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL. Op. Cit.

5. Recomendaciones y Conclusiones

La industria petroquímica, química y plástica en Cartagena ocupa un renglón importante en la economía de la ciudad. La importancia de la industria del petróleo en el patrimonio nacional es evidente por su participación en el PIB, por el ingreso resultante de las exportaciones, por el aporte a los recursos fiscales y por la actividad económica que genera en torno a su cadena de producción, razones por las cuales el Gobierno nacional estableció el sector minero energético como una de las locomotoras de crecimiento del país¹⁴². Por consiguiente, es fundamental que las APP se concentren en integrar a los diferentes actores que potencialicen este sector de la economía.

Finalmente, el caso de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena es una Alianza Público – Privada para el desarrollo que ilustra la importancia de fortalecer el vínculo entre sector público – universidad – sector privado. El riesgo que se materializó en el alza de las cifras de desempleo en la ciudad de Cartagena debido a los despidos masivos una vez finalizado el Proyecto, y el déficit de mano de obra calificada da cuenta de la importancia de realizar un proceso planificado en el que, tal como lo establece la Ley 1508 del 10 de enero de 2012, se estructure un sistema de asignación y mitigación de riesgos. Lo anterior, impulsado por la institucionalidad territorial, la cual debe participar de manera más activa en la toma de decisiones frente a este tipo de proyectos planificados y ejecutados por el Gobierno nacional.

Siguiendo el hilo de lo anterior, la formulación e implementación de una estrategia a mediano y largo plazo orientada a impulsar una transformación productiva en determinado territorio debe estar sustentada en una Alianza Público – Privada construida mediante un proceso social adaptado a las circunstancias locales.

Así pues, las Alianzas Público – Privadas para el desarrollo representan el mecanismo mediante el cual los diferentes actores importantes y que generan impacto en determinado territorio confluyen sus capacidades en procura del bienestar de la sociedad. Ciertamente, el éxito de estas asociaciones está determinado por la complementariedad de los mismos. De un lado, el sector privado conoce las necesidades del mercado laboral, los problemas reales y es el escenario donde se pasa de la teoría a la práctica. De otro lado, la academia constituye la preparación, creación y optimización del conocimiento y sienta las bases conceptuales. Finalmente, el sector público es el llamado a cubrir las brechas socioeconómicas.

¹⁴² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. Cit.

Lamentablemente, según la CEPAL¹⁴³ en la región de Latinoamérica, la colaboración público-privada es un elemento faltante o solo incipiente. Ha tenido éxito en países desarrollados debido a una combinación de factores tanto internos como externos, vinculados en su mayoría a la situación particular de cada uno de ellos. No obstante, el éxito estuvo enmarcado por la actitud proactiva del gobierno, el cual fue consciente de que el pensamiento colectivo usualmente es más inteligente que las perspectivas individuales. Ante todo, para que las APP sean un instrumento eficaz de las estrategias de desarrollo, el Estado debe colaborar intensivamente con el sector privado pero guardando cierta autonomía en el marco del bien público¹⁴⁴.

Además, el éxito de los países desarrollados en materia de APP radica en la aceptación de que parte de la información necesaria para hacer diagnósticos y crear estrategias inteligentes se encuentra en manos de otros agentes no comerciales tales como la Academia (incluidos los investigadores) y los sindicatos. Se observa entonces, que la clave es organizar un proceso social inclusivo y representativo en un marco de alianzas que faciliten un esfuerzo nacional e inteligente por identificar las oportunidades que permiten acelerar la transformación productiva, así como definir los riesgos y la capacidad de los sectores privado y público para mitigarlos y así lograr los objetivos establecidos¹⁴⁵.

En el caso específico del sector petroquímico, a escala mundial hay enormes cambios producto de la misma actividad industrial que generan riesgos cuya manifestación no está del todo clara. Seguramente, en el Proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena se revisaron los riesgos ambientales y los financieros que enmarca la normatividad, pero no se contemplaron y mucho menos hubo un análisis de los posibles riesgos laborales, políticos y sociales, que son igual de importantes. En efecto, para la población que habita la entidad territorial donde se implementan y tienen impacto las APP, estos son los más relevantes, de ahí que implique un diálogo entre las partes para distribuir el manejo de los mismos. Pero la Academia no participa de forma institucionalizada en este esquema. La pregunta es por qué no están contemplados y por qué las universidades no participan.

El contexto refleja, además de limitantes en materia de recursos, una falta de interés de las partes para alinear objetivos que confluyan en el desarrollo de los territorios. Si bien, cada uno de los actores involucrados en estas alianzas tienen un interés particular; en el modelo ideal de APP, se debe propender a que el acercamiento se dé con un objetivo estratégico de alineación. Esta labor le corresponde al sector

¹⁴³ CEPAL. Op. Cit.

¹⁴⁴ *Ibíd.*

¹⁴⁵ *Ibíd.*

público, para que a través del diseño de política pública, tratar que la empresa mejore, optimice y genere valor para que se traduzca en el bienestar de la sociedad, impulsando tanto a la Academia como al sector privado. En ese sentido, debe estar claro que los diferentes actores interactúan en un territorio común, por ende, se debe encontrar la comunicación en la diferencia y poner la divergencia en valor con garantías de fluidez y transparencia para todos los participantes.

En el caso particular del departamento de Bolívar se han presentado algunas problemáticas que han limitado el trabajo colaborativo, por ejemplo, de acuerdo a lo establecido por Edwin Díaz, en los escenarios de cooperación interinstitucional donde ha participado la caja de compensación familiar Comfenalco, y que además han vinculado representantes de los sectores público y privado, no se toman en cuenta los intereses de cada entidad al armar las alianzas, sino que se priorizan los objetivos de un solo sector. Por tal motivo, cada uno de los actores de la sociedad persigue un interés particular, en ese sentido, los participantes deben estar convencidos que obtendrán algún beneficio para vincularse a las APP, por consiguiente, es fundamental identificar que necesita cada uno, para así alinear los intereses y establecer objetivos comunes como entidad territorial¹⁴⁶.

Ciertamente, esta problemática ha dificultado la vinculación de la Academia a las APP en el departamento de Bolívar, como se corroboró en el caso de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena, donde se materializó un riesgo económico y laboral para la ciudad reflejado en el alza de las tasas de desempleo, que pudo preverse desde los antecedentes de la obra. Sin embargo, este Proyecto fue planificado desde el Gobierno nacional sin ninguna participación de la institucionalidad territorial. Situación que empeoró cuando en el desarrollo del mismo tampoco hubo ningún tipo de acompañamiento académico que permitiera avvicinar el riesgo latente que tenía la ciudad y el departamento con los despidos masivos una vez culminado el Proyecto.

A partir del contexto, se observa el vacío que en esta APP hubo por parte del sector público y de la Academia, los cuales no tuvieron ninguna incidencia y peor aún no se prepararon ni se anticiparon a la ejecución del Proyecto. El clúster petroquímico plástico de la ciudad, la institucionalidad y la Academia atendieron tardíamente y de forma reactiva la formación y capacitación de los trabajadores conforme se iba presentando la necesidad inmediata del Proyecto. Estas circunstancias son el resultado de la falta de información oportuna para alinear el capital humano, es decir, los estudios académicos sobre los diferentes perfiles laborales que requería la industria del petróleo se elaboraron sobre la marcha del Proyecto y no a priori para iniciar con la formación del recurso humano local.

¹⁴⁶ DÍAZ, Edwin. Op. Cit.

Otro vacío importante se observa en la formación para el trabajo: no hubo personal con los estándares técnicos que exigía el Proyecto y fue necesario traer mano de obra extranjera, cuyos salarios no fueron regulados mediante una escala salarial.

Por ello se precisa que la política de contratación de mano de obra local no debe ser la única opción, pues si bien Cartagena oferta en alguna medida el recurso humano requerido, se revela la necesidad de trabajar más en la especialización del talento humano en las áreas del conocimiento relacionadas con la industria. Así, se requiere una articulación entre los actores públicos y privados, y los sistemas productivo y educativo para contar con un mercado local de trabajo que responda a las necesidades de la cadena productiva continuamente de acuerdo con las tendencias futuras del sector¹⁴⁷.

Ahora bien, en un esquema de gobernanza ideal los tres actores debían sentarse con anticipación y analizar el impacto, las ventajas y desventajas del proyecto en el departamento y en la ciudad para exigir y mediar en favor de la población y del territorio; lamentablemente, esto no se hizo y no hubo tiempo para alistar a la ciudad.

Así las cosas, 36.226 contratos fueron terminados con repercusiones muy graves en materia de desempleo para la ciudad. Además, disminuyó la circulación de dinero en los barrios de Cartagena y aumentó el fenómeno del mototaxismo. La mayoría de las personas ahora están en la informalidad, si se toma como referencia que la caja de compensación de Comfenalco - Bolívar está decreciendo en aportes al 12% anual¹⁴⁸. En ese sentido, frente a la ya materialización del riesgo, la institucionalidad tampoco se ha pronunciado y mucho menos ha intervenido, dejando sola con la problemática a la población desempleada.

La responsabilidad de lo ocurrido es compartida. El Gobierno nacional debió formular un capítulo de planificación para después del Proyecto. Por otro lado, a Ecopetrol le faltó dimensionar la problemática laboral asociada a los despidos masivos. Por otro, las comunidades aprovecharon la bonanza, pero los ingresos en su mayoría se destinaron al gasto en alimentación como se observó en gráficas anteriores y los trabajadores no se siguieron formando para garantizar su movilidad social. Por su parte, el contratista, que se benefició de la mano de obra y en el marco de la responsabilidad social empresarial no puede ver al trabajador como un objeto desechable, como se mostró al despedir de forma masiva a los trabajadores una vez culminó el Proyecto, sino como un ser humano sujeto de derechos, por consiguiente, debió asesorarse con la Academia en temas de *Outplacement*¹⁴⁹ para que las medidas de seguimiento a la población desempleada fueran realmente

¹⁴⁷ CONSTAÍN, V. Op. Cit.

¹⁴⁸ DÍAZ, E. Op. Cit.

¹⁴⁹ Procedimientos que una compañía pone en marcha para asistir a un empleado que se queda sin su puesto de trabajo.

eficientes; a la Universidad le faltó liderazgo, acompañamiento y participación. En definitiva, faltó movilidad institucional, planeación, previsión, gestión y responsabilidad toda vez que ningún actor identificó los riesgos, ni se preocupó por observar al sector petroquímico y sus desarrollos futuros. Lo que se debió hacer hace 10 años se hizo sobre la marcha y lo realizó de forma reactiva la empresa, no el gobierno territorial.

De conformidad con lo anterior, se hace necesario, a nivel del distrito y del departamento, definir una política pública laboral que jalone al sector productivo y a la Academia, la cual aporta desde lo científico el conocimiento del entorno y la generación de capacidades en la sociedad. Debe existir más compromiso por parte de esta última, no solo con las publicaciones, sino con las acciones de política. Debe participar con gran liderazgo en los espacios donde se tomen decisiones y garantizar que el conocimiento sirva para transformar realidades sociales.

La falta de previsibilidad en la formación del talento humano es una situación perpetuada en los proyectos del departamento y de la ciudad, debido a la problemática asociada con el acceso a la educación de calidad, en efecto, la mano de obra en su mayoría fue empírica y no estuvo certificada ni mucho menos especializada. Por consiguiente, con el inicio del Proyecto lo que hubo fue improvisación.

Asimismo, tampoco se hizo seguimiento de otro riesgo natural que se materializó: las enfermedades en los trabajadores. “Más de 500 trabajadores resultaron enfermos por actividades realizadas en el desarrollo del Proyecto”¹⁵⁰. En ese sentido, se puede decir que no hubo trabajo mancomunado porque hay desarticulación del sector institucional con el productivo y poca participación de la Academia en las APP.

Espacios como el Observatorio del Mercado Laboral para Cartagena y Bolívar se configuran como experiencias significativas de coordinación interinstitucional y de canales de comunicación que se deben fortalecer en la medida en que están sentados en un mismo escenario la Academia, el sector empresarial, con la Cámara de Comercio en representación de los gremios y la Alcaldía. Esta Alianza permite generar análisis para la toma de decisiones en materia de política pública para el desarrollo del campo laboral. De igual forma, el comité, universidad – empresa – estado (CUE) representa un importante espacio de comunicación que debe ser dinamizado en el departamento porque en la planificación de las APP no tiene ninguna relevancia.

¹⁵⁰ CÁRCAMO, H. Op. Cit.

Otra de las grandes ventajas de fortalecer el vínculo de la Academia en las Alianzas Público – Privadas es que se rompe el discurso con la Universidad, que está enclaustrada y de espaldas a las necesidades de la región. Asimismo, se retroalimentan los procesos académicos para evaluar la pertinencia de los programas institucionales. Por su parte, a la empresa le permite sentarse frente a la Academia y conversar sobre las expectativas frente al capital humano. La universidad recibe y entrega este recurso a la sociedad. Finalmente, el sector público toma decisiones de política. Así se le aporta al desarrollo en la medida que si no hay capital humano pertinente para los procesos empresariales, no hay desarrollo. Por consiguiente, se deben sentar los tres sectores para innovar y planificar acciones a futuro.

Es así como se fundamenta la participación de la Academia en la definición de la política pública de empleo, con criterios para la vinculación de la mano de obra, estableciendo necesidades de intervención, riesgos, oportunidades y detonando las limitantes del entorno. El compromiso debe ser con la formación pertinente. Las universidades deben estar atentas a los cambios en la sociedad y el impacto de estos en los currículos, para que la mano de obra sea adecuada en el presente y a futuro; las restricciones de recursos deben ser subsanadas por los otros dos actores: sector público y privado, los cuales se beneficiarán del conocimiento y capacidades suministradas por la Academia en procura del desarrollo.

Hoy en día, el principal desafío de las Alianzas Público-Privadas está relacionado con el diseño de mecanismos que promuevan la participación de la Academia en su evaluación, fortaleciendo la transparencia de la gestión pública, y evitando posibles conductas reñidas con la probidad¹⁵¹. Es por esto que es pertinente la aplicabilidad del modelo de la *Tripe Hélice* que vincula a la Academia en el esquema de gobernanza para que este actor contribuya con el conocimiento del entorno y en la implementación de las APP participe en la planificación para la mitigación de los riesgos. Como se analizó en líneas anteriores, las universidades tienen el conocimiento sobre los territorios y a través de la investigación pueden determinar todos los posibles riesgos asociados a un proyecto y en suma, recomendar acciones para la mitigación de los mismos.

En un esquema ideal de gobernanza no tiene cabida una institucionalidad indiferente ante los desequilibrios socioeconómicos de la sociedad y que no intervenga de acuerdo a lo exigido en un estado social de derecho. En el caso del Proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena, la intervención debió ser con política pública para garantizar el acceso y mejorar la educación en calidad y oferta, así como el diseño y construcción de una escala

¹⁵¹ ARAYA, J. Op. Cit.

salarial que generará una verdadera movilidad social y que pudiera ser asumida e implementada en la ciudad y en el departamento.

La gobernanza exige una sociedad civil con capacidades, formada y participativa en la toma de decisiones. En el departamento de Bolívar se deben fortalecer los espacios de discusión y debate, es precisamente en estos escenarios donde deben ser discutidas las Alianzas Público – Privadas para el desarrollo que se llevarán a cabo en el territorio. En consecuencia, es necesario que la Academia local construya capacidades en la sociedad civil para que esta incida de manera eficiente y a través de procesos democráticos en los asuntos concernientes al bienestar y que impacten a la población.

El aprendizaje sobre lo ocurrido, frente a la materialización de un riesgo para la ciudad y el departamento que tuvo un impacto negativo directamente en la población es que la planificación para el desarrollo no puede quedar bajo la responsabilidad de uno o dos sectores. A lo largo de la investigación se ha demostrado el aporte significativo que tiene cada uno de los actores en la sociedad. La importancia de su vinculación al esquema de gobernanza se sustenta en que las entidades territoriales están compuestas por personas y su desarrollo debe ser el objetivo de cualquier iniciativa, que en principio debe tener un enfoque integral en el que se determinen las características, necesidades y riesgos del entorno para el que se planifique una determinada APP.

Es precisamente a través de un trabajo mancomunado que el sector privado en el marco de su responsabilidad social empresarial, el gobierno territorial con políticas públicas y la academia como encargada de determinar los riesgos pueden lograr que este tipo de Alianzas Público – Privadas realmente generen, en el mediano y largo plazo, la transformación para la sociedad y el tan anhelado desarrollo.

Bibliografía

ARAYA, Juan. Alianzas público-privadas y participación: un análisis desde la teoría. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Cartagena, Colombia. Documento Electrónico. (2012). Disponible

en:http://www.academia.edu/3366350/Alianzas_P%C3%ABblico_Privadas_y_Participaci%C3%B3n_Un_an%C3%A1lisis_desde_la_Teor%C3%ADa

BÁEZ, Javier y CALVO Haroldo. La economía de Cartagena en la segunda mitad del siglo XX: diversificación y rezago. En Haroldo Calvo y Adolfo Meisel. *Cartagena de Indias en el Siglo XX*. Bogotá: Banco de la República y Universidad Jorge Tadeo Lozano Seccional Caribe. (1999).

BANCO DE LA REPÚBLICA. Bolívar: industrial, agropecuario y turístico. Documentos de trabajo sobre economía regional. No. 58. (2005). Documento Electrónico. Disponible en:

http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-58.pdf.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Asociaciones Público-Privadas para la prestación de servicios Una visión hacia el futuro. 2011. Documento de Debate #IDB-DP-195.

BOISIER, Sergio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la Comisión Económica para América Latina - CEPAL. 86. 2005. Documento Electrónico. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/11068-hay-espacio-desarrollo-local-la-globalizacion>.

CÁMARA DE COMERCIO DE CARTAGENA. Análisis prospectivo de la responsabilidad social en el talento humano. Caso: empresas del sector petroquímico y plástico de Cartagena”. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Competitividad – CEDEC. 2015. Documento Electrónico. Disponible en:<http://www.cccartagena.org.co/es/revistas/articulo/analisis-prospectivo-de-la-responsabilidad-social-en-el-talento-humano-caso>

CÁMARA DE COMERCIO DE CARTAGENA. (S.A). Cartagena avanza con alianzas público privadas. Documento Electrónico. Disponible en: <http://oportunidades.cccartagena.org.co/detallecontenido/c/empresa/idnoticia/9262/cartagena-avanza-con-alianzas-publico-privadas.html>.

CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL. Gobernanza para el desarrollo económico territorial en américa latina. 2011. Documento Electrónico. Disponible en: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación. 2013. Documento Electrónico. Disponible

en:

https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/manual_para_la_identificacion_y_cobertura_del_riesgo_en_los_procesos_de_contratacion.pdf.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 4170 de 2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia compra eficiente -, se determinan sus objetivos y estructura. Documento Electrónico. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44643>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1510 de 2013. “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Documento Electrónico. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53776>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Documento electrónico. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1508 de 2012, por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”. Documento Electrónico. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/Ley150810012012.pdf>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Alianzas público – privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. Revista CEPAL 97. 2009.

CONSTAÍN, Vanessa. Ecopetrol y Cartagena: ¿encadenamientos para el desarrollo local? Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider). 2015. Documento Electrónico. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kW1LtUc2N30J:cider.uniandes.edu.co/Documents/Trabajos%2520de%2520grado/Ecopetrol_Cartagena35.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co.

CHANG, H. El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre la universidad y empresa. 2010. Documento Electrónico. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan044042.pdf>.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Refinería de Cartagena: lecciones aprendidas y no aprendidas de un megaproyecto. (2015). Documento Electrónico. Disponible en: <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/465565/Estudio+Sectorial+Reficar-2016.pdf/adfb673d-017e-42c0-bca0-dd59a07f1dfa>.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE. Encuesta anual manufacturera. Boletín técnico. 2013.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE. Estadísticas de desempleo en Cartagena. 2015. Documento Electrónico. Disponible en: <http://www.dane.gov.co>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Registro único de asociaciones público privadas – RUAPP. 2016. Listado general de proyectos. Documento electrónico. Disponible en: <https://saga.dnp.gov.co/PortalSAGA/default.aspx>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Prosperidad para todos*. 2011. Documento electrónico. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2012014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 2878 de 1996. Apoyo a la petroquímica básica en Colombia. Documento Electrónico. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2878.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 3714 de 2011. Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública. Documento Electrónico. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2878.pdf>.

DIMITRI N., PIGA, G., SPAGNOLO G. *Handbook of procurement*. New York: Cambridge University Press. 2006. Documento electrónico. Disponible en: [https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=K3ChhBdIMxwC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Dimitri+N.,+Piga,+G.,+Spagnolo+G.+\(2006\).+Handbook+of+Procurement&ots=aeaFcGWj0L&sig=Ol2oWt7zeOcr16ISTtY7vnXk6JA#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=K3ChhBdIMxwC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Dimitri+N.,+Piga,+G.,+Spagnolo+G.+(2006).+Handbook+of+Procurement&ots=aeaFcGWj0L&sig=Ol2oWt7zeOcr16ISTtY7vnXk6JA#v=onepage&q&f=false).

DINERO. La Refinería de Cartagena, una de las obras de infraestructura más ambiciosas de LATAM”. 2015. Industria. Revista Dinero. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.dinero.com/multimedia/multimedia/la-nueva-refineria-cartagena-obras-infraestructura-mas-ambiciosas-latam/217126#>.

ECOPETROL. (S.A). Nueva Refinería de Cartagena. Documento Electrónico. Disponible en: <http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/lo-que-hacemos/refinacion/refineria-cartagena>.

EL TIEMPO. Regiones están limitadas para alianzas público-privadas. (2015). Documento electrónico. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/alianzas-publico-privadas-con-problemas-en-las-regiones/15520719>.

EL UNIVERSAL. Estos son los acuerdos que dieron fin al paro de trabajadores de CB&I”. 2013. Documento electrónico. Disponible en:

<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/estos-son-los-acuerdos-que-dieron-fin-al-paro-de-trabajadores-de-cbi-135725>.

EL UNIVERSAL. \$1.000 millones disponibles para ex empleados de REFICAR que deseen crear empresa. 2013. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/economica/1000-millones-disponibles-para-exempleados-de-reficar-que-deseen-crear-empresa-131910>.

EL UNIVERSAL. Lo que traerá las desvinculaciones de CB&I". 2014. Documento Electrónico. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/economica/lo-que-traeran-las-desvinculaciones-de-cbi-158475>.

ETZKOWITS, H. The triple helix. University-Industry-Government. Innovation in action. Routledge. 2008.

FUNDACIÓN CIDEAL. Impulso de alianzas público privadas para el desarrollo. Madrid, España. 2014.

FUNDACIÓN CODESPA. Alianzas público-privadas para el desarrollo modelos para llevar a la práctica la innovación social empresarial. 2013. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.codespa.org/blog/publicaciones-notas-tecnicas/alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo-modelos-para-llevar-a-la-practica-la-innovacion-social-empresarial/>.

HALL, David. En public services international research unit – psiru ¿por qué las asociaciones público-privadas (apps) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. 2015. Documento electrónico. Disponible en: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_sp_56pages_a4_lr.pdf.

HAM, H. & KOPPENJAN, J. Building public private partnership. *Public Management Review*. 593-616. 2001.

HODGE, G., & GREEVE, C. Public- private partnership: an international performance review. *Public Administration Review*. 545-558. 2007.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO. El impacto económico del proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena. Universidad Tecnológica de Bolívar. 2015.

INTERNATIONAL BUSINESS LEADERS FORUM. Conversatorio sobre las alianzas público privadas para el desarrollo en Bogotá. 1998. Documento electrónico. Disponible en: [55/Conversatorio-sobre-las-Alianzas-P250blico-Privadas-para-el-Desarrollo-en-Bogot225.aspx](http://www.codespa.org/55/Conversatorio-sobre-las-Alianzas-P250blico-Privadas-para-el-Desarrollo-en-Bogot225.aspx).

LAFFITA, Noa Idania y FIFFE Mirian. Pertinencia de la extensión universitaria en el proceso docente educativo de la Filial Universitaria Imías". Universidad de Ciencias Pedagógicas Raúl Gómez García. Publicado en Centro Universitario de

Guantánamo Cuba. 2013. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/4757/475748684006.pdf>.

LINK, A. Public private partnership: innovations strategies and policy alternatives. New York: Springer. 2006.

MAYA, Edgardo. Lo bueno y lo malo de la Refinería de Cartagena. En Revista DINERO. 2015. Documento Electrónico. Disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/refineria-cartagena-2016/214727>.

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Departamento de Bolívar. 2013. Documento electrónico. Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apcaa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/oe_bolvar_junio_2013.pdf.

OBSERVATORIO DEL MERCADO LABORAL PARA CARTAGENA Y BOLÍVAR. Empleo, inclusión productiva y brechas de capital humano en la industria petroquímica de la ciudad de Cartagena. 2016.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO. Asociaciones público privadas. Ley 1508 de 2012. 2012. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2012.02.01-Boleti%CC%81n-197-Asociaciones-Pu%CC%81blico-Privadas.pdf>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 55/2 de la Asamblea General. Declaración del Milenio. 2000. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA – FAO. El nuevo modelo de gobernanza territorial en América Latina y el Caribe (2015). Documento electrónico. Disponible en: <http://www.fao.org/agronoticias/agro-editorial/detalle/es/c/276478/>.

OSBORNE STEPHEN P. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Taylor & Francis e-Library. ISBN 0-203-86168-X Master e-book ISBN. 2010.

PÉREZ. Oscar. Metodología para la elaboración de estudios de casos cualitativos en responsabilidad social. Bogotá D. C. 2014.

PORTAFOLIO. Le prohíben a REFICAR que transporte coque de petróleo. Revista Portafolio. 2016. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/reficar-no-podra-transportar-coque-de-petroleo-por-fallo-de-corte-suprema-499597>.

PROEXPORT COLOMBIA. Oportunidad de inversión en Cartagena – Bolívar. 2014. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.inviertaencolombia.com.co/informacion-regional/cartagena.html>.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. Desarrollo de capacidades. 2008. Documento Electrónico. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/SP_Nota%20de%20Practica_Desarrollo%20de%20Capacidades.pdf.

REFICAR. Proyecto de Expansión Refinería de Cartagena. Presentación Institucional. Cartagena. 2014.

REFICAR. Estudio impacto socioeconómico proyecto de ampliación de la refinería de Cartagena. Universidad Tecnológica de Bolívar. (2015).

REFICAR. Presentación desarrollo económico local. Cartagena de Indias. (2016).

SAMPIERI, R. Metodología de la investigación. 2006.

SECRETARÍA DE HACIENDA DE CARTAGENA. Exposición de motivos proyecto de reforma al estatuto tributario. Acuerdo 041 de 2006. Cartagena. Secretaría de Hacienda Distrital. 2010.

SEMANA. En la mira el proyecto más grande de la historia: REFICAR. Nación. Revista Semana. 2012. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/en-mira-proyecto-mas-grande-historia-reficar/263974-3>.

SEMANA SOSTENIBLE. Comunidad se enfrenta a Reficar por presunta contaminación en Cartagena. Medio Ambiente. 2016. Documento Electrónico. Disponible en: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/contaminacion-con-coque-de-petroleo-aqueja-a-la-bahia-de-cartagena/35228>.

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS. Regalías departamento de Bolívar. 2012. Documento electrónico. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/>.

UNIÓN SINDICAL OBRERA DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO. Aclaraciones sobre la huelga realizada a CB&I en REFICAR en el año 2013. 2016. Documento Electrónico. Disponible en: <http://www.usofrenteobrero.org/index.php/actualidad/comunicados/4641-aclaraciones-sobre-la-huelga-realizada-a-cb-i-en-reficar-en-el-ano-2013>.

VELANDIA, J y BARRIOS, C. Outplacement, “la responsabilidad social del acompañamiento postlaboral”: caso de éxito Reficar. Universidad Tecnológica de Bolívar. 2015.

Entrevistas

CÁRCAMO, Horacio. Representante del Ministerio del Trabajo en Bolívar.

DÍAZ, Edwin. Director Administrativo de la Caja de Compensación de Comfenalco Bolívar.

PÉREZ, Dewin. Director del Observatorio del Mercado Laboral para Cartagena y Bolívar. Director del programa de Economía de la Universidad de Cartagena. Entrevista. 2016.

RODRÍGUEZ, Harvey L. Director de responsabilidad social empresarial refinería de Cartagena S.A. – REFICAR.

ROBERT, Calixto. Ex capataz de rocería. Proyecto ampliación y modernización REFICAR. Líder cívico del barrio Arroz Barato.